



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **O. H. st.**, zastoupeného JUDr. Josefem Matyášem, advokátem, se sídlem Hořická ul. 974, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Wonkova ul. 1142, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2006, č. j. 14452/UP/2006/Chl, za účasti osoby zúčastněné na řízení: O. H. ml., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 56/2006 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 56/2006 - 41 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního odboru Magistrátu města Hradce Králové ze dne 5. 5. 2006, č. j. 71201/2005/ST1/Pla; tímto rozhodnutím stavební úřad zamítl návrh na obnovu řízení ukončeného stavebním povolením ve věci „Stavební úpravy podkroví rodinného domu v ulici Dělnická v Hradci Králové, čp. 218, na pozemku st. parc. č. 511 v katastrálním území Kukleny, pro vznik nové bytové jednotky“.

[2] Žalovaný v odůvodnění uvedl, že marně uplynula tříletá objektivní lhůta k obnově řízení, a proto návrh na její povolení nelze než zamítnout. Poznamenal, že lhůta uplynula 11. 6. 2006,

tj. ještě před tím, než byla věc předložena k rozhodnutí o odvolání. I přesto se vyjádřil k odvolacím námitkám, které shledal nedůvodné a vyslovil, že postup Magistrátu města Hradec Králové byl v souladu s § 62 a násl. správního řádu (není-li výslovně v textu dále uvedeno jinak, jde o zákon č. 71/1967 Sb., správní řád).

[3] Krajský soud v Hradci Králové žalobu podanou proti posléze uvedenému rozhodnutí zamítl. Žalovanému dal za pravdu v tom, že po uplynutí zákonné tříleté lhůty dnem 11. 6. 2006 nebylo již možno návrhu na povolení obnovy řízení vyhovět, ani kdyby jej shledal oprávněným (což se však nestalo). Připomněl zároveň, že žalobní námitky vůbec nesměřovaly do tohoto důvodu zamítnutí odvolání; žalobce napadal důvody rozhodnutí orgánu prvního stupně, které však nebyly předmětem řízení před krajským soudem.

[4] Ve včas podané kasační stížnosti a jejím doplnění (doručeném krajskému soudu dne 3. 4. 2007) žalobce jako stěžovatel namítal důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (vada řízení). Spatřoval ji v tom, že stavební úřad I. stupně (Magistrát města Hradec Králové) vydal stavební povolení, přičemž zcela pominul stěžovatele jako účastníka řízení. Správní orgán přitom měl k dispozici výpis z katastru nemovitostí, ze kterého mohl zjistit, že stěžovateli svědčilo věcné právo k nemovitosti dotčené stavebními úpravami. Právo odpovídající věcnému břemeni (spocívající v právu bydlení) bylo vydáním stavebního povolení nepochybně dotčeno. Provádění stavebních úprav i jejich konečný výsledek zasáhly vážným způsobem do stěžovatelova práva na obydlí; to stížnost podrobně rozvedla v několika samostatných bodech.

[5] Poté, co stěžovatel zjistil, že bylo vydáno stavební povolení a byla vyznačena právní moc, nezbylo mu než podat návrh na povolení obnovy řízení. V průběhu tohoto řízení správní orgán mimo jiné zkoumal, zda stěžovatel dodržel zákonnou subjektivní lhůtu pro podání návrhu, tj. tři měsíce ode dne, kdy se dozvěděl o důvodech obnovy (§ 63 odst. 3 správního řádu). Stěžovatel tvrdil, že není pravdou, že by „měl k dispozici informaci o stavebním řízení dříve, než subjektivní lhůta proběhla“; to správní orgán neprokázal. Nezákonný postup ve stavebním řízení se správní orgán pokusil zhojit tím, že stěžovateli poskytl k nahlédnutí a vyjádření projektovou dokumentaci stavebních úprav a požadoval vznesení konkrétních námitek, které bylo možno uplatnit ve stavebním řízení. Tím ovšem znovu porušil zákon, neboť důvody pro obnovu řízení směřovaly jednoznačně k opomenutému účastenství stěžovatele.

[6] Pochybení stěžovatel spatřoval zejména v tom, že žalovaný se nezabýval průtahy v řízení způsobené správním orgánem prvního stupně, pro které marně uplynula zákonná objektivní lhůta; ty proto nemohou být přičítány k tíži stěžovatele. Stěžovatel měl za to, že lhůta pro obnovu řízení byla zachována již tím, že byl včas podán návrh na její povolení.

[7] Krajský soud se podle stěžovatele nesprávně ztotožnil s žalovaným v tom, že v době rozhodování žalovaného uplynula lhůta pro povolení obnovy řízení. Není tomu tak, protože stěžovatel sám nemohl žádným způsobem donutit správní orgány, aby rozhodly dříve, než tato lhůta uplynula. Kromě toho stěžovatel přestřel další právní názor: lhůta se staví po dobu celého řízení o podaném návrhu; odvolací řízení tvoří jeden celek s řízením u správního orgánu prvního stupně a „promlčecí doba“ nemůže pokračovat, a to až do právní moci konečného rozhodnutí

[8] Proti tomu žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Přisvědčil tvrzené skutečnosti, že stěžovateli svědčilo dle zápisu

v katastru nemovitostí právo odpovídající věcnému břemeni užívání a s tím spojeného bydlení. Toto právo však přirovnal k postavení nájemce bytu (§ 59 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., v textu dále „stavební zákon“). Ten výslovně upravil, že „nájemci bytů a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení“.

[9] K námitkám technického rázu odkázal žalovaný na kolaudační rozhodnutí stavebního odboru Magistrátu města Hradec Králové ze dne 27. 10. 2003, z něhož vyplynulo, že stavba byla dokončena dle projektové dokumentace, byly dodrženy podmínky stavebního povolení a stavba je schopná samostatného a bezpečného užívání.

[10] Žalovaný také setrval na svém stanovisku o marném uplynutí zákonné lhůty pro povolení obnovy řízení, v důsledku čehož byl povinen odvolání stěžovatele zamítnout. Zdůraznil, že jak objektivní, tak subjektivní lhůty jsou zákonem (§ 63 stavebního zákona) stanoveny jako nepřekročitelné a nelze prominout jejich zmeškání.

[11] Druhý senát Nejvyššího správního soudu, kterému posuzovaná věc připadla rozvrhem práce, při předběžné poradě dospěl k právnímu závěru, který byl odlišný od právních názorů vyslovených v některých dřívějších rozsudcích Nejvyššího správního soudu, např. spisových značek 4 As 27/2003, 3 As 58/2003, 3 As 14/2004 nebo 5 As 47/2003.

[12] Spornou právní otázkou bylo postavení tzv. opomenutých účastníků správního řízení. V citovaných rozsudcích zaujal Nejvyšší správní soud v minulosti několik rozdílných výkladů:

[13] Podle prvního z nich je důsledkem neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení to, že vydané rozhodnutí nenabývá právní moci. Opomenutý účastník proto může podat odvolání kdykoliv až do okamžiku, kdy mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno a následně mu uplynula odvolací lhůta (rozhodnutí sp. zn. 4 As 27/2003, 3 As 58/2003, 3 As 14/2004).

[14] Druhý názor (vyslovený například v rozhodnutích sp. zn. 3 As 35/2004, 2 As 20/2005, 4 As 36/2005 nebo 4 As 6/2006) dovozoval, že opomenutý účastník mohl proti neoznámenému rozhodnutí podat odvolání, avšak jen ve lhůtě tří měsíců od okamžiku, kdy se o existenci rozhodnutí a řízení dozvěděl.

[15] Podstatou třetího názoru (rozsudek sp. zn. 5 As 47/2003) je argumentace vedoucí k tomu, že opomenutý účastník může podat odvolání jen do skončení běhu lhůty pro podání odvolání neopomenutým účastníkům řízení.

[16] Rozšířený senát, jehož úkolem je rozcházející se judikaturu sjednotit (§ 17 s. ř. s.), po seznámení se s věcí a předestřenou prejudikaturou především přisvědčil předkládajícímu senátu, že tu existuje skutečný a vážný rozpor v dřívějším rozhodování Nejvyššího správního soudu, který je nutno odstranit právě sjednocujícím rozhodnutím rozšířeného senátu; proto věc předsevzal k rozhodnutí.

[17] Ke spornému právnímu problému především zaujal stanovisko při předložení věci druhý senát. Uvedl především pro úplnost, že v řízení podle nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. 1. 2006), spornou právní otázku již zákon výslovně řeší (§ 84); jinak řečeno, jde o sjednocení odchylojících se názorů k zákonu nyní již neplatnému a neúčinnému.

[18] Pro řízení, v nichž se postupuje podle správního řádu z r. 1967, druhý senát míní, že opomenutý účastník má dvě možnosti procesní obrany. První případ představuje postup dle § 54 odst. 3 spr. ř., tzn. využití odvolání buď v řádné odvolací lhůtě, nebo ve lhůtě tří měsíců, jestliže mu bylo i přes opomenuté účastenství prokazatelně rozhodnutí I. stupně oznámeno. Druhou možností je podání návrhu na obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) spr. ř. (nesprávným postupem byla účastníkovi odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v řízení odvolacím), přičemž návrh je podán opožděně, jestliže návrhovač prokazatelně o napadeném rozhodnutí musel vědět.

[19] Druhý senát vyšel ze zjištění, že stěžovatel - jak vysvítá z důkazů provedených v řízení správním - bydlící ve stejném domě, kde probíhaly stavební úpravy, o nich věděl a vědět musel. Zákonná subjektivní tříměsíční lhůta k podání návrhu na obnovu řízení mu proto začala běžet již v době výstavby (v roce 2003) a návrh na povolení obnovy řízení podaný v srpnu 2005 byl opožděný. Skutkové a právní závěry správních orgánů i krajského soudu má proto druhý senát za správné a zákonné.

[20] Nemohl ale o věci sám rozhodnout a odchýlit se od stávající (ostatně i vzájemně rozporné) judikatury Nejvyššího správního soudu. Proto věc předložil usnesením rozšířenému senátu k posouzení otázky „zda tzv. opravný prostředek podaný opomenutým účastníkem správního řízení (tím, se kterým mělo být jednáno jako s účastníkem, ale nebylo), který se dozví o „pravomocném“ správním rozhodnutí, které zasahuje do jeho právní sféry, ale nebylo mu doručeno, má být považován za odvolání dle § 54 odst. 3 správního řádu nebo za návrh na obnovu řízení dle § 63 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), respektive, kdy začínají běžet lhůty pro podání těchto opravných prostředků vůči opomenutému účastníku“.

[21] Rozšířený senát jak uvedeno při předběžné poradě dospěl k závěru, že tu existuje rozpor v judikatuře, který zakládá jeho pravomoc spornou otázkou posoudit. V další fázi řízení - vycházejí z toho, že sporná právní otázka není jen otázkou dílčí (v kterémžto případě by se omezil jen na její zodpovězení a vrácení věci druhému senátu k rozhodnutí meritornímu), ale je určující pro rozhodnutí o věci samé, posoudil věc samu a rozhodl o ní tímto rozsudkem.

[22] Ze spisů vyplynuly následující pro rozhodnutí podstatné skutečnosti:

[23] Dne 29. 10. 1997 uzavřel stěžovatel a jeho syn O. H. ml. darovací smlouvu, jíž stěžovatel daroval svému synovi nemovitosti specifikované v čl. I smlouvy – pozemky a rodinný dům na nich stojící. Zároveň bylo touto smlouvou zřízeno ve prospěch stěžovatele věcné břemeno, blíže specifikované jako „doživotní a bezplatné právo bydlení v přízemí rodinného domku, užívání celé zahrady a garáže, průjezdu osobního automobilu do dvora, s právem volného příchodu a odchodu k bytu a s právem přijímat ve svém bytě návštěvy“. Obě práva - právo vlastnické i právo odpovídající věcnému břemenu - byla vložena do katastru nemovitostí s právními účinky ke dni 3. 11. 1997.

[24] Stavební odbor Magistrátu města Hradec Králové (stavební úřad I. stupně) vydal 9. 3. 2003 (právní moc vyznačena datem 11. 6. 2003) na žádost stavebníka O. H. ml. stavební povolení č. j. 37158/2003/ST1/Váp, jímž povolil stavební úpravy podkroví – vznik bytové jednotky v rodinném domě čp. 218 v ulici Dělnická v Hradci Králové, nacházejícím

se na pozemku st. parc. č. 511 v k. ú. Kukleny. Ze spisů neplyne, že by stavební úřad jako s účastníkem řízení jednal také se stěžovatelem nebo mu vydané rozhodnutí (stavební povolení) doručil, a to ani v roce 2003, ani kdykoli později.

[25] Jednou z podmínek stanovených ve stavebním povolení bylo uložení povinnosti stavebníkovi, aby umístil štítek „stavba povolena“: „před zahájením stavby na viditelném místě u vstupu na staveniště a tam ponechán až do kolaudace stavby. Štítek musí být chráněn před povětrnostními vlivy, aby údaje na něm uvedené zůstaly čitelné.“

[26] Ve správním spise je založen stejnopis tohoto štítku, opatřeného razítkem stavebního úřadu a obsahujícího text: „Stavba povolena rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové – odboru stavebního, ze dne 9. 6. 2003, pod č. j. 37158/2003/ST1/Váp, datum dokončení stavby: 31. 12. 2003, stavba: stavební úpravy podkroví rodinného domu v ul. Dělnická v Hradci Králové, čp. 218, na pozemku stp. č. 511, k. ú. Kukleny, pro vznik nové bytové jednotky, stavebník: Odborné vedení realizace stavby – K. L., M. n. 13, Hradec Králové, PZZ č. 0406/90“.

[27] Lze připomenout dále i to, že ze svědeckých výpovědí učiněných v rámci řízení o povolení obnovy (které tvoří součást správního spisu) vyplynulo, že štítek se nacházel během provádění stavebních úprav v okně v přízemí rodinného domu čp. 218, tedy v bytě stěžovatele (např. svědecká výpověď souseda M. H., dcery stěžovatele Z. P., jeho zetě J. P., i dalších). Svědci také vypověděli, že stěžovatel byl přítomen provádění stavebních úprav, popř. do nich i aktivně zasahoval.

[28] Dále ze spisu plyne, že stavba byla dokončena na podzim roku 2003. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 27. 10. 2003 (s doložkou právní moci 19. 11. 2003), č. j. 94998/2003/STT1/Váp, bylo povoleno užívání stavby podkroví rodinného domu čp. 218 při současném stanovení podmínky, že stavebník O. H. ml. dokončí fasádu rodinného domu do 31. 12. 2004. V odůvodnění se mimo jiné konstatuje, že byly dodrženy všechny podmínky stavebního povolení. Dodržení těchto podmínek je kladně osvědčeno i v protokolu o ústním jednání spojeném s místním šetřením ze dne 3. 10. 2003.

[29] Návrh na povolení obnovy řízení podal stěžovatel u Magistrátu města Hradec Králové dne 23. 8. 2005 (rukou opraveno razítko podatelny s datem 23. 7. 2005).

[30] Za tohoto skutkového stavu uvážil rozšířený senát o sporné otázce takto:

[31] Především - a to jako otázku předběžnou, od níž se musí odvinout všechny další úvahy - bylo nutno posoudit, zda stěžovatel se stal nebo nestal účastníkem řízení o povolení stavby, anebo zda je správná argumentace, kterou předestřel žalovaný, že totiž postavení stěžovatele bylo obdobné postavení nájemce bytu podle § 59 odst. 4 stavebního zákona, jehož zákon z účastenství vylučoval.

[32] Názoru žalovaného rozšířený senát nepřisvědčil. Účastníkem stavebního řízení byly kromě dalších osob uvedených v podle § 59 stavebního zákona především také „osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich ... a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena.“ Ustanovení odstavce 4 pak vylučovalo z účastenství výslovně „nájemce bytů a nebytových prostor“. Odstavec 4 je zřetelně předpisem speciálním, vylučujícím z okruhu účastníků přesně pojmenovaný okruh osob, vymezený právním pojmem („nájemce“);

jeho smyslem - i s ohledem na dobu vydání stavebního zákona bylo očividně především nekomplikovat stavební řízení, týkající se velkých staveb pro bydlení (typicky problematika sídlištních činžovních bytů). Jde o ustanovení, které odnímá právo osobám, které by jinak spadaly do rozsahu obecného vymezení pojmu „účastník řízení“ podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Odnímá-li se někomu speciálním ustanovením zákona právo, nelze takové ustanovení interpretovat analogicky (o extenzivní výklad tu jít nemůže) na případy, které zákon do výluky výslovně nezahrnuje. Taková analogie je ústavně nepřijatelná.

[33] Stěžovatel je osobou, která „nájemcem bytu“ není; již proto na něj výluka nedopadá. K bytu v domku a pozemku má nadto právo, které se mnohem víc blíží právu vlastnickému než právu z nájemního vztahu, neboť právo odpovídající zřízenému věcnému břemeni je právem věcným, nikoli obligačním. Má tedy k pozemku a stavbě právě ono „jiné právo“ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které jeho účastenství v řízení stavebním založilo. [Výslovně to ostatně nyní vyjadřuje ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) nyní platného a účinného stavebního zákona z r. 2006]. Názor žalovaného, že stěžovatel účastníkem řízení o vydání stavebního povolení nebyl, proto neobstojí.

[34] Byl-li tedy stěžovatel účastníkem řízení o vydání stavebního povolení, musí být - a to také jako předběžná - zodpovězena otázka, zda stavební povolení vydané v řízení bez jeho účasti nabylo právní moci nebo ne. Od jejího zodpovězení se totiž pak nutně odvíjejí úvahy o tom, jaké procesní prostředky k nápravě tu v jednom nebo ve druhém případě byly dány, resp. zda mohly nebo nemohly být využity.

[35] Rozhodnutí nabývá právní moci, jestliže se proti němu nelze odvolat (§ 52 odst. 1 spr. ř.). Odvolání má právo podat účastník řízení, a to do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 53 a § 54 odst. 2 spr. ř.). Poznámává se, že nejinak tomu bude také při posuzování obdobných případů podle správního řádu z r. 2004: zde (§ 73 odst. 1) je předpokladem právní moci oznámení rozhodnutí a fakt, že proti rozhodnutí nelze podat odvolání.

[36] Ze skutkového stavu, tak jak byl popsán podle správního spisu, je zřejmé, že stěžovateli stavební povolení doručeno (oznámeno) nebylo. Soud tu musel řešit otázku značně obtížnou a pro praxi dalekosáhlou: zda v takových případech je vůbec možné, aby rozhodnutí nabylo právní moci ve smyslu § 52 odst. 1 spr. ř., (nyní § 73 odst. 1 spr. ř. z r. 2004).

[37] Otázka nabytí právní moci, občas zúženě chápaná jen jako otázka právní, je ovšem ve skutečnosti také otázkou skutkových zjištění, *questio facti*. Nelze totiž abstrahovat od toho, že je tu široká škála různých skutkových příběhů, které život přináší - od případů, kdy opomenutý účastník nebyl znám vůbec nikomu, ba ani on sám nevěděl, že se nějaké řízení vede a že nějaké rozhodnutí bylo vydáno, až k případům, kdy účastník řízení na něm bral plnohodnotnou účast nebo jej dokonce sám inicioval, výsledné rozhodnutí získal z jiného zdroje (a případně proti němu také právními cestami brojil a snažil se jej zvrátit), ale - v důsledku chyby nebo nepozornosti - se mu výsledné rozhodnutí nedostalo do rukou cestou, kterou zákon předpokládá, tedy řádným oznámením (doručením). Dosavadní judikatura nahlížela tyto případy rozličně a přinášela pro ně také různá právní řešení.

[38] Rozšířený senát jako východisko dalších úvah formuloval tyto teze:

[39] Za prvé tu existují dvě skupiny skutečně nebo zdánlivě opomenutých účastníků: ti, které za opomenuté správní orgán sám považuje, a ti, jejichž účastenství správní orgán popírá. Toto rozhraničení - vycházející tedy z procesního postoje správního orgánu - považuje soud za výchozí, protože právě ono poskytuje jasné východisko k ochraně skutečně porušených práv a nápravě narušeného právního stavu.

[40] Za druhé je zřejmé, že v těch případech, kde správní orgán sám v řízení dosud probíhajícím dospěje k závěru, že osoba, která tvrdí, že účastníkem je, jím také je podle práva, musí také vadu řízení, ke které došlo, napravit. Nezbývá totiž nic jiného, než takové osobě umožnit plnohodnotnou účast na řízení, a to přiměřeně fázi, ve které se řízení nachází; problém nevzniká, nebylo-li dosud rozhodnutí v I. stupni vydáno. Bylo-li ale již vydáno rozhodnutí v I. stupni a probíhá řízení odvolací (k oprávněnému prostředku podanému jiným účastníkem), musí umožnit opomenutému účastníku doručením rozhodnutí I. stupně podat rovněž odvolání. Odpírá-li naopak osobu za účastníka uznat, podle převažujícího mínění praxe i doktríny o tom vydá procesní rozhodnutí (§ 14 spr. ř., nyní výslovně § 28 odst. 1 spr. ř. z r. 2004).

[41] Za třetí je třeba připomenout, že v situaci, kdy opomenutý účastník řízení vystoupí teprve poté, kdy řízení před správním orgánem je skončeno rozhodnutím, jež správní orgán má za konečné a případně také pravomocné, nastávají různé varianty, kombinující jednak otázku právní, zda totiž vystoupivší osoba je nebo není skutečným účastníkem řízení, a jednak otázku skutkovou, především v tom, zda a kdy taková osoba získala dostatečný a věrohodný poznatek o obsahu rozhodnutí (nebo rozhodnutí), které bylo v řízení vydáno. Jestliže se správní orgán ztotožní s tím, že osoba je skutečným účastníkem řízení, nastává tato situace (o případu, kdy správní orgán účastenství po právní moci tvrzené popírá, viz pod bodem čtvrtým):

[42] Ve vztahu k právní moci rozhodnutí je uznáním osoby za pravého (opomenutého) účastníka správním orgánem již uznaná a obvykle doložkou deklarovaná právní moc vydaného rozhodnutí otřesena. Došlo tu ke zřejmé vadě řízení a je třeba posoudit její vliv na zákonnost řízení i zákonnost rozhodnutí samotného; pro pestrost skutkových příběhů tu podle mínění rozšířeného senátu nelze dát jediný a univerzální návod, jak takové vady řešit. Je tomu tak proto, že se tu obvykle dostávají do obtížně řešitelného střetu založená či deklarovaná rovnorodá práva „původních“ účastníků řízení, kteří v dobré víře ve věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, které se jim představilo jako pravomocné, předsevzali skutková a právní jednání (ve stavebním řízení, kde k těmto problémům dochází často, například započali stavbu, uzavřeli smlouvy, pronajali postavenou a kolaudovanou budovu apod.), s právy účastníka opomenutého, která bývají stejné hodnoty (např. právo vlastnické).

[43] Naproti tomu lze – a je nutno – vyslovit obecnější pravidlo, jímž je třeba se v takových případech řídit:

[44] Rozšířený senát má za to, že právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady:

[45] Prvý předpoklad je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit oprávněnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí

seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.).

[46] Druhý předpoklad je časový moment, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.

[47] Za těchto (přísně posouzených) předpokladů bude nedostatek samotného formálního doručení zhojitelnou procesní vadou (neboť doručení je v takovém případě skutečně jen otázkou dodržení formy bez věcného reflexu), zpravidla nepřekážející tomu, aby rozhodnutí neztratilo vlastnost, nazývanou právní mocí. Takovou procesní vadu zhojí správní orgán tím, že stejnopis rozhodnutí účastníkovi vydá (bez právních účinků doručení, které by znamenaly počátek běhu lhůt pro podání opravných prostředků).

[48] Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníkovi, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážet jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv.

[49] Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence *volenti non fit iniuria*, neboli „svolnému se neděje bezpráví“).

[50] Nejsou-li ale splněny vylíčené předpoklady, nepostačí, že opomenutý účastník o faktu existence rozhodnutí věděl (ale s jeho obsahem se včas seznámit nemohl), nebo dokonce jen to, že vědět měl a mohl: k obraně proti vrchnostenskému zásahu do práv je jistě spravedlivé tolerovat vyšší míru případné indolence dotčených osob. Samozřejmě nepostačí ani pouhá povědomost o tom, že řízení probíhalo. To musí platit zcela bez výjimky především tam, kde na obsah rozhodnutí nelze usoudit jen z pouhé informace o faktu, že řízení proběhlo nebo že rozhodnutí bylo vydáno (územní rozhodnutí, stavební povolení, různé koncese atp., tedy tam, kde lze oprávněně předpokládat připojení podmínek, různou intenzitu zásahu do práv, obecně tedy složitější úpravu právních a skutkových poměrů).

[51] Po shrnutí těchto úvah a předpokladů – jak uvedeno, značně striktních – rozšířený senát tedy připouští, že v popsáných případech rozhodnutí nabude právní moci i za existence opomenutého účastníka řízení, se všemi důsledky, plynoucími ze ztráty lhůt pro opravné prostředky řádné i mimořádné, a také lhůt žalobních.

[52] Tyto skutečnosti musí ovšem v první řadě zjistit, posoudit a řádně zdůvodnit správní orgán; nejde tu ale o rozhodování ve volné úvaze. Dospěje-li k závěru, že naznačené předpoklady k „setrvání“ právní moci splněny nebyly a rozhodnutí v právní moci pro opomenutí účastníka

nenabylo (fikce oznámení nenastala), nezbývá, než řádně doručit vydané rozhodnutí účastníkovi, kterému tím počne běžet lhůta pro odvolání.

[53] Bylo-li však vydáno rozhodnutí ve II. stupni, je třeba jej nejprve odstranit tak, že je správní orgán opomenutému účastníkovi doručí (čímž se toto rozhodnutí stane pravomocným, neboť odvolání ani rozklad nepřichází v úvahu, arg. § 52 spr. ř.), a poté buď takové rozhodnutí zruší užitím vlastních dozorčích prostředků (např. § 62 odst. 2 nebo § 65 spr. ř.), anebo rozhodne o návrhu na obnovu řízení, který podá sám účastník.

[54] Konečně za čtvrté rozšířený senát zkoumal případy, kdy opomenutý účastník vystoupí poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a účastenství současně správní orgán popírá. Připomenout třeba, 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 nepřipustnost (§ 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)].

[55] Je pak na opomenutém účastníkovi, aby napadl takové zamítavé rozhodnutí včas žalobou na soudě (§ 65 s. ř. s.). Soud poté – řídě se obdobnými úvahami jako správní orgán v postupu podle bodu třetího – vyšetří jako otázku předběžnou, zda tu jde nebo nejde o opomenutého účastníka. Není-li žalobce opomenutým účastníkem, soud žalobu bez dalšího zamítne.

[56] Byl-li ale účastník skutečně v řízení správním opomenut (a jeho procesní obrana - odvolání nebo návrh na obnovu řízení - byla nesprávně zamítnuta pro nepřipustnost), vychází soud obdobně z úvah a argumentace naznačené v bodě třetím. Může tedy žalobu proti zamítnutí odvolání nebo zamítnutí návrhu na obnovu sám zamítnout (zpravidla pro opožděnost) jen v těch případech, kdy opomenutý účastník, ač prokazatelně znal obsah rozhodnutí dostatečně a včas, nevyužil řádně a ve lhůtách počítaných od seznání obsahu rozhodnutí opravné prostředky, které zákon účastníkovi dává (odvolání, návrh na obnovu řízení), jinak řečeno tehdy, proběhly-li lhůty pro opravné prostředky počítané od fikce oznámení marně.

[57] A naopak: prokáže-li se, že účastník získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí (třebas i po měsících či letech od jeho vydání), teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že tímto okamžikem mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání (v případě rozhodnutí I. stupně, které správní orgán má za pravomocné), popřípadě teprve tímto okamžikem se počínají odvíjet lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení (u rozhodnutí, které bylo k návrhu někoho jiného vydáno orgánem odvolacím).

[58] Není tedy vyloučeno, že i rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, může být účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne, vyznačeného jako den právní moci.

[59] Výsledek argumentace a úvah rozšířeného senátu lze shrnout takto:

[60] Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu,

kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut.

[61] Po formulování těchto obecných závěrů pak mohl rozšířený senát přistoupit k přezkoumání rozhodnutí krajského soudu ve věci samé; shledal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný.

[62] S odvoláním na to, co již bylo v reprodukční části tohoto rozsudku uvedeno, je vhodné připomenout, že správní orgán, rozhodující o odvolání proti zamítnutí návrhu na obnovu řízení vyšel z toho, že návrh není důvodný, protože navrhovateli marně uběhla tříletá objektivní lhůta pro podání návrhu na obnovu řízení. Toto rozhodnutí – i přes svou jistou zbytnělost – se nijak nevypořádalo se základním logickým rozparem, na kterém je zbudováno ono samo i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (o zamítnutí návrhu na obnovu řízení): účastenství žalobce O. H. st. v původním řízení stavebním správní orgány popřely a vyšly z toho, že žalobce účastníkem řízení nebyl a jeho právní pozice je obdobná postavení nájemce, který je z okruhu účastníků řízení o vydání stavebního povolení vyloučen. V rozporu s logikou (a textem zákona) pak ale projednaly jeho návrh na obnovu řízení stejně tak, jako by O. H. st. účastníkem řízení byl: návrh na obnovu řízení může totiž podat podle zákona jen účastník řízení; není - li navrhovatel obnovy účastníkem původního řízení, nemůže se samozřejmě domáhat obnovy a jeho návrh musí být zamítnut, nikoli však pro marné proběhnutí lhůty, ale právě proto, že návrh podává někdo, kdo tak učinit nemůže. To je jen logické, protože domáhá-li se obnovy neúčastník řízení, byť v dosud otevřené lhůtě subjektivní a objektivní, jeho návrh musí být zamítnut, aniž by se běh lhůty vůbec zkoumal. Správní orgán, který v původním (stavebním) řízení stěžovatele za účastníka řízení odmítl považovat, ale v řízení o návrhu na obnovu řízení učinil pravý opak, se tak dopustil nelogičnosti, kterou nevysvětlil, a kterou také převzal orgán odvolací (krajský úřad). Obě tato rozhodnutí je tak třeba mít za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů.

[63] Bylo pak na krajském soudu, aby k žalobě stěžovatele tato rozhodnutí právě z tohoto důvodu zrušil (a to případně i jen z povinnosti úřední), poukázal na alogičnost správního procesu i jeho výsledku, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. To však krajský soud neučinil: ponechal bez povšimnutí fakt, že žalovaný počítá lhůtu pro podání návrhu na obnovu řízení od „právní moci“; zachází tedy s návrhem na obnovu tak, jako by byl podán řádným účastníkem řízení, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno a nabylo právní moci. Současné

ale připouští, že rozhodnutí řádně oznámeno (doručeno) vůbec nebylo (ostatně o tom nejsou žádné pochybnosti); tím ale mlčky vyvrací právní moc jako základní předpoklad řízení o obnově. Proto tedy zatížil i krajský soud své rozhodnutí nepřezkoumatelností, pro niž rozšířený senát jeho rozhodnutí zrušil.

[64] V dalším řízení vyjde krajský soud z toho, že dosud vyznačovaný okamžik právní moci stavebního povolení (11. 6. 2003) může obstát jen tehdy, jestliže se prokáže, že již před tímto datem měl stěžovatel k dispozici buď toto stavební povolení, nebo takovou informaci o jeho identifikaci a obsahu, že bezpečně věděl o tom, do kterých práv a povinností a v jakém rozsahu mu toto rozhodnutí zasahuje. Nebylo-li tomu tak, musí být tento okamžik zjištěn dokazováním v řízení správním nebo soudním, a nezdaří-li se to, musí být toto rozhodnutí stěžovateli řádně oznámeno. Dále vyjde krajský soud z toho, že rozhodnutí, vydávaná v řízení o návrhu na obnovu řízení, trpí logickým rozparem shora vyloženým, pro který nemohou obstát.

[65] K novému rozhodnutí připojí krajský soud také výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. února 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu