

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyň: **a) O. J.**, **b) Ing. J. F.**, **c) L. F.** všechny zastoupené Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem se sídlem Moravské náměstí 15, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno – sever,** se sídlem Bratislavská 70, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 5. 2012, č. j. 62 A 5/2012 – 100,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Průběh řízení

[1.] Úřad městské části města Brna, Brno – sever, odbor stavební a investiční (dále též „žalovaný“) vydal dne 4. 5. 2011 Územní rozhodnutí č. 342, č. j. MCBSev/013037/11, sp. zn. STU/04/006242/11/Poki, kterým rozhodl o umístění stavby „Bytového domu v Brně na ulici Cacovická“, na blíže specifikovaných parcelách (dále jen „územní rozhodnutí“). Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 6. 2011.

[2.] Dne 18. 10. 2011 podaly žalobkyně (dále „stěžovatelky“) podnět k přezkumnému řízení o územním rozhodnutí k Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení. Ten přípisem ze dne 23. 11. 2011 stěžovatelkám sdělil, že neexistují důvody pro zahájení přezkumného řízení.

[3.] Stěžovatelky následně podaly žalobu ke Krajskému soudu v Brně, jíž se domáhaly zrušení shora citovaného územního rozhodnutí. Krajský soud však tuto žalobu usnesením napadeným nyní projednávanou kasační stížností odmítl pro nepřípustnost, neboť stěžovatelky v řízení před správními orgány nevyčerpaly všechny řádné opravné prostředky – v tomto případě odvolání.

II. Obsah kasační stížnosti

[4.] Stěžovatelky v kasační stížnosti uplatňují důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."); namítají tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[5.] Krajskému soudu je vytýkáno, že nesprávně vyložil ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 87 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"). Stěžovatelky jsou toho názoru, že soud při rozhodnutí o odmítnutí žaloby nezohlednil konkrétní skutečnosti z řízení před správním orgánem.

[6.] Stěžovatelky byly účastnicemi územního řízení podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Oznámení o zahájení územního řízení a o konání veřejného ústního jednání jim bylo doručeno veřejnou vyhláškou. Zároveň stavební úřad nařídil žadateli o územní rozhodnutí, aby vyvěsil informaci o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí. To vše na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, do doby veřejného ústního jednání.

[7.] Přes to, že stěžovatelky měly postavení účastnic řízení, o zahájení územního řízení se nikdy nedozvěděly. Příslušné oznámení jim bylo doručeno pouze veřejnou vyhláškou, což prý však není možné považovat za dostačující. Stěžovatelky jsou toho názoru, že od účastníků řízení není možné očekávat, že budou pravidelně sledovat úřední desku stavebního úřadu.

[8.] Z toho důvodu nabývá na důležitosti povinnost žadatele vyvěsit informaci o záměru a o jeho žádosti v místě stavby. Ta je hlavním informačním zdrojem, ze kterého se účastník podle ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona dozví o řízení a možnosti účastnit se ho. Až díky tomuto impulsu účastník ví, že má na úřední desce něco hledat. Proto stavební zákon stanoví, že informace musí být vyvěšena na vhodném a veřejně přístupném místě u stavby. Nedostatečné vyvěšení informace pak zákon sankcionuje povinností stavebního úřadu nařídit opakované veřejné ústní jednání.

[9.] Právě k tomuto pochybení žadatele o územní rozhodnutí došlo. Stavební úřad však opakované jednání nenařídil, protože se o tomto pochybení nedozvěděl – spokojil se s čestným prohlášením žadatele, že informace vyvěšena byla. Oproti tomu stěžovatelky doložily čestné prohlášení devíti obyvatel domů, které sousedí se stavbou.

[10.] Stavební úřad následně vydal rozhodnutí o umístění stavby s poučením, že odvolání je možné do 15 dnů. Protože stěžovatelky nevěděly o probíhajícím řízení, nemohly se proti rozhodnutí, taktéž doručovaném veřejnou vyhláškou, ve lhůtě odvolat. To tak nabylo právní moci.

[11.] Ve zbytku stížnosti stěžovatelky popisují vývoj územního řízení. To bylo již dvakrát zastaveno právě díky procesní aktivitě stěžovatelek. V prvním případě byla informace o zahájení řízení řádně vyvěšena. V případě druhém byla vyvěšena s výjimkou

strany obsahující termín a místo konání veřejného ústního jednání. To si stěžovatelky dohledaly právě s pomocí úřední desky. Ve třetím případě informace nebyla vyvěšena vůbec a teprve tehdy bylo vydáno pro žadatele příznivé rozhodnutí.

[12.] Stěžovatelky tedy sice skutečně nepodaly proti územnímu rozhodnutí odvolání; nikoliv však vlastní vinou. Krajský soud se proto měl zabývat popsanými okolnostmi, které znemožnily podání řádného opravného prostředku. Protože tak neučinil, je rozhodnutí o odmítnutí žaloby nezákonné.

[13.] Žalovaný se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřil.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[14.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Protože v projednávané věci krajský soud odmítl žalobu stěžovatelek, je předmětem přezkumu v kasačním řízení výhradně posouzení otázky, zda tak učinil krajský soud v souladu se zákonem a zda svým rozhodnutím neznemožnil meritorní přezkum napadeného správního rozhodnutí (*denegatio iustitiae*). V tomto případě tedy Nejvyššímu správnímu soudu není dán žádný procesní prostor pro hodnocení zákonnosti citovaného územního rozhodnutí, jelikož jeho úkolem je toliko posoudit postup krajského soudu. Pokud by zjistil, že krajský soud žalobu neměl odmítnout, zrušil by napadené usnesení a otevřel by tím procesní prostor pro meritorní posouzení žaloby. Žádné takové pochybení krajského soudu však zdejší soud nezjistil a kasační stížnost proto není důvodná.

[15.] Stěžejní právní otázkou, jejíž nesprávné řešení je namítáno, je aplikace ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatelek krajský soud neměl odmítnout žalobu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, protože reálně nemohlo být odvolání řádně a včas podáno. Pro posouzení kasační stížnosti se tak Nejvyšší správní soud musel zabývat úpravou odvolání ve správním řízení, její aplikací na zvláštní požadavky stavebního zákona a vztahem k žalobnímu řízení před správními soudy.

[16.] K tomu je nutno zejména v obecnější rovině uvést (viz též rozsudek zdejšího soudu č. 672/2005 Sb. NSS), že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17.] Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany.

Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Tímto opravným prostředkem, kterým je možno brojit proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je především odvolání.

[18.] Odvolací lhůta je podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vázána na oznámení, resp. doručení rozhodnutí. Pro řízení, ve kterém bylo rozhodnutí účastníkům oznámeno, platí běžná odvolací lhůta patnácti dnů ode dne oznámení podle ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu. V případě, že rozhodnutí účastníkům oznámeno nebylo, se uplatní odvolací lhůta třiceti dnů ode dne, kdy se o rozhodnutí účastník dozvěděl. Tato lhůta se dále uplatní i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl a neúčastnil se ho, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 9. 1. 2008 č. j. 1 As 45/2007 – 48, in: www.nssoud.cz).

[19.] Přípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podmiňuje ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpáním řádných opravných prostředků. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že požadavek vyčerpání opravného prostředku platí nejen pro účastníky, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu doručeno řádně, ale také pro tzv. opomenuté účastníky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 As 20/2005 – 52, a v něm odkazovanou judikaturu). K postavení tzv. opomenutých účastníků správního řízení je vhodné odkázat rovněž na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118).

[20.] Nejvyšší správní soud hodnotil žalobu stěžovatelek prizmatem citované zákonné úpravy a ustálené judikatury. Zabýval se proto tím, zda jim bylo doručeno oznámení o zahájení územního řízení a rozhodnutí o umístění stavby, a zda se s nimi mohly seznámit. Nad to se také zabýval nevyvěšením informace o záměru dle § 87 odst. 2 stavebního zákona, které stěžovatelky namítaly.

[21.] Z předloženého spisového materiálu k tomu plyne, že stěžovatelky jsou osobami, jejichž vlastnické či jiné věcné právo mohlo být územním rozhodnutím přímo dotčeno [účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona,]. Kategorizace účastníků podle § 85 stavebního zákona je významná pro zahájení územního řízení, neboť § 87 odst. 1 stavebního zákona rozlišuje mezi hlavními účastníky, kterým se doručuje jednotlivě a vedlejšími účastníky, kterým se doručuje veřejnou vyhláškou. Stěžovatelkám v projednávané věci svědčilo procesní postavení účastnic dle § 85 odst. 2 stavebního zákona; žalovaný tak správně doručoval veřejnou vyhláškou.

[22.] Z kasační stížnosti není jasné, jak stěžovatelky hodnotí své postavení v řízení. Nezpochybňují totiž doručení oznámení o zahájení řízení, resp. rozhodnutí o umístění stavby. Zároveň se ale odvolávají na nemožnost podat odvolání, protože prý nebylo možno se o řízení dozvědět. Vytvoření kategorie „opomenutých účastníků *de facto*“, čehož se snad stěžovatelky implicitně domáhaly, však Nejvyšší správní soud přijmout nemohl.

[23.] Účastenství v řízení bylo stěžovatelkám vyhrazeno jako těm, jejichž práva mohla být dotčena. V souladu se zásadou, že práva naleží bdělým, bylo jejich zájmem, aby se zajímaly o dění ve svém okolí. Z dosavadního průběhu územního řízení, tak jak je líčen v kasační stížnosti, plyne, že doposud se stěžovatelky o svá práva braly velmi činorodě. V jejich postavení vedlejších účastnic od nich ale zákonná úprava vyžaduje také sledování úřední desky a překonání případných obtíží, které jsou s tím spojené. Právě pro ulehčení

přístupu k informacím na úřední desce ukládá § 25 odst. 2 správního řádu povinnost zveřejnit informace též způsobem, který umožňuje dálkový přístup (t. zv. „elektronická úřední deska“). Pokud by Nejvyšší správní soud za této situace dospěl k závěru, že se stěžovatelky s oznámením o zahájení řízení a územním rozhodnutím nemohly seznámit, popřel by smysl zákonodárcem zvoleného doručování veřejnou vyhláškou.

[24.] Ze správního spisu k tomu plyne, že oznámení o zahájení územního řízení i následné rozhodnutí o umístění stavby byla řádně vyvěšena na úřední desce po zákonem předepsanou dobu. Jsou tedy považována za řádně doručená, což stěžovatelky nezpochybnily. Lze proto v této otázce uzavřít, že stěžovatelky nebyly opomenutými účastnicemi řízení. Plně na ně proto dopadala běžná odvolací lhůta dle § 83 odst. 1 správního řádu, která marně uplynula.

[25.] Stěžovatelky opřely svou žalobu ke krajskému soudu o nesplnění povinnosti podle § 87 odst. 2 stavebního zákona, tedy povinnosti vyvěsit informaci o záměru a o podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Nevyvěšení informace o záměru se jim však nepodařilo dokázat. Nijak se totiž nezabývaly tím, že vyvěšení je potvrzeno úředním záznamem o kontrole na místě, který je součástí správního spisu (sp. zn. STU/04/032769/11/Poki, nečíslovaný list mezi listy č. 17 a 18). Na existenci tohoto záznamu přitom byly stěžovatelky upozorněny jak ve vyjádření žalovaného k žalobě, tak ve sdělení Magistrátu města Brna, který jako správní orgán žalovanému nadřízený neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

[26.] I kdyby se však stěžovatelkám nevyvěšení informace podařilo prokázat, nestačilo by to ke zpochybnění zákonnosti usnesení krajského soudu. Jak totiž bylo konstatováno již výše, s. ř. s. důsledně zavedl tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje podpůrně, tedy teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Chtěly-li proto stěžovatelky uplatnit námitku nevyvěšení informace o záměru, měly k tomu prostor v řízení před správními orgány v rámci odvolání. Bylo pak věcí odvolacího řízení, aby byla posouzena opodstatněnost této námitky.

[27.] Lze tak uzavřít, že krajský soud posoudil nepřípustnost žaloby správně, v souladu se zákonem i s ustálenou judikaturou zdejšího soudu, když dovodil, že povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky stíhá všechny případné žalobce a jejich nevyčerpání je důvodem odmítnutí žaloby pro nepřípustnost.

V. Závěr

[28.] Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

[29.] Stěžovatelky, které neměly v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. září 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu