



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **MUDr. T. R.**, zastoupený Mgr. Ivanem Chytilém, advokátem se sídlem Maiselova 38/15, Praha 1, proti žalované: **Městská část Praha 5**, se sídlem náměstí 14. října 1381/4, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v doručení rozhodnutí čj. MC05 62071/2024 veřejnou vyhláškou, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2025, čj. 8 A 9/2025-16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná vydala dne 26. 6. 2024 rozhodnutí, jímž povolila odstranění staveb na konkrétně určených pozemcích v katastrálním území Košíře a současně tímto rozhodnutím (společným povolením) povolila na daných pozemcích stavební záměr bytového domu. Toto rozhodnutí žalovaná doručila žalobci prostřednictvím veřejné vyhlášky. Žalobce následně podal zásahovou žalobu k Městskému soudu v Praze, jíž se domáhal, aby městský soud shledal tento způsob doručení nezákonným a aby nařídil žalované doručit toto rozhodnutí žalobci napřímo. Městský soud tuto žalobu odmítl v záhlaví uvedeným usnesením.

[2] Městský soud úvodem vysvětlil, že procesní postup správního orgánu lze přezkoumat pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které správní orgán v takové věci vydal. Do práv daného žalobce totiž bude zasazeno obsahem daného rozhodnutí, a nikoliv způsobem jeho doručování. Zásahovou žalobou tedy nelze brojit proti procesním úkonům technicky zajišťujícími průběh řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20), resp. proti procesním úkonům, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42). Vedení správního řízení a dílčí nezákonnosti, které se v něm dějí, tak nejsou zásahem. Opačný výklad by vedl k „rozkouskování“ správního řízení na několik zásahů, kdy by pak každý z nich bylo možné soudně napadnout (rozsudek NSS z 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204, body 39, 40 a 44).

[3] Městský soud dále vysvětlil, že nyní posuzovaná žaloba je nepřipustná jednak z důvodu subsidiarity zásahových žalob vůči žalobám proti rozhodnutí (právní věta I. k rozsudku NSS z 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS), a také z důvodu subsidiarity správního soudnictví vůči opravným prostředkům v rámci veřejné správy (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 40). Zásahovou žalobu tedy lze podat teprve v situaci, kdy nelze podat žalobu proti rozhodnutí. Taková situace ale v nyní projednávané věci nenastala. Žalobce by totiž nejprve mohl nahlédnout do spisu a seznámit se s obsahem společného povolení. V rámci opravných prostředků veřejné správy by pak mohl podat odvolání proti společnému povolení, jehož včasnost by posuzovaly správní orgány. Až poté by mohl podat žalobu proti takovému rozhodnutí o odvolání. Pokud se ale žalobce nechce proti společnému povolení odvolat, pak platí, že samotné chybné doručování nemůže zasáhnout do jeho práv. Městský soud tedy uzavřel, že žalobce disponuje v této věci jinými prostředky ochrany, a proto zásahovou žalobu odmítl pro její nepřipustnost.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Napadené usnesení není dle stěžovatele srozumitelné. Nevyplývá z něj totiž, jakým způsobem dospěl městský soud k závěru, že proti nesprávnému způsobu doručení nelze podat zásahovou žalobu. Městský soud v tomto ohledu sice hojně citoval z judikatury, avšak vlastní úvahy neuvedl. Městský soud tedy nevysvětlil, proč považuje způsob doručení za *procesní úkon technicky zajišťující průběh řízení* (bod [2] tohoto rozsudku).

[5] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem také v tom, že by měl proti společnému povolení podat odvolání. V nyní projednávané věci totiž lhůta pro odvolání již uplynula, a správní orgány by jej proto zamítly pro opožděnost. Stěžovateli v takovém případě není zřejmé, jak by měl odůvodnit žalobu proti takovému rozhodnutí. Stěžovateli nebylo rozhodnutí řádně doručeno, čímž mu bylo znemožněno, aby se proti tomuto rozhodnutí bránil. Tím byl stěžovatel zkrácen na svých právech. Zároveň se ale nejednalo o rozhodnutí, tj. nynější zásahová žaloba splňuje podmínky své přípustnosti podle § 82 s. ř. s. Městský soud v tomto ohledu vycházel z judikatury, která se týká zahájení správního řízení, aniž by však vysvětlil, jak se tato judikatura vztahuje k otázce doručování.

pokračování

[6] Stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS z 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52, č. 3289/2015 Sb. NSS. Z jeho právní věty vyplývá, že „(ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“ (z právní věty odkazovaného rozsudku). Ačkoliv se tyto závěry týkají rozhodnutí o odvolání, tak je analogicky lze aplikovat i na prvostupňové rozhodnutí. Z této citace přitom zjevně vyplývá, že předmětem zásahové žaloby může být i otázka (ne)doručení rozhodnutí.

[7] Společné povolení mělo být stěžovateli doručeno napřímo. Zatímco jeho nemovitost přímo sousedí se stavbou svými dvěma stranami, tak nemovitosti ostatních účastníků se naopak nacházejí ve větší vzdálenosti od stavby a nejsou výstavbou fakticky ohroženy. Vlivem uskutečňování stavby přitom došlo k narušení základů stěžovatelova domu, jejichž stav vyhodnotil statik jako havarijní. Touto výstavbou se na místě zabývala policie i žalovaná, která dne 25. 3. 2025 vydala rozhodnutí, jímž zakázala další stavební činnost a nařídila stavebníkovi, aby provedl nápravná opatření (stěžovatel dokládá svá tvrzení řadou listin). Stavebník však na výzvy stěžovatele, které se týkají těchto opatření, nereaguje.

[8] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s napadeným usnesením městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti nyní napadeného usnesení městského soudu. Tuto nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel mj. v tom, že městský soud měl své závěry toliko opřít o judikaturu, aniž by je však opřel o vlastní úvahy.

[11] S tímto konstatováním stěžovatele však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Městský soud uvedl stěžejní závěry svého usnesení právě v rámci svých úvah. Konkrétně v jeho bodech 8 až 10 městský soud vysvětlil, proč by se doručování mělo přezkoumat právě v řízení o žalobě proti rozhodnutí a jakou procesní cestu by v důsledku toho bylo možné v tomto sporu zvolit. V bodech 6 a 7 a následně v bodech 11 až 13 pak městský soud skutečně podpořil toto vysvětlení o východiska relevantní judikatury a komentářové literatury. To však Nejvyšší správní soud považuje za korektní. Pokud se totiž danými spornými otázkami již judikatura zabývala, pak je naopak žádoucí, aby městský soud tuto judikaturu popsal a vysvětlil, zda ji lze na daný spor aplikovat. V nyní projednávané věci tak městský soud učinil, resp. neomezil se na pouhý popis judikatury, jak argumentuje stěžovatel, ale také vysvětlil, zda ji lze aplikovat i na tento spor. Napadené usnesení proto je v tomto ohledu přezkoumatelné.

[12] Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti stěžovatel dále namítá, že městský soud nevysvětlil, proč považuje způsob doručení za procesní úkon, který technicky zajišťuje průběh řízení. Ani s touto námitkou, která souvisí s odkazem stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu čj. 2 As 190/2014-52, však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. V odkazovaném případě šlo o specifický skutkový stav, kdy se tehdejší stěžovatel nemohl bránit ani žalobou proti rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), neboť napadené správní rozhodnutí nikdy nenabýlo právní moci, tak ani nečinností žalobou (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), neboť správní orgán své rozhodnutí

vydal. Vzhledem k těmto specifickým skutkovým okolnostem tehdy Nejvyšší správní soud skutečně shledal, že „(ne)doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení.“ Tehdy proto soud připustil přípustnost zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.). Takové okolnosti však v nynějším sporu nenastaly (viz níže). V následných sporech pak Nejvyšší správní soud vysvětlil, že výše citovanou právní větu je třeba chápat právě v kontextu tehdejších specifických okolností. Nelze ji ale aplikovat obecně na jakoukoliv zásahovou žalobu, v níž by účastník brojil proti způsobu doručení (rozsudek NSS z 22. 1. 2020, čj. 10 As 292/2019-29, body 14 a 15 a tam odkazovaná judikatura). Soud tedy nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by závěry rozsudku čj. 2 As 190/2014-52 bylo možné analogicky aplikovat i na tento spor.

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že souhlasí s městským soudem v tom, že doručení obecně je procesním úkonem zajišťujícím průběh řízení, přičemž nevidí důvod k tomu, aby městský soud musel tuto skutečnost nějak zvlášť vysvětlovat. Doručování je právem předvídané jednání, které ovlivňuje existenci daného procesního vztahu, kdy např. může mít vliv na okamžik nabytí právní moci vydaného správního rozhodnutí. Jedná se tedy o jeden z typických procesních úkonů činěných v rámci správního řízení, jehož zákonnost lze obecně sporovat v rámci odvolání či v rámci následné žaloby proti správnímu rozhodnutí (viz níže). Tento úkon však nelze samostatně sporovat v rámci zásahové žaloby, neboť úkony, jakým je i doručení, samy o sobě nezasahují do práv daného účastníka. Tyto úkony zasahují do jeho práv až skrze dané správní rozhodnutí. Tento závěr, který vyplývá z judikatury odkazované městským soudem (bod [2] tohoto rozsudku), zastal Nejvyšší správní soud také ve svém nedávném rozsudku z 19. 3. 2025, čj. 6 Afs 152/2024-27, v němž konkrétně uvedl: „*Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit správní či daňové řízení v řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník řízení napadnout nespočtem zásahových žalob. Zásahová žaloba nemá štěpit jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci*“ (bod 18 odkazovaného rozsudku).

[14] Výše uvedené závěry jsou důsledkem toho, že zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí. Zásahová žaloba je tedy obecně přípustná až tehdy, pokud není přípustná žaloba proti rozhodnutí (rozsudek NSS z 7. 3. 2023, čj. 7 As 208/2022-39, bod 9). To přiléhavě vysvětlil městský soud v bodě 12 nyní napadeného usnesení. Stejně tak je třeba vzít v potaz i subsidiaritu soudního přezkumu vůči přezkumu v rámci veřejné správy. Žaloba proti rozhodnutí je tedy obecně přípustná až tehdy, pokud daný účastník vyčerpал řádné opravné prostředky v rámci veřejné správy (rozsudek NSS z 7. 3. 2019, čj. 1 Azs 459/2018-26, bod 19). To také vysvětlil městský soud v bodech 7 a 8 nyní napadeného usnesení. Daný účastník by proto v obdobných situacích, jako je ta nyní posuzovaná, měl nejprve podat odvolání a případně poté i žalobu proti rozhodnutí.

[15] Nejvyšší správní soud tak souhlasí s městským soudem v tom, že zásahová žaloba obecně nemá sloužit k posouzení toho, zda správní orgán doručoval správním způsobem. Městský soud v tomto ohledu citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 220/2016-204. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že bod 39 tohoto odkazovaného rozsudku se týká otázky zahájení správního řízení, přičemž městský soud jej citoval v prvním odstavci bodu 13 nyní napadeného usnesení. Nicméně ve druhém odstavci

pokračování

bodu 13 nyní napadeného usnesení ocitoval městský soud body 40 a 44 odkazovaného rozsudku, které se týkají právě přípustnosti zásahové žaloby při přezkumu procesních úkonů obecně. To je i otázka nyní projednávaného sporu. Odkaz městského soudu na body 40 a 44 odkazovaného rozsudku je tedy příslušný.

[16] Výše uvedený závěr by bylo možné překonat v situaci, kdy by existovaly nějaké specifické skutkové okolnosti, které by výše popsany postup např. znemožňovaly (viz situace v rozsudku NSS č. 2 As 190/2014-52). Stěžovatel jako specifickou okolnost chápe to, že už údajně nemůže podat odvolání, neboť to by správní orgány zamítly pro jeho opožděnost. Dále pak stěžovatel popisuje, jakým způsobem narušuje sousední stavba jeho nemovitost. Tím zdůvodňuje, proč ho měla žalovaná považovat za tzv. hlavního účastníka, kterému by žalovaná musela doručovat napřímo (§ 94k písm. c) či d) ve spojení s § 94m odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve spojení s § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád].

[17] Tato část kasační argumentace tedy směřuje k otázce, zda je stěžovatel tzv. opomenutým účastníkem, respektive účastníkem, kterému rozhodnutí nebylo oznámeno (§ 84 správního řádu). Pokud by stěžovatel skutečně byl takovým účastníkem, tj. mělo mu být přiznáno postavení hlavního účastníka, pak by subjektivní odvolací lhůta měla činit 90 dní ode dne, kdy se s daným správním rozhodnutím skutečně seznámil. Objektivní lhůtou k podání odvolání by v takovém případě stěžovatel nebyl omezen (§ 83 odst. 2 ve spojení s § 84 odst. 1 a 2 správního řádu; obdobně též právní věta rozsudku NSS z 28. 8. 2019, č. 6 As 24/2019-22, č. 3928/2019 Sb. NSS). Jde-li o okamžik seznámení se s daným správním rozhodnutím, tak městský soud v bodě 9 napadeného usnesení naznačil, že by se teoreticky mohlo jednat o okamžik, kdy stěžovatel buďto nahlédl do správního spisu či obdržel stejnopis správního rozhodnutí. K obdobnému závěru jako městský soud dospěl také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku z 14. 10. 2024, č. 5 As 71/2024-45, bodě 19. Tehdy Nejvyšší správní soud shledal, že by tehdejší stěžovatel měl nahlédnout do spisu a poté podat odvolání, v němž by vysvětlil své postavení hlavního účastníka.

[18] Pokud by ale stěžovateli mělo náležet postavení vedlejšího účastníka, pak by v případě, že šlo o opomenutého účastníka řízení, subjektivní odvolací lhůta činila 30 dní a objektivní lhůta 1 rok od okamžiku, kdy se stěžovatel dozvěděl o vydání společného povolení a řešení otázky, jež byla předmětem tohoto povolení. V takovém případě by však ještě bylo otázkou, zda šlo o řízení s velkým počtem účastníků a zda žalovaná doručovala správně veřejnou vyhláškou (a zda tak činila zákonným způsobem).

[19] Jak tedy vysvětlil městský soud v bodě 10 nyní napadeného usnesení, včasnost odvolání, které by stěžovatel případně podal, by byla posuzována správními orgány. Městský ani Nejvyšší správní soud nemohou v tuto chvíli posoudit, zda by toto odvolání skutečně bylo podáno včas. To by bylo úkolem daného správního orgánu, který by se musel vypořádat jak s výše popsánými odvolacími lhůtami, tak i s údajným fyzickým zásahem sousední stavby na statiku stěžovatelovy nemovitosti. Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud nezlehčuje negativní vlivy sousední stavby, na které stěžovatel upozorňuje, tak se těmito vlivy nemohl věcně zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. května 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu