



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **K. P.**, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti:** I) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha, II) Město Ledec nad Sázavou, se sídlem Husovo náměstí 7, Ledec nad Sázavou, III) Cplast s.r.o., se sídlem Zakouřilova 1279/126, Praha, zast. JUDr. Věrou Škvorovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Francouzská 75/4, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 3. 2022, č. j. 30 A 20/2022-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2021, č. j. KUJI 111448/2021. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání Ing. Z. T. a F. D. jako opožděné a zamítl odvolání M. Š. a rozhodnutí Městského úřadu Ledec nad Sázavou (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 5. 2021, č. j. MLNS/2181/2020/OVZP-OdVUP-9, potvrdil. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně povolil podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování

a stavebním řádu (stavební zákon), stavbu „skladovací hala – 1. etapa“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF v k. ú. L. S.

[2] Správní řízení (řízení o žádosti o vydání společného povolení) bylo vedeno jako řízení s velkým počtem účastníků; žalobce je jedním z vlastníků sousedního pozemku. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně (společné povolení), jakož i rozhodnutí žalovaného bylo doručováno účastníkům řízení uvedeným v § 94k písm. e) stavebního zákona (osobám, jejichž vlastnická práva nebo jiná věcná práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich mohou být společným povolením přímo dotčena) veřejnou vyhláškou.

[3] Stěžovatel proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepodal odvolání.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatel napadl žalobou podanou u krajského soudu dne 8. 3. 2022 rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání jiných účastníků řízení (viz výše), jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V podané žalobě namítal, že se s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a s rozhodnutím žalovaného seznámil dne 23. 2. 2022, kdy mu je osobně předal soused pan M. Š. Následně rozsáhle napadal věcnou stránku uvedených rozhodnutí.

[5] Krajský soud podanou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že žaloba není přípustná. Krajský soud nejprve uvedl, že i když žalobce napadl rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, postavení žalovaného náleží prvému správnímu orgánu – tj. žalovanému, a to na základě § 69 s. ř. s., který stanoví, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni.

[6] Dále krajský soud uvedl, že soudní ochrana poskytovaná správními soudy vychází ze zásady subsidiarity, jejíž podstatou je předchozí vyčerpání prostředků ochrany, které nabízí samotná veřejná správa. Před podáním žaloby je tak žalobce obecně povinen vyčerpat řádný opravný prostředek (odvolání). Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), pamatuje na situace, ve kterých správní orgány opomenou jednat s některým z účastníků – v takových situacích má potenciální účastník (či účastník, se kterým správní orgán jednal, ale kterému opomenul správní orgán zaslat rozhodnutí) možnost podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil. Ve chvíli, kdy se stěžovatel o vydání uvedených rozhodnutí dozvěděl, měl postupovat právě podle § 84 odst. 1 správního řádu, namísto toho však podal žalobu ke správnímu soudu. V takové situaci však krajský soud musel žalobu odmítnout, neboť stěžovatel nevyčerpal všechny prostředky ochrany.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a další podání

[7] Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Stěžovatel nejprve uvedl, že brojí proti skutečnosti, že krajský soud bez dalšího jednal jako s žalovaným pouze s Krajským úřadem

pokračování

Kraje Vysočina, ačkoli jako žalovaného označil také Městský úřad Ledec nad Sázavou. Výslovně uvedl, že nerozporuje skutečnost, že proti prvostupňovému rozhodnutí (společnému povolení) nepodal odvolání, svůj postup však zvolil s ohledem na to, že řízení bylo vedeno jako řízení s velkým počtem účastníků – stěžovateli tak nebylo prvostupňové správní rozhodnutí doručeno, neboť nebyl účastníkem tohoto řízení. Namítal, že k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. není nutné účastenství v předchozím správním řízení – pokud se jej tedy neúčastnil, není důvod, aby uplatňoval řádný opravný prostředek. Správní řízení již bylo skončeno, stěžovatel se jej neúčastnil, ale vydaná rozhodnutí přímo zkrátila jeho práva a stanovila mu povinnost strpět stavbu logistické skladovací haly v těsné blízkosti jeho nemovitosti (garáže). Pokud nebyl účastníkem správního řízení, nemá povinnost podávat odvolání proti rozhodnutí žalovaného, neboť takové odvolání není přípustné, protože jde o rozhodnutí odvolacího orgánu. To ostatně umocňuje skutečnost, že krajský soud považuje za žalovaný správní orgán pouze Krajský úřad Kraje Vysočina, přičemž nutí stěžovatele podávat proti rozhodnutí odvolacího orgánu další odvolání. Odmítnutí podané žaloby v daném případě představuje porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces a soudní ochranu, což ve svém důsledku vede k zásahu do jeho vlastnického práva.

[8] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení I) a II) se k podané kasační stížnosti blíže nevyjádřili.

[9] Osoba zúčastněná na řízení III) uvedla, že kasační stížnost byla podána opožděně. K obsahu napadeného usnesení uvedla, že krajský soud zcela správně jednal v řízení o podané žalobě pouze s tím správním orgánem, který vydal rozhodnutí v posledním stupni, tj. s Krajským úřadem Kraje Vysočina. Krajský soud také zcela správně uvedl, že stěžovatel byl povinen vyčerpat řádný opravný prostředek. Pokud tak stěžovatel neučinil, nemůže se ve správním soudnictví domáhat ochrany těch práv, která ve správním řízení řádně neuplatnil. Osoba zúčastněná na řízení III) proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby soud podanou kasační stížnost odmítl jako opožděnou, příp. v celém rozsahu zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel napadl kasační stížností usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost oprávněně opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele jako nepřipustnou odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[13] Nejvyšší správní soud však neshledal v postupu krajského soudu vadu, pro kterou by bylo namístě napadené usnesení zrušit. Pokud jde o to, se kterým správním orgánem má krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. jednat, s. ř. s. v § 69 stanoví, že žalovaným je zásadně ten správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. V řízení o žalobě proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. není žalovaný určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně přímo zákonem (k tomu též srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Je proto věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce. Krajský soud proto postupoval správně, pokud jednal jako s žalovaným jen s Krajským úřadem Kraje Vysočina.

[14] Pokud jde o samotný důvod, na základě něhož krajský soud podanou žalobu odmítl, nutno nejprve připomenout, že v dané věci se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, pročež vybraným účastníkům, včetně stěžovatele identifikovaného označením pozemku p. č. XG v k. ú. L. S., jehož je vlastníkem, bylo doručováno veřejnou vyhláškou – tedy vyvěšením na úřední desce. Dále – a to především – je potřeba poznamenat, že i kdyby soud připustil, že stěžovateli touto specifickou formou doručení nebylo rozhodnutí řádně oznámeno, zakotvuje správní řád zcela jednoznačně, jak má účastník řízení, jemuž nebylo rozhodnutí správního orgánu oznámeno, postupovat. Podle § 84 odst. 1 správního řádu může osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem řádně oznámeno, podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu.

[15] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, ustanovení § 84 správního řádu se vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl a neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo.

[16] Za vyčerpání řádného opravného prostředku nelze považovat podání odvolání jiným účastníkem řízení. Žalobce je povinen vyčerpat před podáním žaloby řádný opravný prostředek osobně – svým jménem. Jedinou výjimku v tomto směru představuje situace, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno či zrušeno k opravnému prostředku jiného (k tomu blíže viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2004, č. j. 3 As 58/2003-51, nebo rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44), což však není případ stěžovatele.

pokračování

[17] V projednávané věci podali odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně jiní účastníci řízení (Ing. Z. T., F. D. a M. Š.). Stěžovatel jakožto osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno [§ 94k písm. e) stavebního zákona], tj. účastník ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, řádný opravný prostředek nevyčerpal. Neobstojí proto argumentace stěžovatele, podle níž stěžovatel nemá povinnost podávat odvolání proti rozhodnutí žalovaného, neboť takové odvolání není přípustné právě proto, že by mělo směřovat proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel byl povinen podat odvolání osobně – svým jménem; viz rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 9 As 43/2010-50, v němž soud řešil obdobnou situaci. I v nyní projednávané věci tak bylo namíste podanou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. pro nevyčerpání opravných prostředků. Usnesení krajského soudu proto Nejvyšší správní soud nezákonným neshledal.

V. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal.

[20] Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (srov. § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. března 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu