

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **S. D. z m. k.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Wonkova 1142, Hradec Králové, a **osob zúčastněných** na řízení: 1) obchodní společnost P. K., s. r. o., 2) F. K., zastoupen JUDr. Ivanem Burešem, advokátem se sídlem Badeniho 1, Praha 6, 3) E. M., 4) ing. M. M., v řízení **o kasační stížnosti zúčastněné osoby F. K.** proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2005, č. j. 30 Ca 62/2004 - 43,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2005, č. j. 30 Ca 62/2004 - 43 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se zúčastněná osoba F. K. jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla odmítnuta žaloba občanského sdružení „S. D.z m. k.“ proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru regionálního rozvoje, územního plánování a stavebního řádu ze dne 22. 10. 2004, zn. 20503/RR/2004/Do.

Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání občanského sdružení „S. D.z m. k.“ a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Orlicí, odboru územního plánu a stavebního úřadu ze dne 14. 6. 2004, č. j. 5008/ÚPSÚ/04/Ša, o využití území pro dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu na konkrétně označených pozemcích v k. ú. K. H. pro I. etapu těžby štěrkopísku na dobu 20-ti let na celkové ploše 34,1543 ha a o umístění dočasné stavby technického zázemí písníku včetně monitorovacích vrtů.

Krajský soud odmítl žalobu občanského sdružení „S. D.z m. k.“ z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nesplnění podmínek řízení spatřoval v tom, že bylo napadeno nepravomocné rozhodnutí. Žalovaný se totiž řádně nevypořádal s okruhem účastníků řízení, v jehož průběhu bylo stavebním úřadem nejprve jednáno s Ing. M. M., a aniž bylo rozhodnuto o tom, že účastníkem řízení není, bylo mu toto postavení následně upřeno, a to navíc nedůvodně. Žalovaný nejen tuto vadu neodstranil, ale vůbec se věcně nezabýval odvoláním ing. M. rovněž podaným. V důsledku toho, že žalovaný rozhodl jen o odvolání žalobce, nenabylo rozhodnutí vůbec právní moci, a proto je krajský soud nemohl přezkoumat. Tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný. V dalším řízení pak podle krajského soudu bude třeba doručit rozhodnutí o odvolání všem účastníkům územního řízení znovu, neboť jinak by byli ti, jimž doručeno bylo, zkráceni na svých právech bránit se proti němu správní žalobou.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nezákonnost soudního rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyplývající z nesprávného právního názoru soudu. Správní rozhodnutí nabylo právní moci, neboť bylo doručeno všem účastníkům řízení, jejichž okruh byl vyhodnocen v souladu se zákonem. Petice, která je založena ve správním spise, nemůže být podkladem pro stanovení okruhu účastníků řízení, a proto ani není rozhodné, zda na ní byl či nebyl podepsán Ing. M.. Jmenovaný se sice zúčastnil jednání u Městského úřadu v Kostelci nad Orlicí dne 11. 5. 2004, ale pouze jako zástupce B. D., což je zřejmé z prezenční listiny. Stejně tak z přílohy č. 3 protokolu, z níž vycházel soud, nelze dovodit nic, z čeho by bylo možno soudit na účastenství Ing. M., ani to, že by se takového postavení dovolával. V průběhu řízení ani osobně ani ústně Ing. M. neprojevil vůli být účastníkem řízení. Stejně tak nebyl důvod k tomu, aby městský úřad oslovoval všechny obyvatele K. H. s dotazem, zda se cítí být účastníky řízení a případně o jejich účastenství rozhodoval. Ust. § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, vymezovalo jednoznačně okruh účastníků řízení, takové tvrzení ze strany jiných osob nebylo vzneseno a tudíž nelze akceptovat ani soudem užitou judikaturu. Postup městského úřadu odpovídal ust. § 34 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a Ing. M. správně nebyl zahrnut mezi dotčené vlastníky studní, neboť ve vztahu k němu nebylo vodoprávním orgánem vydáno povolení k odběru vod. Ani podání Ing. M. ze dne 29. 6. a 1. 7. 2004 na tom nemohou nic změnit, neboť při následném jednání mu byla situace vysvětlena, k tomu nic nenamítal a ani dále nečinil nic z hlediska svého účastenství v řízení. Městský úřad vymezil okruh účastníků územního řízení velmi široce, a to i nad rámec striktního sousedství s budovaným ložiskem, a také se všemi, kteří zájem o účastenství nějakým způsobem projevili, jednal. Ing. M. tak neučinil a nelze dospět k závěru, že jemu a ostatním aktérům petice mělo být přiznáno postavení účastníka řízení podle § 14 správního řádu. Při akceptaci takového názoru by řízení nikdy nemohlo skončit, neboť obecně nesouhlasný postoj zaujímalo více lidí, než kterým přísluší ze zákona postavení účastníka řízení. Krajský soud rovněž vzal v úvahu materiál zpracovaný až po skončení správního řízení a vyšel z jeho nesprávných a zavádějících závěrů.

Z těchto důvodů považuje stěžovatel rozhodnutí soudu za nezákonné a zasahující do jeho práv, neboť byl zpochybněn výsledek řízení, což má vliv na jeho činnost a narušuje uzavřené smlouvy. Proto navrhuje zrušení napadeného usnesení.

Zúčastněná osoba Ing. M. M. ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je vlastníkem studny s povoleným odběrem vod, a to studny, která by podle posudku mohla být povolenou těžbou ohrožena. Tvrzení, které jej vyloučilo z účastenství na řízení, tak bylo nepravdivé. Proto považuje za potřebné obnovení řízení, v němž by byla práva vlastníků studní

respektována a bylo přijato opatření pro případ ztráty vody ve studních včetně krytí škod s těžbou souvisejících.

Žalobce „S. D. z m. k.“ ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl nedodržení lhůty k podání kasační stížnosti stěžovatelem stanovenou § 106 odst. 2 s. ř. s., neboť mu rozsudek soudu byl doručen v červenci r. 2005, kdy si jej nevyzvedl. V té době byl stěžovatel zastoupen advokátem, k doručení proto došlo podle 48b odst. 3, případně § 46 odst. 4 o. s. ř., a § 42 odst. 5 s. ř. s. mu bylo usnesení doručeno. Doba doručení také není uvedena v kasační stížnosti, ač je to podle § 106 odst. 1 s. ř. s. náležitostí kasační stížnosti. Usnesení soudu odpovídá zákonu; i žaloba stála na tom, že ve správním řízení byl nesprávně vymezen okruh účastníků řízení včetně opomenutí Ing. M.. Dotčení, které stěžovatel tvrdí, neodpovídá skutečnosti a nelze hovořit o žádné jeho újmě. Navrhuje proto odmítnutí kasační stížnosti.

Žalovaný možnosti k vyjádření ke kasační stížnosti nevyužil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda podaná kasační stížnost je přípustná, včasná a zda má zákonem předpokládané náležitosti.

Kasační stížnost může podle § 102 s. ř. s. proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví mimo jiné podat i osoba zúčastněná na řízení. Postavení osoby zúčastněné na řízení vychází z podmínek § 34 s. ř. s. a v daném případě stěžovatel takové postavení měl. Není proto na místě vážit míru dotčení jeho práv napadeným usnesením soudu.

Lhůta pro podání kasační stížnosti činí podle § 106 odst. 1 s. ř. s. dva týdny od doručení rozhodnutí. V daném případě krajský soud usnesení v červenci r. 2005 doručoval přímo stěžovateli, který si je v úložní době nevyzvedl. Stěžovatel pak dne 8. 2. 2006 soud upozornil, že v rozhodnutí ČBÚ ze dne 16. 1. 2006 je konstatována právní moc předmětného usnesení soudu, a to přesto, že jemu nikdy nebylo doručeno. Soud pak stěžovateli znovu usnesení doručil, a to dne 15. 3. 2006. Tvrdí-li žalobce, že usnesení bylo doručeno stěžovatelovu advokátovi, není to pravda. Zastoupení bylo ukončeno dříve, než soud přikročil k doručení usnesení, a postup soudu, pokud doručoval přímo stěžovateli, byl správný. V tom případě je však třeba posoudit, zda prvé neúspěšné doručení nezaložilo fikci řádného doručení podle § 46 odst. 3 o. s. ř. (§ 42 odst. 5 s. ř. s.). Není tomu tak proto, že doručenka založená na č. l. 48 spisu nemá náležitosti stanovené v § 50f odst. 3 o. s. ř. a z údajů v ní uvedených nelze dovozovat řádné doručení uložením zásilky. Za doručení usnesení stěžovateli je proto třeba považovat až doručení dne 15. 3. 2006, přičemž nesprávný údaj o právní moci usnesení soudem vyznačený, na to nemá žádný vliv. Kasační stížnost byla podána v zákonné lhůtě od tohoto doručení a tedy včas.

Pokud jde o náležitosti kasační stížnosti, pak je pravdou, že podle § 106 odst. 1 patří mezi ně i údaj o tom, kdy bylo napadené rozhodnutí soudu stěžovateli doručeno. Jde však o náležitost, jejíž nedostatek nebrání jejímu věcnému projednání, je-li ze spisu zřejmé datum doručení. (K tomu srovnej např. rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2004, č. j. 3 Azs 85/2004 - 49, dostupný na www.nssoud.cz). Navíc se jedná o odstranitelný nedostatek náležitostí, přičemž takový postup by byl na místě zejména při pochybnostech o dni doručení.

Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod k odmítnutí kasační stížnosti ani pro její opožděnost, ani pro nedostatek jejích náležitostí.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V prvé řadě je třeba uvést, že v případě odmítnutí projednání žaloby krajským soudem přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nikoliv důvod podle písm. a) téhož ustanovení, jak označil stěžovatel. Není ovšem rozhodné, jakému ustanovení stěžovatel svá kasační tvrzení podřadil, neboť soud je posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle jejich formálního označení. V daném případě kasační stížnost svým obsahem brojí právě proti tomu, že krajský soud žalobu nedůvodně odmítl, tedy míří k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Odmítnout návrh lze podle § 46 odst. 1 s. ř. s., jestliže:
a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,
b) návrh byl podán předčasně nebo opožděně,
c) návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou,
d) návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.

Krajský soud užil ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo doručeno všem účastníkům, a proto nemohlo nabýt právní moci.

Žaloba podaná proti správnímu rozhodnutí, které nebylo řádně doručeno, může vést za určitých okolností k jejímu posouzení jako předčasné, a tedy k odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tak by tomu bylo, pokud by žalobu podal ten, komu nebylo rozhodnutí doručeno. O takovou situaci se nejedná, neboť žalobci, který jediný žalobu podal, rozhodnutí žalovaného doručeno bylo a žalobu také podal v zákonné lhůtě. V případě nedoručení jiným účastníkům řízení by nepřicházelo v úvahu posouzení žaloby jako předčasné, neboť každý z účastníků správního řízení má samostatnou lhůtu k podání žaloby vázanou na den, kdy jemu bylo správní rozhodnutí doručeno.

Z logiky soudního přezkumu správních rozhodnutí by bylo lze dovodit, že předpokladem přezkumu je, aby napadené rozhodnutí bylo pravomocné. Soudní řád správní takovou podmínku však výslovně nestanoví.

Otázkou tak je, zda nedoručení správního rozhodnutí jiným účastníkům řízení než žalobci je důvodem pro odmítnutí návrhu pro nesplnění podmínek řízení. Je třeba vycházet z toho, že odmítnout žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze pouze v případě, že se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Mezi ty typicky patří např. překážka litispendence nebo překážka rei iudicatae. Pokud jde o nedostatek doručení jiným účastníkům řízení, lze vycházet z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78 (zveřejněno: Sb. NSS 450/2005). Podle tohoto rozhodnutí *nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost.* I když toto rozhodnutí směřovalo k důvodům odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. , lze je plně užít i v daném případě.

Doručení opomenutým účastníkům řízení tedy odstraní překážku projednání žaloby v daném případě, když nic nebrání tomu, aby případné žaloby následně jinými účastníky správního řízení podané byly projednány ve společném řízení (§ 39 s. ř. s.). Požadavek krajského soudu na nové doručení všem účastníkům řízení nemá v ničem oporu ve vztahu k těm účastníkům, kterým rozhodnutí žalovaného bylo již zcela řádně doručeno. Je zjevné, že soud tímto požadavkem mínil eliminovat důsledek odmítnutí této žaloby vůči žalobci spočívající v tom, že žalobce by po doručení rozhodnutí opomenutým účastníkům již sám možnost podat novou včasnou žalobu neměl. Již z tohoto důsledku je však zřejmé, že odmítnutí návrhu pro nedoručení správního rozhodnutí jinému účastníku řízení nebylo na místě.

Postup cestou odstranění překážky řízení doručením správního rozhodnutí účastníkům, jimž doručeno nebylo, přichází v úvahu pouze tam, kde jde o opomenutí známých účastníků. Také žalobní námitka opomenutí jiného účastníka řízení než žalobce musí být vážena z toho hlediska, že každý v řízení střeží svá práva postupem či rozhodnutím dotčená. Pokud by však správní orgán vůbec v řízení nezjišťoval a nevymezil okruh účastníků řízení a nejednal s nimi, což se mohlo projevit na zákonnosti vydaného rozhodnutí, šlo by o důvod pro zrušení takového rozhodnutí. To však je již součástí věcného posouzení, k němuž zde soud nepřikročil. Zdůraznit je jen třeba, že právě tomto případě, kdy nebyl vůbec řádně vymezen okruh účastníků řízení, je věcně rozhodováno o žalobě proti rozhodnutí, které právní moci zpravidla nenabylo.

V každém případě však rozhodnutí o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebylo důvodné a v tom je třeba přisvědčit stěžovateli. Z tohoto hlediska byla kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. naplněna.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. března 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu