



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Ing. P. P.**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem 602 00 Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 702 18 Ostrava, 28. října 117, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) P. P., 2) R. D., 3)P. D., 4) J. G., 5) R. V., 6) M. V., 7) Green Gas DPB, a. s., se sídlem Paskov, Rudé armády 637, IČ: 00494356**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2007, čj. MSK 174824/2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2008, čj. 22 Ca 144/2007 – 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5712 Kč, a to k rukám jeho advokáta do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřipustné dle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Frýdek nad Ostravicí, odbor regionálního rozvoje a stavebního úřadu ze dne 1. 12. 2004, čj. PRaSÚ: 1717/04/Ku, kterým na žádost investora stavby OKD, DPB, a. s. rozhodl o umístění stavby a zároveň i povolení stavby „Předávací stanice VTL-STL 100 Pstruží“ na pozemcích parc. č. 596/7, 596/15 a 494 v katastrálním území Pstruží.

Žalovaný odůvodnil své rozhodnutí tím, že shodně se správním orgánem prvního stupně dospěl k závěru, že žalobce (a jeho manželka P. P.) nebyl účastníkem řízení, neboť je vlastníkem pozemků, které nemají společnou hranici s pozemkem, na němž se nachází umístěná a povolená stavba. Proto jim tedy také nebylo doručeno odvoláním napadené rozhodnutí, které tudíž nabylo i právní moci (a to 6. 12. 2004 poté, co se účastníci řízení vzdali práva podat odvolání). Dodal, že vzhledem ke zjištěné nepřipustnosti (neboť dle § 81 odst. 1 správního řádu mohl odvolání podat pouze účastník správního řízení) je bezpředmětné posuzovat včasnost odvolání.

Krajský soud v Ostravě vyhověl žalobě, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že souhlasí se žalovaným v tom, že vymezení účastníků řízení dle § 34 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, je „správním uvážením“; zároveň k tomu však dodal, že jeho rozhodnutí postrádalo jakoukoli úvahu přičitatelnou posouzení důvodů účastenství žalobce. Žalovaný pouze konstatoval, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení, neboť „*vlastnictví ani jiná práva k dalším (vzdálenějším) nemovitostem nemohou být tímto rozhodnutím přímo dotčena*“. Z rozhodnutí však nevyplývá, z jakých skutečností a jakými úvahami žalovaný k tomuto svému závěru dospěl. Žalovaný se nikterak nezabýval důvody uvedenými v odvolání svědčícími dle názoru žalobce o jeho účastenství v řízení: vznik bezpečnostního pásma k předmětné stavbě zasahujícího v šíři 9 metrů do žalobcova pozemku, nesoulad s územně plánovací dokumentací, skutečnost, že předmětná stavba je stacionárním zdrojem znečištění ovzduší a své okolí ovlivňuje vypouštěním emisí. Uvedené okolnosti způsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. V novém řízení krajský soud žalovaného zavázal provést řádné správní uvážení o účastenství žalobce ve správním řízení, zejména se vypořádat s důvody, které na podporu svých tvrzení žalobce uvedl v odvolání.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) včas kasační stížnost, ve které namítal důvod, jež podřadil pod § 103 písm. a) s. ř. s.

Má za to, že se dostatečně zabýval důvody účastenství žalobce uvedenými v jeho odvolání, a to ve sdělení ze dne 22. 9. 2006, čj. MSK 124652/2006/Kaš ke stížnosti žalobce. Odkaz na citované sdělení byl z hlediska odůvodnění rozhodnutí dostačující, neboť důvody uvedené žalobcem ve stížnosti a poté v odvolání byly zcela identické. Stěžovatel dále v kasační stížnosti podrobně popsal svůj náhled na uvedené tři důvody.

Kromě toho stěžovatel poukázal na to, že se při posuzování odvolání řídil správním řádem účinným od 1. 1. 2006 (nikoliv zákonem č. 71/1967 Sb., který byl účinný v době řízení před správním orgánem prvního stupně), a tedy je nutno vzít v potaz mimo jiné i § 84 odst. 1 nového správního řádu, který stanoví lhůty pro podání odvolání při neoznámení správního rozhodnutí. Na rozdíl od předchozí právní úpravy (kdy dle výkladu stěžovatele nenabývalo správní rozhodnutí právní moci, pokud nebylo oznámeno kterémukoli účastníku řízení) citované ustanovení ve spojení s § 73 odst. 1 jednoznačně ukazuje na to, že odvolání podané 1. 11. 2006 proti rozhodnutí, které nabylo právní moci 6. 12. 2004, bylo i z tohoto důvodu nepřípustné, a to bez ohledu na sporné správní uvážení ohledně účastenství žalobce.

Ze všech uvedených důvodů proto navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, jakož i uložit krajskému soudu, aby v novém rozhodnutí ve věci přikázal žalobci nahradit stěžovateli náklady řízení přiznané rozsudkem žalobci.

Žalobce ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle něho není pravda, že by stěžovatel ve svém rozhodnutí odkázal na obsah sdělení ke stížnosti ze dne 22. 9. 2006 ve vztahu k posouzení účastenství žalobce ve správním řízení; stěžovatel zde pouze citoval úryvky týkající se nemožnosti přezkumu napadeného rozhodnutí a dále obnovy řízení (jejímž důvodem nemohla být skutečnost, že žalobce nebyl účastníkem řízení). Dále stěžovatel polemizoval s vypořádáním jednotlivých důvodů.

K aplikaci správního řádu z roku 2004 žalobce uvedl, že podle přechodných ustanovení zákona (§ 179 odst. 1) se řízení, která nebyla pravomocně skončena před nabytím účinnosti (1. 1. 2006) dokončí podle dosavadních právních předpisů. Jelikož sloučené územní a stavební řízení, o němž se soudní řízení vede, nebylo pravomocně skončeno (neboť se žalobcem

a jeho manželkou nebylo jednáno jako s účastníky a tudíž jim nebylo ani doručeno rozhodnutí), bylo třeba v řízení o odvolání užít správní řád č. 71/1967 Sb., vč. posuzování včasnosti odvolání. Žalobce uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které vyčíslil částkou 5712 Kč.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a dospěl k závěru, že je nedůvodná.

S ohledem na vymezení předmětu soudního přezkumu, jak byl vytyčen kasační stížností (podle zásady dispoziční, již je ovládáno řízení před soudy ve správním soudnictví) se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda z rozhodnutí dostatečně určitě a srozumitelně vyplývá, z jakých skutečností a jakými úvahami dospěl žalovaný k závěru, že žalobce nebyl účastníkem sloučeného územního a stavebního řízení ohledně stavby předávací stanice plynu v Pstruží.

Stavební úřad v odůvodnění stavebního povolení uvedl, že postavení účastníků řízení „*přísluší vedle stavebníka také vlastníkům stavby a stavbou dotčených pozemků, dále obci Pstruží, vlastníkům a správcům sítí, na které se bude nová stavba napojovat a které budou touto stavbou dotčeny a dále vlastníkům pozemků, které mají společnou hranici se stavebním pozemkem. Vlastnictví ani jiná práva k dalším (vzdálenějším) nemovitostem nemohou být tímto rozhodnutím přímo dotčena.*“

V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal, že nebyl zahrnut do okruhu účastníků řízení, proto neměl možnost účinně hájit svá práva a zájmy a neměl možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, čímž správní orgán zatížil řízení podstatnou vadou. Žalobci také nebylo doručeno rozhodnutí ve věci, z čehož dovozoval, že stavební povolení nenabylo právní moci.

Svoje účastenství zdůvodňoval tvrzením, že stavbou předávací stanice (resp. jejím následným provozem) bude „*obrožen zájem na ochraně vlastnictví k našemu pozemku a zájem na ochraně zdraví obyvatel našeho domu*“. K tomu mělo dojít tím, že 1) právní mocí stavebního povolení došlo ke vzniku bezpečnostního pásma, které by v šířce 9 m zasahovalo do pozemku žalobce, čímž by mu bylo znemožněno zde stavět, 2) pozemek, na němž se stavba nachází, je v územním plánu obce Pstruží vymezen jako „zeleně“, na němž tedy není možno umístit stavbu výrobního a těžebního charakteru, 3) dle vyjádření České inspekce životního prostředí ze dne 31. 8. 2006 je předávací stanice stacionárním zdrojem znečištění ovzduší a svoje okolí ovlivňuje vypouštěním emisí.

Stěžovatel ve svém rozhodnutí zopakoval vymezení účastníků řízení orgánem v prvním stupni a uvedl k tomu, že odvolatelé (žalobce a jeho manželka) jsou vlastníky pozemků, které nemají společnou hranici s pozemky přímo dotčenými stavbou. Stavební úřad podle něj stanovil okruh účastníků jednoznačně a je nepochybné, že žalobce do něj nezahrnul proto, že zde není společná hranice pozemků. Bez dalšího pak stěžovatel uvedl, že „*odvolací orgán neshledal účastenství odvolatelů v předmětném řízení*“, a proto také nebyl důvod doručovat jim odvoláním napadené rozhodnutí.

Ve vztahu ke sdělení ze dne 22. 9. 2006 ke stížnosti žalobce stěžovatel pouze poznamenal, že trvá na svém názoru, že „*skutečnost, že odvolatelé nebyli v době předmětného řízení účastníky řízení, nemůže být důvodem pro zahájení obnovy řízení s tím, že obecně by tato skutečnost mohla být důvodem k přezkoumání rozhodnutí dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, což však vzhledem k datu nabytí právní moci stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí již nelze zahájit.*“ Na toto sdělení pak odkázal ještě jednou s tím, že žalobce nemůže úspěšně žádat ani o obnovu řízení.

Správní řád, který je ke stavebnímu zákonu obecným předpisem (*lex generalis*) stanoví určité obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Bylo tomu tak v § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967 (zákona č. 71/1967 Sb.), podle něhož „*vede v odůvodnění správní orgán, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval*“.

Obdobné ustanovení má i zákon č. 500/2004 Sb., který v § 68 odst. 3 stanoví, že „*v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“.

S ohledem na shora uvedené musel dát kasační soud za pravdu hodnocení krajského soudu, že z citovaného textu rozhodnutí stěžovatele není seznatelné, z jakých skutečností stěžovatel dovodil, že žalobce (se svou manželkou) nebyl účastníkem územního a stavebního řízení.

Stavební zákon účinný v době rozhodování o stavbě předávací stanice, tj. zákon č. 50/1976 Sb., vymezoval okruh účastníků řízení tak, že „*účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území je navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“.

K otázce účastenství tzv. „*nemezujících sousedů*“ Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, vyjádřil v právní větě závěr, že „*jedině extenzivní výklad § 34 odst. 1 stavebního zákona je ústavně konformní; tomu nasvědčuje i samotným zákonodárcem předpokládaná pouhá možnost dotčení práv. Omezení pojmu „soused“ jenom na vlastníky nemovitostí, které spolu bezprostředně souvisí, resp. mají společnou (mezující) hranici se stavebním pozemkem, není v souladu s ústavními principy ochrany základních práv*“.

Nejvyšší správní soud opírá svá rozhodnutí také o další nálezy Ústavního soudu, např. ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (č. 96/2000 Sb.) a nález ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 59/99 (Sb. ÚS sv. 19, str. 107). Tak např. v rozsudku ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007 - 191, dospěl k závěru, „*že správní orgán musí posoudit v konkrétním případě dané okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích dopadech na okolí a přistupovat k určení okruhu účastníků řízení individuálně. Při umístění stavby v území může dojít k zásahu do oprávněných zájmů třetích osob označovaných v terminologii stavebního práva jako tzv. sousedé, resp. vlastníci sousedních nemovitostí. Nelze tak vyloučit, že přímým dotčením vlastníka nemovitostí na jeho vlastnickém či jiném právu bude dotčení práva na příznivé životní prostředí v místě, kde žije a že právě pro tuto dotčenost budou zmíněné třetí osoby účastníky řízení podle § 34 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud dodává, že uvedená úprava i její výklad odpovídají i požadavku racionálního uspořádání společenských vztahů. V územním řízení jde zejména o nalezení harmonického způsobu využití území. To bude dosaženo nejlépe tak, že i dotčené subjekty budou moci v řízení hájit své dílčí zájmy týkající se využití území, přičemž ve vzájemném střetu těchto dílčích zájmů, reprezentovaných aktivními, neboť na věci zainteresovanými aktéry, i jejich konfrontaci se zájmem veřejným, který je reprezentován zejména samotnými orgány majícími působnost ve stavebním řízení, se zrodí ten nejhodnější způsob využití území*“.

Jak uvedeno, stěžovatel bez dalšího vysvětlení vyjádřil souhlas s vymezením účastníků řízení stavebním úřadem tak, že jimi nemohou být osoby nemající společnou hranici pozemků s pozemky, na nichž se nachází posuzovaná stavba předávací stanice. Vyšel tedy ze správnosti této definice, aniž se jakkoli zabýval otázkou, zda rozhodnutím ve věci nemohla být přímo dotčena „*vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich*“ jiných osob. Ustanovení § 34 odst. 1 stavebního zákona vymezovalo

účastníky územního řízení o umístění stavby a o využití území tak, že jimi byl: „*navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“. Obdobnou definici obsahoval pro účely stavebního řízení § 59 odst. 1 písm. b): „*osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena*“.

Judikatura konstantně uvádí, že pouze extenzivní výklad § 34 odst. 1 stavebního zákona lze považovat za souladný s ústavním pořádkem [viz k tomu zejm. již citovaný nálezn ÚS ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04 (Sb. ÚS sv. 37, str. 97) a obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006 - 70].

Ohledně právní terminologie je vhodné připomenout, že aplikaci § 34, resp. § 59 stavebního zákona nelze označit za správní uvážení, jak učinil krajský soud. Správním uvážením se rozumí volnost správního orgánu zvolit při řešení posuzované věci jedno z více možných řešení v situacích, kdy to právní předpis připouští. To však není případ citovaných ustanovení. Je pravdou, že pojem „*přímo dotčen na vlastnickém či jiném právu*“ je třeba vyložit s ohledem na okolnosti spočívající v povaze konkrétní stavby a jejich možných dopadech na okolí. Jedná se však o obvyklý postup při aplikaci právní normy, tj. vymezení její hypotézy a dispozice a jejich užití na konkrétní skutkové okolnosti. Správní uvážení přichází typicky v úvahu v případech, kdy v jedné z částí právní normy, popř. v obou, zákon nabízí více možných řešení. Stavební zákon však v uvedených ustanoveních jednoznačně určoval, že v případě, že může dojít k dotčení práv určité osoby, musí s ní být jednáno jako s účastníkem řízení. Žádná volba mezi více možnostmi a tedy i prostor pro uvážení správního orgánu (zda s určitou osobou jednat nebo nejednat jako s účastníkem) zde nepřicházela v úvahu. Úkolem stavebního úřadu tedy bylo posoudit, zda žalobcova práva mohla být stavbou dotčena či nikoliv a přijatý závěr řádně odůvodnit.

Rozsah nutného odůvodnění správních rozhodnutí z hlediska jejich přezkoumatelnosti vymezil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2005, čj. 4 Azs 300/2004 - 36, v němž shrnul závěry starší judikatury: „*nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí spočívá buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí, a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se změním konkrétního rozhodnutí*“.

Ani v nyní posuzované věci není důvod odchýlit se od těchto právních závěrů. Proto kasační soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele z hlediska zákonných požadavků na úplnost a srozumitelnost odůvodnění výroku rozhodnutí neobstojí, je třeba je zrušit a stěžovateli věc vrátit k dalšímu řízení. To znamená, že stěžovatel bude muset podrobně zdůvodnit, proč považuje závěr stavebního úřadu, že žalobce nebyl účastníkem řízení, za věcně správný, popř. tento závěr korigovat.

Konkrétně se bude muset vypořádat s tím, jak v podmínkách posuzovaného případu, tj. územního řízení o umístění stavby a stavebního povolení vyloží pojem „*přímo dotčen na vlastnickém či jiném právu*“. Musí pak přesvědčivě vysvětlit, proč nemohou být vlastníci vzdálenějších pozemků a staveb na nich touto stavbou přímo dotčeni (pokud na svém původním názoru setrvá). Tím není vyloučeno, že použije závěry vyjádřené již dříve v jiných souvislostech, ať již ve sdělení ke stížnosti žalobce či ve svých podáních v řízení soudním.

Je však nutné zdůraznit, že ani zásady rychlosti řízení a procesní ekonomie, společné pro správní i soudní řízení, nemohou ospravedlnit snahu o nápravu pochybení v tom smyslu, že by je správní orgán při projednání věci soudem odstranil, tj. dodatečným výkladem doplňoval neúplné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Cílem jednání a případně písemných podání účastníků soudního řízení je, aby měl soud před rozhodnutím ve věci postaveno najisto, čeho se každý z účastníků domáhá a o jaká tvrzení a důkazy se opírá. Soud ale nemůže - a to ani v součinnosti s účastníky - odstraňovat nedostatky, způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, tedy doplňovat, měnit nebo opravovat jeho důvody, či zhojit vady rozhodnutí samého nebo řízení, které vydání aktu předcházelo. Řízení soudní není pokračováním řízení správního, ale je formou následné kontroly zákonitosti.

V novém rozhodnutí tedy stěžovatel podrobně odůvodní své závěry ohledně žalobcem tvrzeného účastenství ve stavebním řízení, přičemž vyjde z jeho tvrzení uváděných v odvolacím (nikoli soudním) řízení.

Obiter dictum se Nejvyšší správní soud musí vyjádřit k otázce, která sice nebyla předmětem kasačního přezkumu, neboť ji nelze označit za námitku podřaditelnou pod žádný z důvodů § 103 s. ř. s., a nebyla vůbec řešena v řízení před krajským soudem, avšak stěžovatel jí argumentoval ve prospěch zrušení napadeného rozsudku. Také žalobce se k ní v replice podrobně vyjádřil.

Jedná se o to, zda v odvolacím řízení měl být užit správní řád z roku 1967 nebo z roku 2004 za situace, kdy stavební povolení bylo vydáno 1. 12. 2004 (a vyznačena doložka právní moci k 6. 12. 2004), přičemž žalobce podal odvolání až 1. 11. 2006.

Ve zrušeném rozhodnutí stěžovatel uvedl, že posuzování včasnosti je nadbytečné, neboť odvolání shledal v první řadě nepřijatelné (proto, že nebylo podáno účastníkem řízení). V kasační stížnosti k tomu dodal, že bez ohledu na jakékoli další „správní uvážení“ bude v dalším rozhodnutí posouzeno odvolání žalobce jako nepřijatelné již z důvodu opožděnosti a tedy dle § 84 odst. 1 správního řádu zamítnuto. Nové rozhodnutí by tak bylo toliko formálním aktem.

Stěžovatel postupoval při odvolacím řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., tj. správního řádu účinného od 1. 1. 2006. Podle přechodných ustanovení v § 179 tohoto zákona „*řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.*“. Žalobce však vyjádřil názor, že vzhledem k tomu, že mu jako (*de facto*) účastníku řízení nebylo doručeno stavební povolení, nemohlo také nabýt právní moci, a proto ve smyslu přechodných ustanovení měl být v rámci odvolacího řízení aplikován správní řád z roku 1967.

Nejvyšší správní soud se touto otázkou (nabytí právní moci správních rozhodnutí, která nebyla řádně doručena některému z účastníků řízení, resp. osobě, která o sobě tvrdí, že byla účastníkem řízení) zabýval podrobně v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007 - 118. Posuzoval přitom několik variant, k nimž mohlo v praxi dojít. Mezi nimi se zabýval rovněž případy, kdy opomenutí účastníka vyjde najevo poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a současně účastenství správní orgán popírá. Rozšířený senát připomněl, 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 nepřijatelnost.

Rozšířený senát pokračoval, že „je pak na opomenutém účastníkovi, aby napadl takové zamítavé rozhodnutí včas žalobou na soudě (§ 65 s. ř. s.). Soud poté vyšetří jako otázku předběžnou, zda tu jde nebo nejde o opomenutého účastníka. Není-li žalobce opomenutým účastníkem, soud žalobu bez dalšího zamítne.

Byl-li ale účastník skutečně v řízení správním opomenut, může soud žalobu proti zamítnutí odvolání 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.

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).

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.“

Citovaná část rozsudku Nejvyššího správního soudu nedopadá přímo na nyní posuzovanou věc, neboť krajský soud nepřezkoumával účastenství žalobce ve stavebním řízení věcně, ale zabýval se procesním pochybením žalovaného. Otázku, zda osoba domáhající se účastenství ve správním řízení byla opomenutým účastníkem čili nic, zda opomenutý účastník seznal obsah vydaného rozhodnutí s dostatečnou jistotou a včas, tj. v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci, musí v prvé řadě zjistit, posoudit a řádně zdůvodnit správní orgán (tedy žalovaný). Teprve poté, kdy se takto zabývá a v odůvodnění svého rozhodnutí řádně vypořádá s tím, zda byly splněny předpoklady k „setrvání“ právní moci (tedy zda se opomenutý účastník seznámil s „pravomocným“ rozhodnutím včas, byť jinak, než jeho řádným doručením), bude možno posoudit, který správní řád bude nutné použít (§ 179 spr. ř. z r. 2004). Právní postoj žalovaného vyjádřený k této otázce v kasační stížnosti je tedy předčasný.

Nejvyšší správní soud tedy hodnotil stížní námitky jako nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Na závěr je nutno dodat, že Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud zatížil řízení vadou, když v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s. nevyzval společnost OKD, DPB, a. s., aby jakožto stavebník a investor (a tedy účastník správního řízení) ve stanovené lhůtě oznámil, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a neumožnil tak jeho účast v soudním řízení. Na tom nic nemění skutečnost, že žalobce v žalobě tuto osobu neoznačil, neboť postavení stěžovatele coby případné osoby zúčastněné na řízení bylo jednoznačně patrné ze správního spisu. Z uvedeného ustanovení vyplývá povinnost soudu k aktivnímu postupu při zjišťování okruhu potenciálních osob zúčastněných na řízení; hlavním vodítkem bude zjevně - ze spisu zjištělný - okruh účastníků správního řízení.

Tento procesní nedostatek však v daném případě neměl vliv na zákonnost napadeného rozsudku; i kdyby ostatním účastníkům řízení bylo řádně umožněno uplatňovat v řízení

před krajským soudem práva osoby zúčastněné na řízení, na výsledku řízení (zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost) by to vliv nemělo.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, vyčíslil náklady řízení dle příslušných ustanovení advokátního tarifu na částku 5712 Kč: odměna za dva úkony právní služby (porada s klientem ohledně kasační stížnosti přesahující jednu hodinu dne 31. 7. 2008, sepis a podání vyjádření ke kasační stížnosti), 2x paušální hotové výdaje 300 Kč, 19% DPH ve výši 912 Kč. Stěžovatel, jenž neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. srpna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu