



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Za Dašice zdravější, z.s.**, se sídlem Družstevní 473, Dašice, zast. Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovaným: **1) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **2) Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 52 A 62/2017 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaným **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, kterým byla ve výroku I. zamítnuta jeho žaloba v části, v níž brojil proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí [dále jen „žalovaný 1)“] ze dne 26. 5. 2017, č. j. 534/550/17-Mor, 24462/ENV/17. Výrokem II. napadeného rozsudku krajský soud odmítl žalobu v části, v níž žalobce brojil proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje [dále jen „žalovaný 2)“] ze dne 26. 8. 2014, č. j. KrÚ54512/2014/OŽPZ/PI, sp. zn. SpKrÚ54507/2014/OŽPZ.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 19. 8. 2014 byla žalovanému 2) doručena žádost společnosti KATAFORESIS CZ, s.r.o. (dále jen „provozovatel“) o povolení trvalého provozu „*Ekologizace provozu kataforetické linky, zaměřené na snížení emisí VOC jednotkou termické oxidace s využitím odpadního tepla*“. K žádosti byl přiložen pouze provozní řád kataforesní linky, žalovaný 2) neprováděl další zjišťování ani dokazování a podání posoudil jako žádost o vydání nového povolení provozu zdrojů znečištění ovzduší provozovaných pod názvem „*Kataforesní linka v Dašicích*“ dle § 13 odst. 2 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně

ovzduší, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), a to z důvodu omezené platnosti stávajícího povolení pro zkušební provoz jednotky termické oxidace. Žalovaný 2) jako správní orgán I. stupně proto rozhodnutím ze dne 26. 8. 2014, č. j. KrÚ54512/2014/OŽPZ/PI, sp. zn. SpKrÚ54507/2014/OŽPZ (dále též „rozhodnutí o povolení trvalého provozu“), povolil trvalý provoz pro celý provoz kataforesní linky. Toto rozhodnutí bylo doručeno dne 26. 8. 2014 pouze provozovateli.

[3] Dne 28. 2. 2017 podali žalobce a paní V. M. proti rozhodnutí žalovaného 2) odvolání dle § 84 správního řádu, neboť měli za to, že byli opomenutými účastníky řízení. Žalobce zakládal své účastenství na porušení práva na životní prostředí, jelikož byl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a navazujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz), založen právě s cílem sdružit se k ochraně zdraví před znečišťováním ovzduší. Žalovaný 2) usnesením ze dne 22. 3. 2017, č. j. KrÚ 22362/2017/OŽPZ/PI, sp. zn. SpKrÚ 54507/2014/OŽPZ, rozhodl, že odvolatelé mají v řízení ve věci povolení trvalého provozu kataforesní linky po její ekologizaci, zahájeného dne 19. 8. 2014, postavení účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu.

[4] Rozhodnutím žalovaného 1) ze dne 26. 5. 2017, č. j. 534/550/17-Mor, 24462/ENV/17, bylo odvolání žalobce a V. M. zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť byla podána poté, co uběhla objektivní lhůta 1 roku od doručení rozhodnutí posledního z účastníků, stanovená pro odvolání při neoznámení rozhodnutí dle § 84 odst. 1 správního řádu. S ohledem na skutečnost, že bylo doručováno pouze provozovateli, bylo odvolání možné podat nejpozději dne 26. 8. 2015. Žalovaný 1) následně zvažoval ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu, zda zde nejsou předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení, nebo pro vydání nového rozhodnutí, a dospěl k závěru, že již uběhla lhůta pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu, avšak odvolání bylo podáno ve lhůtě pro podání žádosti o obnovu řízení dle § 100 odst. 2 správního řádu. Pro obnovu řízení musí být dány zákonné důvody dle § 100 odst. 1 správního řádu, avšak ty je oprávněn přezkoumat správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, tedy žalovaný 2), neboť žalovaný 1) nerozhodoval ve věci samé.

[5] Žalovaný 2) oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 19. 6. 2017, č. j. 42944/2017/OŽPZ/PI, sp. zn. SpKrÚ 54507/2014/OŽPZ, zahájení řízení o povolení obnovy správního řízení dle § 100 odst. 2 správního řádu, ovšem nijak nezminil žádost, na jejímž základě by mělo být řízení obnoveno, naopak uvedl naprosto odlišné důvody. Následně rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, č. j. KrÚ 55573/2017, sp. zn. SpKrÚ 54507/2014/OŽPZ, obnovil řízení z moci úřední, přičemž toto rozhodnutí bylo k odvolání provozovatele zrušeno rozhodnutím žalovaného 1) ze dne 10. 10. 2017, č. j. MZP/2017/550/562, sp. zn. ZN/MZP/2017/550/189, v němž žalovaný 1) mimo jiné upozornil žalovaného 2) na to, že by měl jako žádost o obnovu řízení posoudit ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu odvolání žalobce a zkoumat důvody obnovy dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť v řízení byli opomenuti účastníci.

[6] Rozhodnutím ze dne 12. 1. 2018, č. j. KrÚ 659/2018/OŽPZ/PI, sp. zn. SpKrÚ 54507/2014/OŽPZ, žalovaný 2) vyslovil, že „obnovu řízení zahájeného na žádost účastníků řízení (...) podle ustanovení § 100 odst. 6 správního řádu zamítá“. V odůvodnění uvedl, že procesní pochybení spočívající v neposouzení odvolání žalobce a V.M. jako žádosti o obnovu napravil tím, že bez dalšího rozhodl o zamítnutí žádosti. Jestliže původní řízení bylo dle žalovaného 1) vadné zvláště s ohledem na okruh účastníků, žalovaný 2) tento problém dle svého vyjádření vyřešil v řízení o povolení obnovy tím, že jeho zahájení oznámil veřejnou vyhláškou, aby tak umožnil případným opomenutým účastníkům uplatnění jejich práv, nikdo další se však již nepřihlásil. Pokud jde o posouzení důvodu obnovy dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, žalovaný 2) jej vypořádal

pokračování

tak, že oznámil účastníkům řízení jeho pokračování a vyzval je k doplnění důkazů, což dle něj žádný z účastníků neučinil.

[7] Rozhodnutí žalovaného 2) bylo k odvolání žalobce a V. M. zrušeno rozhodnutím žalovaného 1) ze dne 14. 5. 2018, č. j. MZP/2018/550/513, sp. zn. ZN/MZP/2017/550/189, a řízení o obnově oznámené veřejnou vyhláškou bylo zastaveno. Žalovaný 1) dospěl k závěru, že žalovaný 2) měl zastavit řízení o obnově zahájené z moci úřední, ovšem místo toho zamítl žádost o obnovu. Dle žalovaného 1) však nelze zaměňovat řízení z moci úřední zahájené veřejnou vyhláškou a řízení zahájené na žádost, neboť to vede ke zmatečnosti řízení. Současně vytkl žalovanému 2), že dle § 100 odst. 6 správního řádu se zamítá žádost o obnovu, nikoliv obnova řízení jako taková. Žalovaný 1) se dle svého závěru vypořádal s nemožností obnovy řízení z moci úřední a uložil žalovanému 2), aby pokračoval v řízení o obnově zahájeném na základě žádosti (opožděného odvolání) žalobce a V. M.

[8] V mezidobí žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného 1) o zamítnutí jeho odvolání pro opožděnost i proti rozhodnutí žalovaného 2) o povolení trvalého provozu. Žaloba byla shora uvedeným rozsudkem krajského soudu v části směřující proti rozhodnutí žalovaného 1) zamítnuta a v části směřující proti rozhodnutí žalovaného 2) o povolení trvalého provozu odmítnuta. Krajský soud dospěl k závěru, že mezi účastníky není sporu o tom, že rozhodnutí o povolení trvalého provozu bylo oznámeno dne 26. 8. 2014 provozovateli jako jedinému účastníku řízení a že, jak uvedl žalovaný 1) ve svém rozhodnutí, odvolání tak bylo možné podat nejpozději do 26. 8. 2015, tedy ve výše uvedené jednoroční objektivní lhůtě pro podání odvolání opomenutého účastníka dle § 84 odst. 1 správního řádu. Rovněž není sporu o tom, že odvolání bylo podáno mj. žalobcem proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu až dne 28. 2. 2017. Sporným však je tvrzení žalobce o tom, že se § 84 odst. 1 správního řádu na žalobce jako na opomenutého účastníka nevztahuje. Krajský soud poukázal na rozdílné formulování lhůt pro podání opravných prostředků opomenutými účastníky dle předchozí úpravy v zákoně č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „původní správní řád“), a úpravy dle nynějšího správního řádu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2012 – 30 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), a dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, a tedy se na něj nesporně vztahoval § 84 odst. 1 správního řádu. Jeho odvolání tak bylo zamítnuto důvodně, v souladu se zákonnou úpravou. Proto musel krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného 1) zamítnout jako nedůvodnou.

[9] Pokud jde o část žaloby směřující proti rozhodnutí žalovaného 2) o povolení trvalého provozu, krajský soud zdůraznil, že pokud bylo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu zamítnuto jako opožděné, nemohl žalobce uplatnit námitky ve věci samé a soud v dalším řízení se také nemohl těmito věcnými námitkami zabývat, i když žalobce přímo v žalobě označil také toto rozhodnutí. Krajský soud poukázal na skutečnost, že v daném případě netvoří obě žalovaná rozhodnutí jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 60/2011 – 86), a proto se musel samostatně zabývat i částí žaloby směřující proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu. Žalobu v této části však shledal nepřípustnou, neboť žalobce ve smyslu § 5 s. ř. s. ve vztahu k tomuto rozhodnutí nevyčerpal žádné opravné prostředky, mezi něž patří i odvolání, které bylo podáno v zákonné odvolací lhůtě, nikoliv odvolání opožděné. K tomu soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS. Pokud by krajský soud takovou žalobu posoudil, v podstatě by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu, tedy věcně by se zabýval námitkami směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterými se měl správně zabývat odvolací správní orgán.

II.

Obsah kasační stížnosti

[10] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal především nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel uvedl, že krajský soud ve svém rozsudku nerekapituloval jeho repliku a v odůvodnění nereagoval na tvrzení v ní uvedená, včetně jeho argumentace, proč v daném případě nelze použít roční objektivní lhůtu dle § 84 odst. 1 správního řádu. Krajský soud se dle jeho názoru vůbec nezabýval ani jeho argumentací v rámci ústního jednání, jež se týkala spravedlivosti objektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem a v níž odkazoval na Radbruchovu formuli. Stěžovatel současně namítl, že byt' uplatnil námitku nedostatečné protokolace ústního jednání, nelze ze soudem vyhotoveného protokolu zjistit, co přesně stěžovatel u soudu tvrdil. Za nepřezkoumatelný považuje stěžovatel rozsudek také v části o odmítnutí části žaloby směřující proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu, neboť krajský soud se nevypořádal s argumentem, že stěžovateli bylo objektivně znemožněno podat opravný prostředek, a proto tuto podmínku nelze na jeho žalobu uplatnit.

[11] Stěžovatel dále namítal nesprávné právní posouzení lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel uvedl, že si je vědom kogentní povahy této normy i toho, že je její tvrdost dopadající i na případy, kdy bylo správní řízení před účastníky de facto zcela utajeno, odůvodněna zásadou právní jistoty a ochranou práv žadatele. V nynějším případě se však tento princip dostává do rozporu s právem na přístup k soudu a dle názoru stěžovatele porušení tohoto práva vede ve svém důsledku k porušení práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Posuzováním střetu těchto práv se dle názoru stěžovatele Nejvyšší správní soud ani Ústavní soud zatím nezabývaly.

[12] Současně dle stěžovatele nebyla správními soudy zatím řešena ani otázka dobré víry žadatele (provozovatele) a žalovaného 2), který v rámci řízení zcela úmyslně opomenul některé účastníky, neboť se jedná o porušení práva těchto účastníků na přístup ke spravedlnosti a porušení principů právního státu. Dle stěžovatele přitom nelze mít za to, že žadatel (provozovatel) či správní orgány nevěděli o dalších účastnících řízení a tedy byli v nynější věci v dobré víře, neboť již byla vydána dvě povolení trvalého provozu, přičemž v předchozích řízeních byli účastníci do tohoto řízení přizváni.

[13] Dle stěžovatele vůči němu nelze aplikovat ani zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, neboť ani při odpovídající bdělosti nemohl vědět o vydaném rozhodnutí o povolení trvalého provozu, jestliže v době jeho vydání měl provozovatel platné povolení k trvalému provozu a nová právní úprava ochrany ovzduší nevyžadovala, aby provozovatelé velkých zdrojů znečištění žádali o nová povolení. V provozu kataforesní linky přitom dle stěžovatele nenastaly v dané době žádné změny.

[14] Pokud jde o odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2012 – 30, stěžovatel uvedl, že je přílehlavý, neboť i zde se jednalo o utajení řízení o povolení lakovny před účastníky, kteří jsou jejím provozem ovlivněni, avšak na rozdíl od citované věci v nynějším případě stěžovatel uplatňuje oprávněnou a soudy několikrát potvrzenou námitku porušení svých práv spočívající v tom, že nebyl posouzen vliv daného provozu na životní prostředí (EIA), ač to provoz velkého zdroje znečištění vyžaduje, nebylo vydáno integrované povolení a zároveň provoz produkuje nadlimitní množství emisí.

[15] Dle stěžovatele ve zmiňovaném rozsudku sám Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodě 35 pochybnosti o ústavnosti objektivní odvolací lhůty u zcela opomenutých účastníků tak, jak je nyní zakotvena v § 84 odst. 1 správního řádu. Pokud by Nejvyšší správní soud i v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že je nutné toto ustanovení aplikovat, navrhl stěžovatel, aby se Nejvyšší správní soud ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy obrátil na Ústavní soud.

pokračování

[16] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal bezpodmínečné uplatňování objektivní roční lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu ústavně konformním, má stěžovatel za to, že v případě zcela opomenutých účastníků řízení jim bylo objektivně znemožněno využít opravného prostředku, a proto nelze aplikovat požadavek vyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby. Žaloba směřující přímo proti rozhodnutí žalovaného 2) o povolení trvalého provozu by tedy dle stěžovatele měla být v takovém případě přípustná.

III.

Vyjádření žalovaných

[17] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na skutečnost, že řízení o odvolání stěžovatele ve správním řízení, které bylo možné posoudit jako žádost o obnovu řízení, stále nebylo skončeno. Z § 84 odst. 1 správního řádu pak vyplývá, že lhůty v něm uvedené nelze prominout a výjimka je stanovena pouze pro účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. Žalovaný 1) následně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2008, č. j. 1 As 45/2007 – 48, dle kterého je nutné toto ustanovení vztáhnout také na případy, kdy byl účastník opomenut již od začátku řízení. Žalovaný 1) dále nesouhlasil s důvody, pro které lze dle názoru stěžovatele mít za to, že provozovatel a žalovaní o dalších účastnících řízení věděli. Stěžovatel podle názoru žalovaného 1) vyložil nepřesně a neúplně přechodná ustanovení nové právní úpravy o ochraně ovzduší. Dle žalovaného 1) byl provozovatel povinen požádat o změnu dosavadního povolení nebo o nové povolení provozu. Žalovaný 1) se zabýval také jedním z důvodů, na jehož základě mělo být porušeno právo stěžovatele na zdravé životní prostředí, tedy absencí stanoviska EIA k danému zdroji znečištění.

[18] Současně žalovaný 1) uvedl, že stěžovatel věděl o chystané ekologizaci kataforesní linky neboť vstupoval do zjišťovacího řízení i do řízení o povolení změny stavby označované v předmětné době jako velký zdroj znečištění, bylo vedeno klasické stavební řízení, na stavbu byla vydána veřejnoprávní smlouva o umístění stavby a následně kolaudační souhlas. Ekologizace linky přitom splnila svůj účel.

[19] Pokud jde o namítanou protiústavnost § 84 odst. 1 správního řádu, žalovaný 1) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 As 11/2008 – 42, z něhož vyplývá, že lhůty uvedené v § 84 odst. 1 správního řádu jsou výrazem principu právní jistoty a správní rozhodnutí jakožto akt veřejné moci nemůže být napadáno „donekonečna“, a to ani tehdy, když je vadné. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jakožto celku a nejistotu v právním postavení účastníků i třetích osob. Dále žalovaný 1) odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01, zabývající se významem lhůt.

[20] Žalovaný 2) se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

Replika stěžovatele

[21] Stěžovatel k odkazu na neskončené řízení o žádosti o obnovu řízení uvedl, že odvolání na rozdíl od obnovy řízení nevyžaduje splnění žádných dalších podmínek, neboť správní řízení je zásadně dvojinstanční, takže skutečnost, že o možnost odvolání byl stěžovatel připraven nezákonným vyloučením z řízení a následnou striktní aplikací § 84 odst. 1 správního řádu, nelze dle jeho názoru zhojit případnou obnovou řízení.

[22] Stěžovatel považoval argument žalovaného 1), že provozovatel byl povinen požádat o nové povolení, za nově uplatněný, což dle stěžovatele působí účelově. Povolení trvalého provozu přitom obsahuje pouze stručné odůvodnění a žádost vůbec neobsahuje důvod jejího podání ani další náležitosti. Stěžovatel se dále věnoval jím tvrzené povinnosti provozovatele obstarat k vydání povolení trvalého provozu hodnocení EIA.

[23] Stěžovatel dále uvedl, že ačkoliv vstoupil do zjišťovacího řízení, tato skutečnost ještě neznamená, že byl příslušnými správními orgány informován o následném správním řízení. Stěžovatel přitom nebyl dle svého vyjádření informován ani o uzavření zmiňované veřejnoprávní smlouvy. Jestliže mu tato skutečnost byla utajena, jedná se dle jeho názoru o další doklad o programovém utajování správních procesů před ním, přičemž nejde o ojedinělý případ.

[24] Stěžovatel opětovně poukázal na kolizi ústavních práv a zásad, kterou shledal v daném případě, a to mezi zásadou právní jistoty a „právem na zákonnost“, jehož součástí je dle jeho názoru také právo na přezkum správního rozhodnutí v odvolacím řízení, resp. právo účastnit se procesu, nebýt opomenut a v návaznosti na to také právo na soudní ochranu, neboť vyčerpání opravných prostředků je podmínkou pro přístup k soudu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle které obecný soud není bezpodmínečně vázán doslovným zněním zákona, ale musí se od něj naopak odchýlit, pokud to vyžaduje jeho účel, případně některý z principů ústavně konformního výkladu.

[25] Stěžovatel dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, v němž byl formulován princip proporcionality, přičemž dle stěžovatele § 84 odst. 1 správního řádu nespĺňuje kritérium potřeby, neboť dle něj měl zákonodárce možnost zvolit i méně přísnou formulaci uvedeného ustanovení, kde by zohlednil právě zcela opomenuté účastníky řízení a nezasáhl by tak výrazně do jejich práva na přístup k soudu, neboť od možnosti podat odvolání se také odvíjí aktivní procesní legitimace v soudním řízení správním. Možným řešením, které by také vedlo k dosažení cíle spočívajícího v zachování právní jistoty, by dle něj bylo uplatnit objektivní lhůtu pouze na účastníky, kteří byli opomenuti až při doručování, vůči zcela opomenutým účastníkům uplatňovat lhůtu delší a až po jejím uplynutí omezit přezkum pouze na případy např. zlé víry žadatele.

[26] Byť dle stěžovatele nebylo splněno již druhé kritérium testu proporcionality, vyjádřil se stěžovatel také k porovnání závažnosti obou v kolizi stojících práv, resp. principů. Dle stěžovatele vyloučení nepohodlných účastníků řízení jejich úplným ignorováním není ojedinělým jevem, a právě striktní aplikace objektivní jednorocní lhůty správními soudy nepoctivé účastníky (a správní orgány) k takovému jednání přímo vybízí. Právo na řádný proces je však součástí obecné institucionální ochrany základních práv a svobod, a má tedy velmi silné postavení. Ke kontextu stěžovatel uvádí, že si nemyslí, že delší lhůta poskytnutá zcela opomenutým účastníkům nebo libovolně dlouhá lhůta by vedla k nepřiměřenému zásahu do právní jistoty (neopomenutých) účastníků řízení. Současně dle stěžovatele lze ústavně konformního stavu dosáhnout pouze zakotvením výjimek z použití § 84 odst. 1 správního řádu, neboť jeho současné znění dle něj zasahuje do základních práv opomenutých účastníků řízení (do principu zákonnosti, právního státu) zásadně více, než kolik je nutné a přijatelné pro účely naplnění zásady právní jistoty.

[27] Na závěr stěžovatel zopakoval, že považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť pouze aplikoval § 84 odst. 1 správního řádu, aniž by se vypořádal s argumentací stěžovatele, která tento výklad zpochybňuje.

pokračování

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 – 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, a shrnul, že *„rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“.*

[31] Přehlédnout pak nelze ani skutečnost, že správní orgány ani soudy nemají povinnost vypořádat se s každým dílčím argumentem, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Lze dodat, že pokud si účastník řízení myslí, že na jeho košatou a obsáhlou žalobu musel reagovat krajský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých by bylo velmi obtížné, ne-li nemožné, sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 – 48).

[32] Nejvyšší správní soud v případě napadeného rozsudku namítané vady neshledal. Především nelze přisvědčit stěžovateli, že by došlo k porušení jeho práv tím, že krajský soud v rozsudku nezmínil jeho argumentaci uvedenou v replice zaslané krajskému soudu. Krajský soud

v rozsudku stručně shrnul hlavní námitky stěžovatele, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal, že by některou z jeho klíčových námitek soud opomněl zmínit a vypořádat. S ohledem na zásadu ekonomie řízení a s ohledem na výše uvedené závěry nelze po krajském soudu požadovat, aby do svého rozhodnutí podrobně zahrnul veškeré informace či dílčí argumenty zmíněné účastníkem a podrobně je vypořádal, postačí, pokud svůj závěr přezkoumatelně odůvodní. Nelze současně přisvědčit stěžovateli, že by krajský soud nezmínil jeho tvrzení, že byl žalovaným 2) opomenut záměrně nebo že dle stěžovatele nelze na tento případ vztáhnout objektivní lhůtu dle § 84 odst. 1 správního řádu. Krajský soud se s těmito námitkami vypořádal tak, že odkázal na judikaturu zdejšího soudu, s tím, že je třeba respektovat objektivní lhůtu, přestože rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je vadné (nebo k jeho vydání vedl vadný proces). Nelze proto dospět k závěru, že by v tomto ohledu byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[33] Stěžovatel v replice zaslané krajskému soudu dále polemizoval s důvody, které provozovatele vedly k podání žádosti o povolení trvalého provozu, přičemž vykládal ustanovení zákona o ovzduší a uplatňoval další námitky ve věci samé. Vedle koncentrace řízení o žalobě dle § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. je však třeba dále připomenout, že odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu bylo žalovaným 1) zamítnuto pro opožděnost. Žalovaný 1) jako odvolací orgán proto nebyl oprávněn se vyjadřovat k věci samé a ani správní soudy nejsou oprávněny tak činit, pokud toto rozhodnutí nebylo přezkoumáno v odvolacím řízení. Ani v tomto smyslu nelze v návaznosti na repliku stěžovatele v řízení před krajským soudem dospět k závěru, že by napadený rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti.

[34] Obdobné závěry lze vztáhnout na tvrzenou nepřezkoumatelnost části odůvodnění rozsudku krajského soudu týkající se odmítnutí žaloby stěžovatele v rozsahu, v němž směřovala proti rozhodnutí žalovaného 2) o povolení trvalého provozu. Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud dostatečně konkrétně vysvětlil, jakými úvahami se řídil, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce, resp. proč argumentaci stěžovatele nevyhověl, přičemž odkázal na ustálenou judikaturu zdejšího soudu.

[35] Pokud jde o námitky stěžovatele týkající se jednání soudu dne 28. 3. 2018, resp. obsahu protokolu o tomto jednání, Nejvyšší správní soud shledal, že protokol je do značné míry stručný, ovšem jeho rozsah lze přičítat délce jednání, které probíhalo od 11.16 do 11.40 hod., načež bylo přerušeno za účelem porady senátu. Z protokolu dále vyplývá, že zástupce stěžovatele v rámci přednesu hojně odkazoval na svá písemná podání, nelze tedy soudu vyčítat, že protokol neobsahuje přepis celého jeho vyjádření. Pokud jde o námitky proti protokolaci, zdejší soud připomíná, že o těchto námitkách je povinen rozhodnout při jednání předseda senátu (§ 40 odst. 8 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Z protokolu ani z navazující části spisu však nevyplývá, že by stěžovatel takovou námitku vznesl. Nepřezkoumatelnost rozsudku či jinou vadu řízení před krajským soudem proto nelze shledávat ani ve skutečnostech namítaných stěžovatelem v souvislosti s protokolem o jednání.

[36] První část žaloby a následně kasační stížnosti stěžovatele směřovala proti rozhodnutí žalovaného 1) o zamítnutí odvolání stěžovatele a V. M. dle § 92 odst. 1 správního řádu pro opožděnost. Nejvyšší správní soud k této otázce již dříve uvedl, že byť se tento způsob rozhodnutí o odvolání odlišuje od jeho zamítnutí dle § 90 odst. 5 správního řádu pro nedůvodnost za současného potvrzení odvoláním napadeného rozhodnutí I. stupně ve více ohledech (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014 – 34), je pravdou, že pokud odvolací správní orgán zamítne odvolání proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro opožděnost, má takové rozhodnutí pro žalobce i hmotněprávní dosah, neboť je mu tím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 59/2004 – 66). Právě z tohoto důvodu byl umožněn soudní přezkum

pokračování

rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., avšak pouze v otázce, zda bylo odvolání skutečně podáno opožděně, či nikoliv, zda byl tedy žalobce zkrácen na svém právu na odvolací přezkum prvostupňového rozhodnutí. Není naopak možné se věnovat námitce nezákonnosti, ale ani nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111). Jak již bylo konstatováno, lze proto přisvědčit krajskému soudu, že se nemohl, obdobně jako žalovaný 1), věnovat věcné správnosti či zákonnosti rozhodnutí o povolení trvalého provozu.

[37] Podstatou části kasační stížnosti směřující proti zamítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného 1) je otázka aplikace § 84 odst. 1 správního řádu na projednávaný případ, tedy zda odvolání stěžovatele bylo možné považovat za opožděné. Dle § 84 správního řádu přitom platí následující:

„(1) Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.

(2) Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.

(3) Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.“

[38] Výkladu tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud věnoval již několikrát. V rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019 – 22, publ. pod č. 3928/2019 Sb. NSS, dospěl zdejší soud k závěru, že pokud správní orgán neoznámí své rozhodnutí tzv. vedlejšímu (nepřímému) účastníkovi řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, náleží takové osobě poté, co se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozví, třicetidenní subjektivní odvolací lhůta omezená navíc jednoroční objektivní lhůtou dle § 84 odst. 1 správního řádu. Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání, pokud není omezena žádnou objektivní lhůtou (§ 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu), se vztahuje jen na tzv. hlavní účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.

[39] Ve své judikatuře přitom Nejvyšší správní soud vyložil, že § 84 odst. 1 správního řádu je třeba vnímat jako „výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníkovi řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo“ (viz výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 – 48). Jak totiž vyplývá „z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, správní řád je postaven na materiálním pojetí účastenství. Účastníkem řízení je proto nutno rozumět i osobu, s kterou správní orgán jako s účastníkem nejednal, avšak z materiálního hlediska splňuje podmínky účastenství v řízení (např. rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, [publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS], rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009 – 96, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 – 98, bod 13; srov. též Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 220). Ustanovení § 81 a násl. správního řádu je proto nutno vykládat v souladu se zmíněnou zásadou materiálního pojetí účastenství. Pod pojmy „účastník řízení“ či „osoba, která byla účastníkem

řízení“ , je tedy nutno rozumět okruh všech osob, které splňují podmínky účastenství v řízení v materiálním smyslu, tedy ty, kterým právní předpisy takové postavení přiznávají. Není rozhodné, jestli správní orgán s těmito osobami v průběhu řízení formálně jednal jako s účastníky. Stejně tak ani osoba, které účastenství dle zákona náleží, nemůže postavení účastníka pozbyt tím, že fakticky s ní jako s účastníkem jednáno nebylo“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 1 As 98/2014 – 39).

[40] Taková úprava se může v některých případech jevit jako tvrdá vůči těm, kteří účastníky fakticky byli, a přesto nedostali možnost reálně se účastnit řízení, hájit svá práva a případně se bránit proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo i žalobou. Řešení, které přinášel původní správní řád a které umožňovalo opomenutým účastníkům podat odvolání i po mnoha letech, však hrozilo vážnými důsledky pro další (neopomenuté) účastníky i třetí osoby, kteří dlouhodobě postupovali podle domněle pravomocného rozhodnutí, v první řadě v řízeních o žádosti pro žadatele, kterým takové rozhodnutí založilo konkrétní práva. Nový správní řád tuto nejistotu účastníků řízení zmírnil zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013 - 53). Správní řád umožňuje opomenutým účastníkům ve smyslu § 27 odst. 2 a 3 správního řádu zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí ještě po dobu 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí posledního z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout. Poté již dostává přednost právní jistota ostatních účastníků a třetích osob, kteří postupovali s důvěrou ve vydané rozhodnutí, a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017 - 83).

[41] Ústavní stížnost proti naposledy zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017 – 83, Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, neboť správní soudy svá rozhodnutí odůvodnily logicky a srozumitelně. Ústavní soud zdůraznil, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci, a dále upozornil na to, že ke smyslu a účelu lhůt v právu již dříve uvedl, že *„smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv“* (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01).

[42] I s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud měl již v několika případech možnost se k ústavnosti lhůt dle § 84 odst. 1 správního řádu vyjádřit, přičemž ve všech případech byly ústavní stížnosti Ústavním soudem odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2891/18, výše citované usnesení ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, usnesení ze dne 24. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 437/17, či usnesení ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3721/14), neshledal Nejvyšší správní soud podmínky pro to, aby se, jak po něm žádá stěžovatel, obrátil na Ústavní soud s návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení § 84 odst. 1 správního řádu, neboť má za to, že toto ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem.

[43] Mezi stranami není sporný skutkový stav, tedy že stěžovatel byl opomenutým účastníkem dle § 27 odst. 2 správního řádu, rozhodnutí o trvalém provozu mu nebylo doručováno a odvolání proti tomuto rozhodnutí podal po uplynutí objektivní lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel však vedle již vypořádaných pochybností o ústavnosti § 84 odst. 1 správního řádu dále namítá, že by v jeho případě nemělo být toto ustanovení aplikováno. Stěžejním důvodem je stěžovatelovo tvrzení, že k jeho opomenutí ve správním řízení došlo záměrným působením správních orgánů.

pokračování

[44] Obdobnou situaci, v níž konkrétní stěžovatel namítal záměrné opomenutí jeho účastenství správním orgánem, posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 136/2015 – 30, v němž uvedl následující: „V rozsudku ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013 – 53, Nejvyšší správní soud uvedl, že ‚[u]stanovení § 84 odst. 1 spr. ř. je reakcí zákonodárce na problematické situace, kdy správní orgán opomene oznámit některým účastníkům řízení rozhodnutí, přičemž toto opomenutí má vážné následky pro účastníky, kteří mohli i řadu let žít v domnění, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. V tomto ustanovení je určitá nejistota účastníků řízení zmírněna zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem.‘ Je tedy zřejmé, že do zákona byly zmiňované lhůty zavedeny především z důvodu ochrany právní jistoty dalších (neopomenutých) účastníků. Výklad požadovaný stěžovatelem by však uvedený smysl zákona popřel. Ochrana právní jistoty dalších účastníků správního řízení, bez ohledu na to, že na případném pochybení správního orgánu nenesli žádnou vinu, by v takovém případě byla obětována obecně jistě rovněž významnému důvodu ochrany opomenutého účastníka řízení. V takovém případě by zcela vymizel princip proporcionality uvedených práv, který představuje určité východisko řešení skutkové obdobných situací. Samotné ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu je navíc značně rigidní a nedává prostor k úvaze, za jakých okolností došlo k uplynutí subjektivní či objektivní lhůty k podání odvolání. Bylo proto správné, pokud krajský soud důvody pro uplynutí lhůt nezohlednil.“

[45] Nejvyšší správní soud nemá důvod se od tohoto svého rozhodnutí odchýlit, přičemž na tom nemůže nic změnit ani polemika stěžovatele týkající se proporcionality zvoleného řešení. Ve zkratce lze uvést, že úprava objektivní lhůty pro podání odvolání opomenutého účastníka je snahou o nalezení rovnováhy mezi zákonností správního řízení a důrazem na právní jistotu jeho účastníků i třetích osob jednajících s důvěrou ve vydané rozhodnutí. Projevem důrazu na potřebu zákonnosti správního řízení je již samotné ustanovení umožňující obranu opomenutým účastníkům právě po relativně dlouhou dobu jednoho roku od doručení rozhodnutí posledním neopomenutému účastníkovi.

[46] Pokud jde o namítané nesplnění kritéria potřebnosti v rámci testu proporcionality, nelze přisvědčit stěžovateli, že neohrazení možnosti uplatňovat tato práva by nemělo žádný dopad do práv ostatních účastníků. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2012 – 30, citovaném již krajským soudem, ochrana práv opomenutých účastníků nemůže být absolutní. Jak bylo uvedeno výše, předchozí správní řád svou úpravou udržoval právní prostředí ve stavu vysoké entropie, zasahující do práv účastníků, kteří na správním řízení participovali a i po vydání domněle pravomocného rozhodnutí neměli jistotu jeho dlouhodobé platnosti. Tomuto důsledku měla zabránit právě nová úprava zahrnující lhůty, ve kterých lze práva opomenutých účastníků uplatnit. Zákonné stanovení lhůt k podání opravných prostředků ve správním řízení je standardním prostředkem ke zvýšení hospodárnosti a efektivity správního řízení a s ohledem na délku lhůt pro uplatnění mimořádných opravných prostředků nelze považovat jednoletou objektivní lhůtu pro podání odvolání jako řádného opravného prostředku za excesivně krátkou. Otázky by spíše vyvolávalo, pokud by byla delší než lhůty pro uplatnění mimořádných opravných prostředků.

[47] Tvrdost tohoto ustanovení pak zmírňuje výjimka ze stanovených lhůt určená pro účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť absence možnosti těchto osob, o jejichž hmotných právech a povinnostech se v daném správním řízení přímo rozhoduje (včetně žadatele v řízení o žádosti), uplatňovat v řízení svá práva, by znamenala závažnou a těžko napravitelnou vadu správního řízení. U osob spadajících mezi další (byť přímo) dotčené účastníky dle § 27 odst. 2 správního řádu však tento závěr neplatí. Současně nelze pominout možnost takových osob i po uplynutí lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu využít obnovu řízení jako mimořádný opravný prostředek, resp. to, že jim svědčí dikce § 92 odst. 2 správního řádu, dle které se u opožděného odvolání proti pravomocnému rozhodnutí dále zkoumá, zda nejsou dány důvody mj. pro obnovu řízení, k čemuž došlo i v nyní projednávaném případě.

[48] Pokud jde o porovnání vlastních principů zákonnosti správního rozhodnutí (resp. ochrany práv opomenutých účastníků) a právní jistoty, v dané věci je nutné také zohlednit plynutí času, neboť síla procesních práv a s nimi důraz na zákonnost s postupujícím časem slábne, zatímco s prodlužující se dobou platnosti správního rozhodnutí roste potřeba právní jistoty a stability právních vztahů rozhodnutím založených. Tento princip prostupuje celým správním řádem a uplatní se především v podobě lhůt, případně dalších podmínek pro uplatnění opravných prostředků. Lze souhlasit se stěžovatelem, že institut obnovy řízení není pro opomenutého účastníka vždy využitelný, neboť samotný fakt opomenutí účastníka řízení nemusí nutně naplňovat důvody pro obnovu řízení taxativně vymezené v § 100 odst. 1 a 3 správního řádu. Svou účinností se tedy žádost o obnovu nemůže rovnat obraně práv prostřednictvím odvolání, podmínky pro ni stanovené však opět odrážejí potřebu ochrany důvěry v již vydané pravomocné správní rozhodnutí, u něhož je možné řízení obnovit pouze z dostatečně závažných důvodů. Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní úprava odvolání opomenutých účastníků správního řízení, i při jejím výkladu zastávaném dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, splňuje kritéria proporcionality.

[49] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele směřující proti aplikaci objektivní lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu za nedůvodné. Žalovaný 1) proto dle Nejvyššího správního soudu nepochybil, jestliže odvolání stěžovatele zamítl pro opožděnost ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu.

[50] Jestliže rozhodnutí správního orgánu I. stupně již nabylo právní moci, § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. To však nelze považovat za předmět posuzování v odvolacím řízení, který by měl odraz ve výroku rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení. Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1 věty první správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný, či záporný. To, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, či nikoli, je rozhodné pro další postup správního orgánu, nikoli však pro výsledek řízení o odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 - 32). Další postup dle § 92 odst. 1 správního řádu proto není pro nyní projednávanou věc přímo relevantní.

[51] Pokud jde o druhou část kasační stížnosti, jíž stěžovatel brojí proti odmítnutí jeho žaloby v části, která směřovala proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu žalovaného 2), z hlediska požadavků § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. je nutno shledat, že zákon objektivně připouštěl řádný opravný prostředek proti rozhodnutí o povolení trvalého provozu ve správním řízení, který však byl podán po uplynutí objektivní lhůty k tomu určené. Z pohledu § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. tedy stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem a jeho žaloba byla proto v souladu se zákonem krajským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřijatelná. Pro posouzení věci je přitom nerozhodné, kdy se stěžovatel o vydaném rozhodnutí dozvěděl, neboť citovaná ustanovení soudního řádu správního vycházejí z objektivního stavu a je irelevantní, z jakého důvodu k nevyčerpání řádných opravných prostředků došlo, nelze tedy přihlížet ani k tvrzenému úmyslnému opomenutí účastníků řízení ze strany žalovaného 2).

[52] Tímto závěrem není porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu. Ústavní soud ve výše zmíněném usnesení ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, v obdobné věci, v níž stěžovatelé polemizovali se závěry správních soudů ohledně nepřijatelnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně poté, co opomenutému účastníku uplynula objektivní lhůta dle § 84 odst. 1 správního řádu, s odkazem na výše citovaný náleze ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01

pokračování

zdůraznil, že „[i] když čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, právo na přezkoumání tohoto rozhodnutí soudem (s výjimkami stanovenými zákonem), jde o ustanovení obecné, jehož podmínky a podrobnosti stanoví podle čl. 36 odst. 4 Listiny zákon. Jinými slovy konkrétní realizaci tohoto základního práva, jakož i jeho případná omezení zajišťuje zákonná právní úprava v podobě procesního předpisu, jímž je pro oblast správního soudnictví soudní řád správní, kterým jsou správní soudy, a to i Nejvyšší správní soud, vázány. Ani Nejvyššímu správnímu soudu nepřislouší hodnotit důvody, pro které stěžovatelé podmínku přípustnosti žaloby nesplnili, je-li dána objektivně, a nepřislouší mu ani nad rozhodný procesní rámec nepřijatelné žaloby, se věci meritorně zabývat, z pohledu tvrzeného porušení subjektivních práv stěžovatelů“.

[53] Z uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud ani tuto námitku stěžovatele důvodnou.

[54] Nad rámec nutného odůvodnění však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poznamenat, že se nemohl nepozastavit nad celkovým způsobem vedení správního řízení zejména žalovaným 2) v této věci. Značné pochybnosti vzbuzuje již skutečnost, že žalovaný 2) po té, co byla předchozí rozhodnutí týkající se povolení provozu dané linky opakovaně rušena Městským soudem v Praze (z důvodu neprovedení řádného posouzení EIA), a to na základě žalob mj. stěžovatele, žalovaný 2) rozhodl v nyní posuzované věci o povolení trvalého provozu této linky dle nové právní úpravy v řízení, do něhož přizval pouze provozovatele jakožto žadatele o dané povolení, aby následně, po té, co stěžovatel a další opomenutý účastník, podali proti tomuto rozhodnutí s odstupem dvou a půl roku odvolání, vydal žalovaný 2) usnesení, podle jehož odůvodnění „přiznal práva účastníků řízení“ těmto odvolatelům, ačkoli účastenství se nepřiznává usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, ale je dáno naplněním podmínek účastenství stanovených správním řádem nebo jiným zákonem. Celkově lze pak z obsahu spisu nabýt dojem, že žalovaný 2) ke stěžovateli následně přistupoval, jakoby snad jako účastník participoval na původním řízení a jím namítané skutečnosti jakoby z tohoto důvodu žalovaný 2) nepovažoval za nové skutečnosti. Žalovaný 1) v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost uvedl, že je nutné posoudit opožděné odvolání stěžovatele jako žádost o obnovu řízení dle § 100 správního řádu a že k tomuto posouzení je příslušný žalovaný 2). To tedy z hlediska díkce § 92 odst. 1 správního řádu znamená, že žalovaný 1) byl přesvědčen o tom, že předpoklady pro obnovu řízení jsou v této věci dány („*Opožděné nebo nepřijatelné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkoumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zabavení přezkoumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřijatelné odvolání jako podnět k přezkoumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí“; důraz doplněn). Přitom do doby zaslání vyjádření žalovaného 1) ke kasační stížnosti stále nebylo o tomto podání z 26. 2. 2017 rozhodnuto. Současně lze přisvědčit závěru žalovaného 1) v jeho již druhém rozhodnutí o zrušení usnesení žalovaného 2) ve věci obnovy řízení, že postup žalovaného 2) ve věci obnovy byl již od počátku zmatečný. Všechny tyto skutečnosti vzbuzují významné pochybnosti o způsobu vedení správního řízení v dané věci.*

VI.

Závěr a náklady řízení

[55] Ani uvedené pochybnosti však nemohly nic změnit na závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaní měli ve věci úspěch, příslušelo by jim tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační

stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že jim v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. I kdyby však takové náklady vynaložili, byly by v dané věci dány důvody zvláštního zřetele hodné, proč jim jejich náhradu nepřiznat (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. března 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu