ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobců: a) Ing. L. K.**, **b) H. N.**, a **c) R. N.**, všichni zast. Mgr. Marií Strakošovou, advokátkou se sídlem Fügnerovo nábřeží 2809, Zlín, proti žalovanému: **Magistrát města Zlína,** se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2015, č. j. MMZL 085824/2015, sp. zn. MMZL-SÚ-058732/2015/Jan, za účasti osoby zúčastněné na řízení: společnosti MILL STAVBY s.r.o., se sídlem Pod Strání 739, Zlín - Prštné, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b), a c) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 5. 2016, č. j. 31 A 35/2016 – 94,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalobce a) **se zastavuje**.

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

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a).

IV. Žalobci a) **se vrací** část zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši **4 000 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Kasační stížnost žalobců b) a c) **se zamítá**.

VI. Žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti žalobců b) a c) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

VII. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobců b) a c).

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhali zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím na žádost stavebníka, společnosti MILL STAVBY s.r.o., rozhodl o změně stavby před dokončením podle § 118 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění v době rozhodné (dále jen „stavební zákon“), za přiměřeného použití § 94, § 94a odst. 5 a § 115 téhož zákona.

[2] Krajský soud žalobu odmítl jako nepřípustnou z důvodu nevyčerpání opravných prostředků [§ 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona].

[3] Vycházel z toho, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, jehož součástí bylo poučení o možnosti podat proti němu odvolání. Stěžovatelé je nepodali, pouze podnětem zahájili proceduru k provedení přezkumného řízení, řádné opravné prostředky tedy nevyčerpali a jejich žaloba je nepřípustná. Na uvedeném závěru nic nemění argumentace, že s nimi nebylo jednáno jako s účastníky správního řízení. Ustanovení § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění v době rozhodné (dále jen „správní řád“), totiž upravuje proceduru k nápravě tohoto stavu.

[4] *Obiter dictum* soud dodal, že žaloba je opožděná. Stěžovatelé byli nejpozději 27. 8. 2015 prokazatelně seznámeni s napadeným rozhodnutím, žalobu ale podali až 7. 4. 2016, tedy po lhůtě dle § 72 s. ř. s. I pokud by soud dospěl k závěru, že žaloba je přípustná, musel by ji odmítnout pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti, zpětvzetí kasační stížnosti stěžovatelem a)

[5] Stěžovatelé podali kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tvrdí tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[6] Východiskem jejich námitek je názor, že byli tzv. hlavními účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu a § 109 písm. b) a e) stavebního zákona a jako takovým jim nemohlo být doručováno veřejnou vyhláškou (žalovaný jim tímto způsobem doručoval oznámení o zahájení řízení i napadené rozhodnutí, a to s odkazem na ustanovení týkající se řízení s velkým počtem účastníků).

[7] Domnívají se, že podmínku vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. nelze vykládat k jejich tíži, neboť jim byla účelovým jednáním žalovaného odepřena možnost účastnit se správního řízení. Vzhledem k výše uvedenému se o existenci správního řízení dozvěděli až v okamžiku, kdy stavebník zahájil výkopové práce. Bezprostředně poté, co zjistili stav věci, začali jednat. Jako osoby práva neznalé (ze strany žalovaného se jim nedostalo žádného poučení) podali písemnosti nazvané *stížnosti* a *námitky*, kde vyjádřili svůj nesouhlas s napadeným rozhodnutím. V rámci svých možností se tedy aktivně snažili situaci řešit, upozornit na vady správního řízení a dodatečně se domoci ochrany svých

práv. Činili tedy tak, jak vyplývá ze smyslu a účelu § 68 písm. a) s. ř. s. Podání měla být vyhodnocena jako odvolání a sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení jako rozhodnutí o něm.

[8] K podobné situaci se dle stěžovatelů vyjadřoval Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09. Tam uvedl, že soudy jsou povinny počínat si při rozhodování tak, aby účastníkům poskytly efektivní ochranu před nezákonnými postupy správních orgánů. V situaci, kdy správní orgán reaguje na odvolání opomenutého účastníka pouze sdělením o tom, že neshledal předpoklady k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, a opomenutý účastník je považuje za rozhodnutí o odvolání, soud je musí přezkoumat i z tohoto hlediska.

[9] Dále argumentují proti odkazu krajského soudu na § 84 odst. 1 správního řádu. Upozorňují, že jeho poslední věta vylučuje aplikaci pro hlavní účastníky řízení, což lze rovněž dovodit z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 1 As 98/2014 – 39, a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2013 – 30. Stěžovatelé jsou toho názoru, že krajský soud mohl apelovat pouze na využití postupu dle § 84 odst. 2 správního řádu. S napadeným rozhodnutím byli prokazatelně seznámeni 25. 8. 2015 a ještě téhož dne podali *stížnosti* a *námitky* jak k žalovanému, tak ke Krajskému úřadu Zlínského kraje.

[10] Konečně rozporují závěr krajského soudu o opožděnosti žaloby. Vzhledem k celé řadě pochybení žalovaného a faktické absenci řádně doručeného rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, které by obsahovalo poučení o dalších procesních možnostech účastníků řízení, nelze § 72 odst. 1 s. ř. s. vykládat k jejich tíži. Takový postup by bylo možné chápat jako zneužití práva a odmítnutí efektivní ochrany, neboť účelem zákona není, aby výše popsané jednání žalovaného požívalo právní ochrany.

[11] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný správní orgán ani společnost MILL STAVBY s.r.o. se k podané kasační stížnosti nevyjádřily.

[13] Stěžovatel a) vzal kasační stížnost výslovně zpět podáním ze dne 29. 8. 2016, označeným jako *Zpětvzetí kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 35/2016 – 94 za Stěžovatele č. 1*, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno téhož dne. Současně požádal o vrácení zaplaceného soudního poplatku na běžný účet zástupkyně, č. ú. 27-219310257/0100.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátkou (§105 odst. 2 s. ř. s.).

III. a) Kasační stížnost stěžovatele a)

[15] Řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., jelikož byla vzata zpět a projev vůle, kterým se tak stalo, je jednoznačný a nevzbuzuje žádné pochybnosti, viz bod [13] tohoto rozsudku.

[16] V souladu s dispoziční zásadou, jíž je správní soudnictví ovládáno, navrhovatel (zde stěžovatel) disponuje řízením nebo jeho předmětem, a tedy může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.). Pokud se tak stane, soud řízení podle shora citovaných ustanovení zastaví.

III. b) Kasační stížnost stěžovatelů b) a c)

[17] Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti stěžovatelů b) a c) a v rámci jimi uplatněných důvodů. Ověřil také, zda usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost stěžovatelů b) a c) není důvodná.

[19] Podstatou projednávané věci je otázka, zda stěžovatelé vyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Krajský soud dospěl k závěru, že nikoli, proto žalobu vyhodnotil jako nepřípustnou ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že správní soudnictví je založeno na zásadě 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 koncipován jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, či usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07).

[21] Tato zásada se projevuje v § 5 s. ř. s. a také v § 68 písm. a) s. ř. s., které vyžadují, aby navrhovatel před podáním návrhu ve správním soudnictví vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Umožňuje-li zvláštní zákon napadnout rozhodnutí správního orgánu řádným opravným prostředkem, musí být tento opravný prostředek podán a musí o něm být rozhodnuto dříve, než se účastník obrátí na správní soud (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77, publ. pod č. 64/2004 Sb. NSS, ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 – 106, publ. pod č. 454/2005 Sb. NSS)

[22] V projednávané věcí je nesporné, že stěžovatelé byli účastníky řízení o změně stavby před jejím dokončením, které bylo zahájeno na žádost stavebníka, společnosti MILL STAVBY s.r.o. (§ 118, § 94a, § 85 a § 109 stavebního zákona), a jako takoví mohli proti napadenému rozhodnutí podat řádný opravný prostředek – odvolání (§ 192 odst. 1 stavebního zákona, § 81 odst. 1 správního řádu).

[23] Podáním, které by bylo označeno jako *odvolání*, stěžovatelé proti napadenému rozhodnutí nikdy nebrojili. Dne 27. 8. 2015 však byla Krajskému úřadu Zlínského kraje,

který je nadřízeným správním orgánem žalovaného, doručena podání stěžovatele c) nazvaná *námitka* a *stížnost na povolení stavby po změně stavby ze dne 115. 5. 2015* (není zřejmé, zda mělo jít o 11. 5. 2015 nebo 15. 5. 2015, pozn. NSS) *na pozemku č. X, X, X v katastrálním území Prštné Zlín, ulice Pod Strání*. Dne 7. 9. 2015 bylo krajskému úřadu doručeno podání stěžovatele c) nazvané *vyjádření k situaci ve věci „novostavba bytového domu Zlín - Prštné, Pod Strání"* a společné podání stěžovatelů a) a c) *žádost o přezkoumání okolností stavby*. Stěžovatel c) v nich žalovanému vytýkal, že jej řádně neinformoval o zahájení řízení, nesprávně doručoval a nevyžádal souhlas se změnou stavby, po věcné stránce nesouhlasil především s tím, aby byl ke stavbě zřízen příjezd přes pozemek, který má ve společném jmění manželů se stěžovatelkou b). Krajskému úřadu tedy adresoval podání, jejichž obsahem byl nesouhlas s napadeným rozhodnutím, bez dalšího však nebylo zřejmé, o jaké podání se typově jedná.

[24] Z uvedeného je zřejmé, že závěr krajského soudu, že stěžovatelé nepodali odvolání, pouze podnět k provedení přezkumného řízení, je poněkud zkratkovitý.

[25] Předně je namístě upozornit, že stěžovatelka b) ve věci žádné podání neučinila – v tomto ohledu je odůvodnění krajského soudu nepřesné. Závěr, že proti napadenému rozhodnutí nepodala odvolání, nicméně obstojí a její žaloba proto byla podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. Pro úplnost lze dodat, že za vyčerpání opravných prostředků nelze považovat situaci, kdy odvolání podá jiný z účastníků správního řízení, i kdyby se jednalo o spoluvlastníky dotčené nemovitosti. Jedinou výjimku v tomto směru představuje situace, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv takového účastníka změněno či zrušeno k opravnému prostředku jiného, ta ale v projednávané věci nenastala (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 9 As 43/2010 – 50).

[26] V případě stěžovatele c) byla situace jiná než u stěžovatelky b), neboť ve věci aktivně jednal a činil podání specifikovaná v bodě [23] tohoto rozsudku. Vzhledem k tomu, že jejich obsahem je jednoznačně nesouhlas s napadeným rozhodnutím (procesním postupem žalovaného i jeho věcným řešením), v souladu s § 37 odst. 1, větou druhou, správního řádu by na ně mohlo být nahlíženo jako na odvolání. Na odpovědi na spornou otázku to však nemohlo nic změnit, protože krajský úřad o těchto podáních jako o odvoláních doposud nerozhodl a naložil s nimi jako s podněty k provedení přezkumného řízení; důvody k jeho provedení neshledal, což stěžovatelům sdělil přípisem ze dne 20. 10. 2015 (*Sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení*).

[27] Námitce, že *sdělení* představuje rozhodnutí o odvolání, soud nepřisvědčil. Východiskem pro tento závěr je formální podoba tohoto úkonu, který je označen jako *sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení*, nikoli jako rozhodnutí, a nesplňuje ani jiné náležitosti rozhodnutí podle § 67 správního řádu, zejména neobsahuje výrokovou část a poučení. Ani po materiální stránce se o rozhodnutí o odvolání nejedná, neboť je z něj jednoznačně patrné, že krajský úřad vyhodnotil podání stěžovatele c) jako podněty k zahájení přezkumného řízení a tímto způsobem s nimi zacházel.

[28] Stěžovatelé se mýlí, pokud se domnívají, že *sdělení* mělo být vyhodnoceno jako rozhodnutí o odvolání s ohledem na závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publ. jako N 93/57 SbNU 221. Obě věci totiž byly podstatně odlišné.

[29] Ústavní soud sice dospěl v odkazované věci k závěru, že správní soudy měly úkon, který byl formálně sdělením k podnětu k zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí, přezkoumat i z hledisek pro přezkum rozhodnutí o odvolání. Jeho závěr však nebyl natolik obecný, jak naznačují stěžovatelé, naopak zohledňoval situaci v odkazované věci. Správní orgán se v ní účelově vyhýbal rozhodnutí o podání účastníka, které nesporně bylo odvoláním, a místo toho vydal pouhé sdělení, jež není soudně přezkoumatelné. Podstatné také je, že účastník považoval sdělení za rozhodnutí o svém odvolání a proti tomuto úkonu se bránil správní žalobou.

[30] Oproti tomu v projednávané věci byla krajskému úřadu doručena podání, jejichž obsahem byl „pouze“ nesouhlas s napadeným rozhodnutím, a bez dalšího nebylo jasné, čeho se stěžovatel c) domáhá a o jaké konkrétní podání se jedná. Materiálně by v úvahu připadalo jak odvolání, tak podnět k přezkumu. Vzhledem k tomu, že podání byla označena jako *stížnost, námitka, vyjádření* či *žádost*, jejich název nemohl být vodítkem. Krajský úřad dále evidentně považoval za relevantní (a soud na tomto místě nehodnotí správnost takového úsudku, neboť to pro posouzení projednávané věci není podstatné), že rozhodnutí žalovaného již bylo v té době pravomocné. Proto podání od počátku považoval za podněty k přezkumu a tak s nimi naložil, když stěžovatelům sdělil, že důvod k zahájení přezkumného řízení neshledal. Stejně tak stěžovatelé evidentně nepovažovali *sdělení* za rozhodnutí o odvolání, jelikož nepodali žalobu proti němu, ale proti prvostupňovému rozhodnutí, a ani z textu žaloby není zřejmé, že by o *sdělení* jako o rozhodnutí o odvolání usuzovali. S takovým tvrzením poprvé přišli až v kasační stížnosti v reakci na odůvodnění krajského soudu.

[31] Za popsaných okolností nelze dovozovat, že *sdělení* mělo být rozhodnutím o odvolání. Nejen, že tomu neodpovídá jeho forma ani obsah, ale z okolností projednávané věci vyplývá, že je tak nevnímaly ani správní orgány ani stěžovatelé. Pokud tedy trvají na tom, že ve věci podali odvolání, je namístě, aby související argumentaci uplatnili v rámci jiných prostředků nápravy, které jim správní řád, respektive s. ř. s. nabízí.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval otázkou včasnosti žaloby, neboť to by bylo namístě pouze tehdy, pokud by Nejvyšší správní soud závěru krajského soudu o nepřípustnosti žaloby nepřisvědčil. Důvod odmítnutí žaloby pro nepřípustnost způsobené nevyčerpáním opravných prostředků má totiž přednost před odmítnutím žaloby pro opožděnost. Včasnost žaloby lze zkoumat pouze za situace, kdy bylo vydáno správní rozhodnutí v řízení o instančně posledním řádném opravném prostředku v řízení před správním orgánem, který zákon připouští podat. Právě od něj se odvíjí lhůta k podání žaloby (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100, publ. pod č. 2276/2011 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

IV. a) Kasační stížnost stěžovatele a)

[33] Vzhledem k tomu, že stěžovatel a) vzal svoji kasační stížnost zpět, soud podle § 47 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., řízení o jeho kasační stížnosti zastavil.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[35] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele a). Osoba zúčastněná na řízení má podle uvedeného ustanovení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V projednávané věci jí žádné takové náklady nevznikly.

[36] Stěžovatel a) za kasační stížnost zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Soud rozhodl o vrácení jeho části ve výši 4 000 Kč na základě § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších přepisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Dle tohoto ustanovení totiž soud vrátí zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Vzhledem k tomu, že se v řízení o kasační stížnosti žádné jednání nekonalo, byly splněny podmínky pro vrácení soudního poplatku sníženého o 1 000 Kč. Třicetidenní lhůta k vrácení části poplatku počítaná od právní moci tohoto rozsudku vychází z § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Část soudního poplatku ve výši 4 000 Kč bude stěžovateli a) vyplacena na bankovní účet č. 27-219310257/0100, neboť o to výslovně požádal.

IV. b) Kasační stížnost stěžovatelů b) a c)

[37] Kasačním námitkám stěžovatelů b) a c) soud nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, jejich kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelů b) a c) se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé b) a c), kteří neměli v řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly.

[39] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelů b) a c), neboť jí žádné náklady podle citovaného ustanovení nevznikly.

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

V Brně dne 15. září 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu