



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **ŽIVO, spol. s r.o.**, se sídlem Debrská 2, Kosmonosy, zast. Mgr. Taťanou Malmstedt Kolářovou, advokátkou se sídlem Bělehradská 1191/9, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Městský úřad Kosmonosy**, se sídlem Debrská 223/1, Kosmonosy, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2012, č. j. 153/2011-21-328-A, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **D+D Park Kosmonosy a.s.**, se sídlem Lánovská 1475, Vrchlabí, zast. JUDr. Václavem Krondlem, advokátem se sídlem Jiráskova 1343/2, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018, č. j. 43 A 83/2018 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tím byla umístěna stavba *D+D Park Kosmonosy – montážní a skladový areál* (dále jen „územní rozhodnutí“).

[2] Krajský soud při prověřování podmínek přípustnosti žaloby shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť stěžovatelka nevyčerpala možnost bránit se proti němu opravnými prostředky, kterým bylo v dané věci

odvolání podle § 81 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 192 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Soudní přezkum je vůči správnímu subsidiární, a proto se nelze domáhat ochrany proti prvostupňovému rozhodnutí.

[3] Uvádí, že z doplnění žaloby plyne, že odvolání proti územnímu rozhodnutí nepodala. Nad rámec rozhodovacích důvodů krajský soud poznamenal, že s ohledem na procesní situaci, v níž se stěžovatelka v době vydání územního rozhodnutí nacházela, nemohla odvolání ani účinně podat. Ještě před jeho vydáním bylo totiž rozhodnuto o tom, že stěžovatelka není účastníkem územního řízení. Upozornil, že pokud by se následně úspěšně domohla postavení účastníka řízení, dává jí právní řád možnost učinit zmeškaný úkon (zde odvolání) ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy jí bylo oznámeno, že bylo vyhověno jejímu odvolání proti usnesení o tom, že není účastníkem řízení.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[4] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s.

[5] Shrnuje dosavadní průběh řízení týkajících se stavby *D+D Park Kosmonosy – montážní a skladový areál*, a to včetně geneze souvisejících samostatně projednávaných sporů týkajících se účastenství stěžovatelky v územním řízení, vlastnického práva k melioračním zařízením a obnovy řízení.

[6] Ve vztahu k napadenému usnesení krajského soudu upozornila, že ačkoliv jí v územním řízení nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, z procesní opatrnosti dne 19. 3. 2012 podala a dne 23. 4. 2012 doplnila odvolání proti územnímu rozhodnutí. Krajský soud měl k dispozici pouze správní spis týkající se jejího účastenství v územním řízení, v němž není založena část týkající se územního rozhodnutí.

[7] Vzhledem k tomu, že krajský soud nevycházel z kompletní spisové dokumentace, dospěl k mylnému skutkovému zjištění, že stěžovatelka ve správním řízení nevyčerpala řádné opravné prostředky. Pro tuto vadu navrhuje, aby kasační soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatelka podala odvolání proti územnímu rozhodnutí, které však Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012, sp. zn. SZ 061194/2012/KUSK REG/LS, č. j. 074757/2012/KUSK, jako nepřipustné zamítl. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka soudně nebránila. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se rovněž vyjádřila ke kasační stížnosti. Zdůraznila, že stěžovatelka vzala zpět svoji žalobu na přezkum rozhodnutí týkajícího se jejího účastenství v řízení o vydání územního rozhodnutí. V projednávané věci tak krajský soud

pokračování

posuzoval žalobu proti územnímu rozhodnutí za situace, kdy stěžovatelka neměla postavení účastníka řízení o jeho vydání. Proto považuje rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby za správné.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Napadené usnesení krajského soudu přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a současně ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] V projednávané věci může být dán pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je k ostatním důvodům podle písm. a) – d) téhož ustanovení speciální. NSS již v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, konstatoval, že je-li kasační stížností napadené usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[12] Předmětem sporu je posouzení, zda byly v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí žaloby.

[13] Z předloženého spisového materiálu soud zjistil následující skutečnosti. Stěžovatelka podala v květnu 2016 u krajského soudu žalobu, kterou se domáhala zrušení několika aktů Ministerstva pro místní rozvoj, Krajského úřadu Středočeského kraje a žalovaného z let 2012 – 2016. Podstatou všech těchto sporů je přesvědčení stěžovatelky, že jako vlastník melioračních zařízení na pozemcích sousedících s areálem *D+D Park Kosmonosy, montážní a skladovací areál*, měla být účastnicí územního řízení o umístění této stavby. Účastenství v řízení jí nebylo (opakovaně) přiznáno, z čehož dovozuje nezákonnost všech později vydaných rozhodnutí týkajících se této stavby, včetně samotného územního rozhodnutí.

[14] Krajský soud postupem podle § 39 odst. 2 s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 23. 7. 2018, č. j. 45 A 48/2016 – 65, o vyloučení jednotlivých rozhodnutí k samostatnému projednání, a to zejména z důvodu nutnosti posouzení přípustnosti žaloby ve vztahu ke každému z nich samostatně.

[15] Z vyžádaného spisu žalovaného NSS zjistil, že dne 22. 3. 2012 podala stěžovatelka prostřednictvím svého tehdejšího zástupce odvolání proti územnímu rozhodnutí, v němž navrhovala, aby nadřízený správní orgán – Krajský úřad Středočeského kraje – rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 5. 2012, sp. zn. SZ 061194/2012/KUSK REG/LS, č. j. 074757/2012/KUSK, bylo toto odvolání jako nepřípustné zamítnuto, neboť bylo podáno

osobou, která není podle § 27 správního řádu účastníkem řízení. Argumentaci krajského soudu je tak nutno v tomto smyslu korigovat, jeho výrok však zcela ob stojí.

[16] Důvody pro odmítnutí žaloby stanoví soudní řád správní v § 46. Podle písm. d) tohoto ustanovení nestanoví-li zákon jinak, soud odmítne žalobu, která je podle tohoto zákona nepřipustná. Odmítnutí návrhu pro nepřipustnost má přednost před jeho odmítnutím pro opožděnost (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100).

[17] Podle § 5 s. ř. s. *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. k tomu uvádí, že *žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného (...)*.

[18] V projednávané věci napadla stěžovatelka prvostupňové rozhodnutí (tj. územní rozhodnutí) žalobou ze dne 20. 5. 2016, resp. jejím doplněním ze dne 22. 5. 2016, což však soudní řád správní nepřipouští (§ 5 s. ř. s.). Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

[19] Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu, pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení.

[20] Tvrdí-li stěžovatelka, že opravný prostředek vyčerpala, pak je nutno konstatovat, že její odvolání nebylo posouzeno věcně, ale bylo správním orgánem zamítnuto jako nepřipustné, protože stěžovatelka v řízení před správním orgánem neměla postavení účastníka řízení. Ustanovení § 92 odstavec 1 správního řádu, upravující zamítnutí odvolání pro jeho nepřipustnost nebo opožděnost, je proto třeba odlišovat od zamítnutí odvolání podle § 90 odstavce 5, neboť odvolací správní úřad napadené rozhodnutí meritorně neposuzuje postupem podle § 89 odst. 2 správního řádu, ale odvolání zamítá z formálních důvodů.

[21] Byla-li stěžovatelka přesvědčena, že jí postavení účastníka územního řízení ze zákona svědčilo, avšak správní orgány ji z účastenství neprávem vyloučily, měla se proti takovému rozhodnutí bránit žalobou ve správním soudnictví, nikoli podávat žalobu do merita.

[22] Proti rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem správního řízení je možno podat žalobu dle § 65 s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006 - 61). Stěžovatelka takovou žalobu podala, nicméně následně ji vzala v celém rozsahu zpět. Za takové procesní situace však nelze zamítavé rozhodnutí o

pokračování

tom, že nebyla účastnicí územního řízení obcházet podáním žaloby přímo proti prvostupňovému meritornímu rozhodnutí. Takovým postupem by byla popřena jedna ze základních zásad správního soudnictví, a to subsidiarita soudního přezkumu.

[23] Jak již správně uvedl krajský soud, právní úprava zaručuje tomu, kdo se úspěšně domůže postavení účastníka řízení, podat v náhradní lhůtě odvolání a poté případně i správní žalobu. Není tedy namístě, aby nebyly aplikovány shora popsané principy subsidiarity soudního přezkumu, neboť stěžovatelka z vlastní vůle rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka územního řízení před správním soudem nenapadla.

[24] Ostatně soudu je z jeho úřední činnosti známo, že na výše uvedené ji již upozornil sám NSS v rozsudku ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 As 302/2018-55, ve kterém ke kasační stížnosti stěžovatelky přezkoumával rozhodnutí městského soudu ve věci zamítnutí její žádosti o obnovu řízení ohledně jí tvrzeného účastenství. NSS kasační stížnost stěžovatelky zamítl a v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uvedl, že „[o]pomenutý účastník se může proti rozhodnutí ve věci bránit odvoláním, nebo návrhem na obnovu řízení. Stěžovatelka však opomenutým účastníkem není, protože existuje pravomocné rozhodnutí o tom, že účastníkem není (...). Stěžovatelka chce ve skutečnosti brojit proti rozhodnutí ve věci, to však činit nemůže, protože existuje pravomocné rozhodnutí o tom, že není účastníkem řízení. Nesprávnost tohoto rozhodnutí mohl konstatovat k žalobě soud, tu ale vzala stěžovatelka zpět, čímž se dostala do obtížně řešitelné situace. Pokud by soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, mohla by případně dosáhnout pozice opomenutého účastníka (...) Na okraj Nejvyšší správní soud rovněž uvádí, že právo neponechalo stěžovatelku bez možnosti ochrany. Mohla rozhodnutí krajského úřadu o odvolání proti rozhodnutí o účastenství napadnout žalobou; to učinila, ale následně žalobu z vlastní vůle vzala zpět. Ochranu jejímu tvrzenému vlastnickému právu poskytuje také právo soukromé“.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

[27] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na úhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož jí soud v řízení o kasační stížnosti žádnou takovou povinnost neuložil, rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2020

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu