

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Ing. M. L., b) M. L.,** oba zastoupeni Mgr. Alicí Kubíčkovou, LL.M., advokátkou se sídlem Za Poříčskou bránou 375/22, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Napajedla,** se sídlem Masarykovo náměstí 89, Napajedla, zastoupen JUDr. Drahomírem Fusem, advokátem se sídlem Kvítková 4703, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. SÚ/2014/7520/S, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) a žalobkyně b) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2017, č. j. 62 A 78/2017 – 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení nadepsaného usnesení Krajského soudu v Brně, jímž tento soud odmítl jejich žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. SÚ/2014/7520/S (dále též jen „napadené rozhodnutí“). Uvedeným rozhodnutím byl stěžovatelům uložen zákaz užívání stavby „Stavební úpravy rodinného domu č. p. X“ na pozemku stavební plochy č. X (zastavěná plocha a nádvoří) a pozemku p. č. X (ostatní plocha) v katastrálním území Napajedla dle ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[2] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního dále jen („s. ř. s."), když zjistil, že stěžovatelé nevyčerpali řádné opravné prostředky před správními orgány.

[3] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Z kasační stížnosti je nicméně evidentní, že je tvrzen pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá na případy přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[4] Stěžovatelé mají za to, že podání, kterým brojili proti napadenému rozhodnutí, a které nazvali jako „(s)tížnost na R. S., referentku stavebního úřadu Napajedla", měl správní orgán vyhodnotit dle obsahu jako odvolání podle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Krajský soud dále zřejmě v důsledku neúplné spisové dokumentace nezjistil, že správní orgán nebral ohled na písemnost stěžovatelky b) ze dne 13. 1. 2015 adresované Ing. L. Č. (vedoucí odboru stavebního úřadu), v níž stěžovatelka napadá rozhodnutí jako nicotné; toto podání mělo být rovněž vyhodnoceno jako včasné odvolání nebo jako podnět k vyslovení nicotnosti. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti popisuje průběh řízení před podáním správní žaloby a uvádí, že napadené rozhodnutí je nicotné, neboť správní orgán nedodržel lhůtu pro jeho vydání podle § 120 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelé mají za to, že využili všechny procesní prostředky, když se opakovaně domáhali nicotnosti rozhodnutí. Uvádí, že odvolání nepodali, neboť měli rozhodnutí za nicotné. Navrhují proto usnesení krajského soudu zrušit a vyslovit nicotnost napadeného správního rozhodnutí.

[5] Žalovaný se ve svém vyjádření plně ztotožnil se závěrem krajského soudu a zdůraznil, že vydané rozhodnutí nepovažuje za nicotné.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátkou. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[7] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, je oprávněn zkoumat toliko to, zda rozhodnutí krajského

soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80). Proto se v tomto řízení nelze zabývat žalobními námitkami směřujícími do věci samé.

[10] Stěžovatelé svými námitkami zpochybňují závěr krajského soudu, podle kterého nevyčerpali všechny opravné prostředky. Mají za to, že jejich podání ze dne 3. 1. 2015, příp. ze dne 13. 1. 2015 mělo být posouzeno jako odvolání.

[11] Se stěžovateli nelze souhlasit. Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud měl k dispozici kompletní spisovou dokumentaci, z níž také vycházel a z níž vychází rovněž Nejvyšší správní soud.

[12] Ze spisu plyne, že zástupkyně stěžovatelky b) ve správním řízení, paní L. L., podala dne 5. 1. 2015 stížnost na R. S., referentku stavebního úřadu Napajedla; podání bylo podepsáno Ing. M. L., M. L. a L. L. S ohledem na to, že měl stavební úřad pochybnosti, jestli se jedná o stížnost, nebo o odvolání proti napadenému rozhodnutí, vyzval všechny tři pisatele stížnosti, aby mu ve lhůtě deseti dnů sdělili, zda má jejich podání ze dne 3. 1. 2015, podané dne 5. 1. 2015, považovat za odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo zakázáno užívání stavby. Zároveň je poučil, že pokud by se o odvolání nejednalo, a pokud stavební úřad odvolání ve lhůtě pro jeho podání neobdrží, nabude rozhodnutí právní moci. Paní L. L. na uvedenou žádost reagovala odpovědí ze dne 7. 1. 2015, v níž uvedla, „*(d)oufám, že z tohoto vyjádření, které zasílám ze své pozice řádně zvoleného zastupitele města, je Vám zcela jasné, že žádné odvolání z naší strany není na místě, jelikož žádné „rozhodnutí", které by bylo právně závazné, jste neučinila.*" Z uvedeného je evidentní, že stěžovatelé odvolání nepodali a ani jej podat nehodlali, neboť byli toho názoru, že rozhodnutí je nicotné, pročež proti němu žádné opravné prostředky využívat nemusí. Jak plyne ze stěžovateli předloženého podání ze dne 13. 1. 2015, stěžovatelka b) jím uvedenou stížnost pouze doplnila, když jej i výslovně označila jako *„(p)říloha k vyjádření L. L. k písemnostem Vaše značka SÚ/2014/7520/S.*" Správní orgán proto, s ohledem na stěžovateli vyslovenou vůli odvolání nepodávat, ani toto podání neposoudil jako odvolání.

[13] Podle § 37 odst. 1 správního řádu platí, že *podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. Právě proto, že měl správní orgán pochybnost o povaze podání ze dne 3. 1. 2015, vyzval stěžovatele, aby se vyjádřili, jestli se jedná o odvolání. Poněvadž stěžovatelé explicitně uvedli, že se o odvolání nejedná, a řádně projevili svou vůli odvolání nepodávat, správní orgán usoudil správně, nepovažoval-li podanou stížnost za odvolání a postupoval podle § 175 správního řádu. Ani další doplnění tohoto podání již na věci nemohla ničeho změnit, neboť v nich stěžovatelé neprojevili vůli podat odvolání, pouze doplňovali podanou stížnost. O uvedeném svědčí i to, že žalobou podanou ke krajskému soudu stěžovatelé brojili proti prvostupňovému rozhodnutí a celá jejich argumentace směřovala k tomu, aby krajský soud vyslovil jeho nicotnost. Kdyby stěžovatelé měli za to, že proti uvedenému rozhodnutí podali odvolání, o kterém nebylo rozhodnuto, v takovém případě

by byla na místě nikoli žaloba proti rozhodnutí, ale žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Nic takového nicméně z žaloby neplyne. Až v kasační stížnosti stěžovatelé svoji argumentaci změnili v tom směru, že měla být jejich podání, která byla žalovanému doručena ve lhůtě pro podání odvolání, posouzena jako řádná odvolání, ačkoli s tím v podání ze dne 9. 1. 2015 vyslovili explicitní nesouhlas. Taková změna argumentace je však nepřípustná s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. a svědčí též o její zjevné účelovosti.

[14] Domnívají-li se stěžovatelé, že proti tvrzené nicotnosti rozhodnutí správního orgánu mohou brojit kdykoli, i když proti uvedenému rozhodnutí nevyužili řádné opravné prostředky, je tento jejich názor nesprávný. Krajský soud ohledně uvedeného správně poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb., NSS, dle kterého *„(p)odmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. (...) Žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci (...).“* Ze všeho uvedeného je tedy zřejmé, že stěžovatelé vědomě nepodali odvolání proti napadenému rozhodnutí, neboť se domnívali, že žalobu, ve které se domáhají vyslovení nicotnosti rozhodnutí, lze podat kdykoli. Uvedený závěr je však nesprávný.

[15] Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že napadené usnesení není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Krajský soud správně žalobu odmítl, neboť stěžovatelé v předchozím řízení nevyčerpali řádné opravné prostředky. V řízení tedy nebyla, a to neodstranitelně, splněna jedna z podmínek řízení. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé pro svůj neúspěch nemají právo na náhradu nákladů řízení. Náklady zastoupení vynaložené žalovaným nelze považovat za účelně vynaložené. Podle rozhodovací praxe správních soudů totiž obvykle nenáleží náhrada nákladů řízení úspěšným správním orgánům v těch případech, kdy jim prokazatelně nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Správním orgánům dále nebývají přiznávány náklady právního zastoupení, pokud tyto správní orgány disponují odborným aparátem k řešení dané věci. K tomuto Ústavní soud ve své judikatuře uvádí, že *„[v] souladu s nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2929/07 je nutno zdůraznit, že tam, kde k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených“* (viz nález ÚS ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349).

pokračování

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

V Brně dne 24. ledna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu