

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **„Společenství vlastníků jednotek domu Baarova ul. čp. 1686/67“**, zast. JUDr. Milošem Vondráčkem, advokátem, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 36, České Budějovice, proti žalovanému: **Magistrát města České Budějovice,** se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 1/1, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 2. 2012, č. j. 10 A 95/2011 – 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I.
### Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Kolaudačním rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 3. 2011, č. j. ODSH/1265.1/11/Ma, jako speciálního stavebního úřadu podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v tehdy účinném znění, bylo povoleno užívání stavby „Stavební úpravy komunikace ulice J. Š. Baara v Českých Budějovicích – 4. část“ (úsek mezi ulicemi Lipenská – Nádražní) na pozemcích parc. č. 4102/1, 3635, 4222, 4157/1, 4158/1, 4159/2, 4140/4, 4141/2 a 4173, všechny v katastrálním území České Budějovice 3. Stavba obsahuje stavební úpravy místní komunikace, odvodnění komunikace, chodníky a podélná parkovací stání; pro užívání stavby nebyly stanoveny žádné podmínky.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 4. 11. 2011, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně žalovanému uložil nahradit žalobci náklady řízení. Namítal, že v souladu s § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v tehdy účinném znění (dále jen „správní řád“) měl být účastníkem kolaudačního řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, žalovaný jej však v rozporu se zákonem za účastníka nepovažoval a kolaudační rozhodnutí mu nedoručil. Toto bylo mimoto v rozporu se zákonem vyhlášeno veřejnou vyhláškou, a žalobce je proto přesvědčen, že je nicotné. S napadeným rozhodnutím ze dne 8. 3. 2011 se seznámil teprve dne 7. 9. 2011, a to nahlédnutím do spisu. V důsledku toho, že žalobci nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, nemohl realizovat svá práva a proti rozhodnutí se bránit odvoláním, podnětem k vyslovení nicotnosti a následně případně žalobou před správním soudem.

[3] Co do merita věci namítal, že v důsledku vydání napadeného rozhodnutí došlo ke ztížení vjezdu a faktickému ohrožení užívání parkoviště ve dvoře domu č. 1686/67, jehož správu žalobce jako společenství vlastníků jednotek zajišťuje, neboť při stání vozidel na podélných parkovacích stáních naproti domu, jejichž užívání bylo napadeným rozhodnutím povoleno, je tento manévr zdlouhavý a hrozící poškozením zaparkovaných vozidel; navíc omezuje plynulý provoz. Situace byla dále zhoršena označením ulice jako jednosměrné. Napadené rozhodnutí bylo podle žalobce vydáno v rozporu s regulačním plánem „Pražská čtvrť a lokalita Lannova“,nerespektuje § 23 odst. 1 věta druhá vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v tehdy účinném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), jakož ani § 12 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, v tehdy účinném znění (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.).

[4] Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 8. 2. 2012, č. j. 10 A 95/2011 – 27, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3000 Kč. V odůvodnění usnesení poukázal na ustanovení § 5 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77, a ze dne 1. 7. 2004, č. j. 2 As 5/2004 – 57, a dospěl k závěru, že povinnost vyčerpat před podáním žaloby ke správnímu soudu řádné opravné prostředky se vztahuje i na opomenutého účastníka správního řízení. Pokud je tedy žalobce přesvědčen, že měl být účastníkem řízení, měl proti napadenému rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně podat odvolání. Pokud tak neučinil, nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení, a jeho žaloba je tak nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. Na tomto závěru nemůže nic změnit, pokud napadené rozhodnutí nebylo žalobci doručeno; tato skutečnost měla – za situace, kdy se žalobce o obsahu napadeného rozhodnutí dozvěděl jinak – vliv na běh lhůty k podání odvolání, nikoliv však na vlastní možnost odvolání podat.

[5] Proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 19. 3. 2012, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že nebyl seznámen s obsahem

napadeného rozhodnutí, domněnku o jeho patrném vydání získal teprve v důsledku změny poměrů na předmětné komunikaci, na což reagoval podáním ze dne 21. 4. 2011, které označil jako podnět a kterým se domáhal nápravy stavu, jakož i tohoto nezákonného rozhodnutí. Je přesvědčen, že toto podání bylo co do svého obsahu třeba posuzovat jako odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně. Žalovaný je však takto neposoudil a reagoval na ně toliko vyjádřením ze dne 14. 6. 2011, zn. ODSH/4813/11/Ma, nikoli rozhodnutím, které by bylo soudně přezkoumatelné. Pokud krajský soud nevyhodnotil právní povahu podání ze dne 21. 4. 2011 v souladu se zákonem, nerespektoval nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, jakož ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 As 51/2008 – 161. Stěžovatel dodal, že proti napadenému rozhodnutí brojil i jinými prostředky, konkrétně žádostí o opatření proti nečinnosti, žádostí o změnu dopravního značení či žádostí o povolení zvláštního užívání. Je přesvědčen, že jeho žaloba není nepřípustná, jak dovodil krajský soud.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## II.
## Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Z obsahu kasační stížnosti se podává, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“*

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil právní povahu jeho podání ze dne 21. 4. 2011, které je podle přesvědčení stěžovatele co do obsahu třeba chápat jako odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[12] Podle § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu *„podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.“*

[13] Podle § 82 odst. 2 věta první a druhá správního řádu *„odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost*

*rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.*" Podle § 37 odst. 2 věta první a poslední téhož zákona „*z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.*"

[14] Stěžovatel v podání ze dne 21. 4. 2011, které označil jako podnět, uvedl, že v souvislosti s rekonstrukcí místní komunikace na ulici J. Š. Baara byla vybudována parkovací stání podél levé strany ulice, čímž došlo k tomu, že pro vjezd na parkoviště ve dvoře domu č. 1686/67, jehož správu stěžovatel jako společenství vlastníků jednotek zajišťuje, zbývá jízdní pruh o šířce 3,5 m a chodník o šířce 1,7 m. Tato situace vlastníkům jednotek brání v řádném užívání parkoviště ve dvoře domu, zejména pak v bezpečném zajíždění na ně, kdy je narušen plynulý provoz na komunikaci a hrozí kolize s vozidly zaparkovanými na ulici. Stav místní komunikace je podle něj rozporný s právními předpisy, zejména s vyhláškami č. 501/2006 Sb. a č. 104/1997 Sb. V důsledku rekonstrukce byl fakticky znemožněn vjezd do dvora domu, jak byl dříve povolen rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 2. 2004. Stěžovatel navrhl, aby správní orgán rozhodl tak, že stavební úpravy byly provedeny v rozporu s právními předpisy.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání stěžovatele ze dne 21. 4. 2011 nelze co do svého obsahu (bez ohledu na formální označení) interpretovat jako odvolání proti žalobou napadenému kolaudačnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011. Toto podání totiž nejen že žádným způsobem neodkazuje na rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011, ale nesplňuje elementární zákonné požadavky na odvolání, jak jsou vymezeny v § 82 odst. 2 správního řádu. Není z něj předně patrno, proti kterému rozhodnutí směřuje a co stěžovatel navrhuje. Brojí sice proti stavebním úpravám v ulici J. Š. Baara, zejména pak před domem č. 1686/67, jehož správu stěžovatel jako společenství vlastníků jednotek zajišťuje, není z něj však seznatelné, zda jeho účelem je toliko obecné vyjádření přesvědčení o provedení stavebních úprav v rozporu se zákonem anebo zda směřuje konkrétně proti některému z rozhodnutí, na jejichž základě byla rekonstrukce ulice provedena. V této souvislosti je třeba uvést, že za tímto účelem byla vydána řada rozhodnutí v rozpětí více než devíti let, a to zejména stavební povolení ze dne 11. 2. 2002, č. j. SDÚ/301-2/02-Vr; stavební povolení ze dne 23. 12. 2005, č. j. ODaSH/9641-2/05-Vr, rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení ze dne 10. 3. 2008, zn. ODaSH/1285-2/08-Vr, rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení ze dne 28. 4. 2010, zn. ODaSH/2921-2/10-Vr, a konečně žalobou napadené kolaudační rozhodnutí ze dne 8. 3. 2011. Z tvrzení stěžovatele v nyní probíhajícím řízení, jakož ani ze spisové dokumentace přitom není zřejmé, že by stěžovatel v minulosti jakýmkoli způsobem brojil proti kterémukoli z výše uvedených rozhodnutí, na jejichž základě byly stavební úpravy komunikace prováděny.

[16] Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že jeho podání ze dne 21. 4. 2011 je třeba interpretovat jako odvolání proti žalobou napadenému kolaudačnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011. Zdejší soud přitom nepřehlédl, že argumentace zaměřená na právní povahu předmětného podání byla stěžovatelem poprvé uplatněna v kasační stížnosti. V řízení před krajským soudem stěžovatel v tomto směru nic netvrdil, ba naopak v žalobě uvedl, že s napadeným rozhodnutím ze dne 8. 3. 2011 se

seznámil teprve dne 7. 9. 2011, tedy více než čtyři měsíce poté, co učinil podání, které nyní prezentuje jako odvolání proti tomuto rozhodnutí. S ohledem na průběh řízení proto lze vyjádřit domněnku, že poté, co mu bylo napadené rozhodnutí dne 7. 9. 2011 fakticky oznámeno, stěžovatel zvolil obranu proti němu žalobou ke krajskému soudu ze dne 4. 11. 2011 (tedy podanou v zákonné dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.). V kasační stížnosti nově uplatněné tvrzení, že podání stěžovatele ze dne 21. 4. 2011 má být interpretováno jako odvolání proti napadenému rozhodnutí, se pak jeví jako účelové, vykonstruované teprve poté, co stěžovatel se svojí žalobou neuspěl, přičemž krajský soud ji odmítl právě z důvodu, že stěžovatel se proti rozhodnutí žalovaného nebránil odvoláním k nadřízenému správnímu orgánu, nýbrž přímo žalobou ke správnímu soudu. Této domněnce nasvědčuje i fakt, že stěžovatel se v žalobě i kasační stížnosti brání výhradně proti rozhodnutí ze dne 8. 3. 2011, žádným způsobem však již nebrojí proti vyjádření žalovaného ze dne 14. 6. 2011, zn. ODSH/4813/11/Ma, kterým bylo jeho podání ze dne 21. 4. 2011 vyřízeno negativně.

[17] Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu stěžovatele proti kolaudačnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2011 odmítl podle § 68 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z důvodu, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Krajský soud postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud dospěl k závěru, že stěžovatel měl možnost bránit se proti napadenému rozhodnutí, které mu podle jeho vlastního tvrzení bylo oznámeno dne 7. 9. 2011, odvoláním, tuto možnost však nevyužil a proti rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně se bránil přímo žalobou.

[18] Hodnocení věci, jak bylo provedeno krajským soudem, je rovněž zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, vycházející z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, publikován pod č. 1838/2009 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), v němž zdejší soud judikoval, že *„je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.“* (...) *„Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“*

[19] V návaznosti na argumentaci stěžovatele, který se domáhá vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí o svém odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, pak nelze než konstatovat, že pokud by stěžovatel býval využil svého práva na podání odvolání poté, co mu bylo napadené rozhodnutí dne 7. 9. 2011 oznámeno, pak rozhodnutí o takovém odvolání by bezpochyby mohlo být učiněno předmětem přezkumu soudy ve správním soudnictví, a to zejména i v případě, že by bylo založeno na popření stěžovatelova účastenství na řízení. V této souvislosti lze odkázat na odůvodnění usnesení ze dne 17. 2. 2009, citovaného v předchozím bodě, v jehož bodech 54-55 rozšířený senát

vyložil, že *„popření účastenství – aby tu byl skutečný spor a měly se od čeho odvíjet žalobní lhůty – se musí nejprve stát procesně účinným způsobem, například zamítnutím odvolání pro nepřípustnost (§ 60 spr. ř. z r. 1967, § 92 odst. 1 spr. ř. z r. 2004), nebo zamítnutím návrhu na obnovu řízení proto, že ten, kdo návrh podal, není účastníkem řízení [návrh na obnovu řízení může podat toliko účastník (§ 62 spr. ř. z r. 1967, resp. § 100 spr. ř. z r. 2004)]. Je pak na opomenutém účastníkovi, aby napadl takové zamítavé rozhodnutí včas žalobou na soudě (§ 65 s. ř. s.).“*

[20] V této souvislosti je třeba dodat, že krajský soud stěžovateli postavení tzv. opomenutého účastníka správního řízení v žádném případě neodpíral, nýbrž v napadeném usnesení právě naopak vycházel z toho, že pokud byl stěžovatel přesvědčen, že měl být účastníkem řízení, měl proti napadenému rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu prvního stupně podat odvolání (rozhodnutí, jež by podléhalo soudnímu přezkumu), a nikoli žalobu ke správnímu soudu.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že nelze dovozovat, že by napadené usnesení krajského soudu nerespektovalo závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publikován pod č. N 93/57 SbNU 221 (dostupný z: <nalus.usoud.cz>), jak stěžovatel namítá. V dané věci se totiž Ústavní soud zabýval případem, kdy soud odmítl přezkoumat úkon správního orgánu, u něhož se materiálně jednalo o zamítavé rozhodnutí o odvolání účastníka a které bylo vydáno nadřízeným správním orgánem poté, co mu byla věc předložena k rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. V nyní projednávané věci se však o takový případ nejednalo, neboť krajský soud se věcí odmítl meritorně zabývat nikoli proto, že by zde bylo vydáno rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, které však formálně jako rozhodnutí označeno nebylo (jako tomu bylo ve věci řešené Ústavním soudem), nýbrž z toho důvodu, že věc se k nadřízenému správnímu orgánu vůbec nedostala, neboť stěžovatel nevyužil svého práva podat proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání poté, co mu toto bylo dne 7. 9. 2011 oznámeno.

[22] Jako irelevantní je pak třeba hodnotit odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 As 51/2008 – 161, neboť zde byl předmětem přezkumu zcela odlišný případ, kdy krajský soud odmítl projednat žalobu pro nedostatek aktivní legitimace žalobců s tím, že tito (podle nesprávného názoru krajského soudu) dostatečně nedoložili skutečné porušení svých práv. Stejně tak nemůže na hodnocení věci nic změnit argumentace stěžovatele, že proti vydání napadeného rozhodnutí brojil i jinými prostředky, např. žádostí o opatření proti nečinnosti, žádostí o změnu dopravního značení či žádostí o povolení zvláštního užívání; takové jiné úkony, jimiž stěžovatel usiloval o nápravu stavu, totiž nijak nesouvisí s předmětem řízení v nyní projednávané věci.

## III.
## Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a další spisové dokumentace k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., za použití ustanovení §

109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá 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 23. května 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu