



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) J. J., b) J. K., a c) M. S.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2018, č. j. 22 A 211/2017 - 55,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 9 366 Kč do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce advokáta Mgr. Pavla Černoouse.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný napadl kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2018, č. j. 22 A 211/2017 - 55, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 11. 10. 2017, č. j. MSK 99805/2017, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu, jako opožděné zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Krnov, odboru regionálního rozvoje, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 3. 2016, č. j. KRNORR-5676/2019 voja.

[2] Jak ze správního spisu vyplynulo, uvedeným rozhodnutím stavebního úřadu, jakožto správního orgánu prvního stupně, byla dodatečně povolena změna dokončené stavby „*EXPEDIČNÍ SKLADY SILNICE.CZ s. r. o.*“ na adrese Vrchlického 1151/24, Pod Bezručovým vrchem, Krnov. Žalovaný, jakožto odvolací orgán, vycházel z toho, že rozhodnutí stavebního úřadu nebylo žalobcům oznámeno, neboť ten s nimi jako s účastníky nejednal. Přesto se podle žalovaného žalobci o vydání uvedeného rozhodnutí a o tom, co bylo jeho předmětem, dozvěděli. U žalobkyně a) se tak stalo dne 13. 9. 2016 na jednání *v kanceláři*

místostarosty města Krnov při projednání stížnosti na ohrožení zdraví a životního prostředí a žádosti občanů na prošetření činnosti společnosti Evropské distribuční centrum, a. s. U žalovaného b) k tomu došlo dne 10. 8. 2016 na jednání v kanceláři vedoucího odboru životního prostředí Městského úřadu Kyjov ve věci realizace záměru „*Expediční sklady, SILNICE.CZ*“. Žalobkyně c) se pak o rozhodnutí dozvěděla dne 3. 11. 2016 z dopisu stavebního úřadu, jímž odpovídal na její podání. Jestliže tedy odvolání žalobců bylo podáno teprve dne 15. 3. 2017, stalo se tak sice v roční lhůtě stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu, avšak po uplynutí 30 denní subjektivní lhůty, počítané podle téhož ustanovení od doby, kdy se dozvěděli o vydání odvoláním napadeného rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

[3] Rozhodnutí žalovaného žalobci napadli žalobou, kterou se domáhali jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud žalobě vyhověl, neboť s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) dospěl k závěru, že lhůta pro podání odvolání začala běžet teprve ode dne, kdy se žalobci seznámili s obsahem, tedy s textem rozhodnutí. Protože k tomu došlo teprve dne 5. 3. 2017, bylo odvolání žalobců včasné a žalovaný se jím měl věcně zabývat. Podle krajského soudu nepostačovalo, aby se žalobci při různých uváděných příležitostech dozvěděli o vydání rozhodnutí. Z podkladů, z nichž žalovaný vycházel, totiž nevyplývalo, že by žalobci byli seznámeni s důvody, které stavební úřad vedly k vydání dodatečného povolení, tedy s tím, jakým způsobem byla řešena otázka, jež byla předmětem rozhodování.

[4] Žalovaný v kasační stížnosti s tímto závěrem nesouhlasil. Namítal předně, že krajským soudem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řešilo použití dříve účinného zákona č. 71/1967 Sb. Jeho ustanovení § 54 odst. 3 počátek běhu lhůty spojovalo s oznámením rozhodnutí opomenutému účastníku. Současná právní úprava (tj. správní řád z roku 2004) však subjektivní lhůtu počítá od skutečnosti, kdy se takový účastník dozvěděl 1. o vydání rozhodnutí a současně 2. o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2018, č. j. 8 As 66/2017 - 36, žalovaný dovodil, že účastník tedy již nemusí znát celý obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i jeho věcného obsahu. Tento závěr podporuje také komentář ke správnímu řádu (*Potěžil, L. a spol.: Správní řád, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 417*), který u § 84 odst. 2 hovoří o užším rozsahu případů, než které vyplývají z odst. 1 téhož ustanovení. Žalovaný se podle svého názoru v rozhodnutí podrobně zabýval tím, kdy a v jaké kvalitě se žalobci dozvěděli o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V návaznosti na to dostatečně odůvodnil, proč u každého ze žalobců došlo k překročení subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutého účastníka. Takto všichni žalobci již v roce 2016 věděli o vydání dodatečného povolení stavebních úprav za účelem změny užívání stavby (haly expedice) na objekt určený k „tavení“ asfaltu a jeho následné distribuci zákazníkům. Není přitom rozhodné, kdy se žalobci seznámili s úplným obsahem rozhodnutí. Z odkazovaných písemností se dozvěděli ve významném rozsahu také o řešení, jež bylo předmětem rozhodování. Žalovaný závěrem podotknul, že z hlediska dotčení práv žalobců byl podstatný nový účel užívání stavby a jeho vlivy na životní prostředí, nikoli již rozsah stavebních úprav prováděných právě za účelem změny užívání stavby. Vzhledem k tomu žalovaný hodnotil rozsudek krajského soudu jako nezákonný pro nesprávné právní posouzení věci a navrhoval jeho zrušení se současným vrácením věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazovali na nutnost současného splnění obou podmínek, stanovených v § 84 odst. 1 správního řádu. Nepostačí proto vědět, kdy se opomenutý účastník dozvěděl o vydání rozhodnutí, ale současně je nutné znát i datum, kdy se dozvěděl o řešení otázky, jež byla předmětem tohoto rozhodnutí. Druhá podmínka podle žalobců

pokračování

znamená, že musí být znám alespoň výrok rozhodnutí a jeho kontext, tedy nejen umístění stavby, ale i její minimální popis. Důkazní břemeno přitom nese správní úřad. Na něm je, aby nade všechnu pochybnost prokázal splnění obou těchto podmínek. Podle žalobců žalovaný neprokázal, že by se žalobci skutečně seznámili s řešením předmětné otázky před 5. 3. 2017 tak, aby jim začala běžet subjektivní odvolací lhůta. Žalobci nepopřeli, že nastaly skutečnosti popisované žalovaným, znalost řešení otázky však přesto nebyla dostatečná. Zde žalobci v podrobnostech odkázali na svou žalobu. Podle žalobců se vždy jednalo jen o útržky informací či matení žalobců. Teprve z textu rozhodnutí, který získali na vlastní žádost až dne 5. 3. 2017, se žalobci mj. dozvěděli, že dodatečné povolení stavby povoluje stavbu tavírny asfaltu a opravňuje stavebníka následně zahájit zkušební provoz. Nakonec žalobci poukázali na nedostatek dobré víry žalovaného, který věděl, že účastníků je více a že mají námitky, které by rádi uplatnili. Ze strany stavebního úřadu byli žalobci také nejasně informováni, neboť stavba byla v provozu dříve, než bylo napadené rozhodnutí vydáno. To žalobce zmátlo, neboť nevěděli, že o provozu tavírny asfaltu již bylo rozhodnuto. Navrhovali proto, aby byla kasační stížnosti zamítnuta.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“). Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[7] Z kasační stížnosti je zřejmé, že se její důvod opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Sporné právní posouzení se týká určení rozsahu, v němž byli žalobci seznámeni s předmětem rozhodování stavebního úřadu. Zodpovězení této otázky je ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu nezbytné pro stanovení počátku běhu subjektivní třicetidenní lhůty k podání odvolání žalobců, jakožto účastníků, jimž nebylo rozhodnutí oznámeno. To, že s žalobci stavební úřad nejednal a neoznámil jim své rozhodnutí ve smyslu § 72 správního řádu, je mezi účastníky nesporné. Sporné zjevně není ani to, že žalobci obecně věděli o vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto při posouzení věci z těchto nesporných skutečností vycházel. Zároveň je zřejmé, že kasační stížnost nenapadá právní posouzení procesního postavení žalobců jako účastníků řízení před stavebním úřadem s tím, že se zjevně nejedná o účastníky podle § 27 odst. 1 v návaznosti na odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud proto vycházel také ze správnosti tohoto závěru o účastenství žalobců.

[8] Přímou odpověď na řešenou (spornou) otázku neposkytuje žádné z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která odkazoval žalovaný a krajský soud. Rozsudek č. j. 8 As 66/2017 – 36, pouze připouští možnost opomenutého účastníka napadnout odvoláním i rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 25/2007 – 118, sice spornou problematiku řeší, avšak v souladu s námitkou žalovaného podle předchozí právní úpravy, která se od současné liší. V této souvislosti je tedy nutné jeho závěry korigovat.

[9] Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu stanoví, že *[o]soba, 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 byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.*

[10] Již ze samotného textu zákona vyplývá, že rozsah povědomosti o obsahu vydaného rozhodnutí podle § 84 odst. 1 správního řádu pro potřeby posouzení otázky počátku běhu subjektivní lhůty pro odvolání je u účastníka, jemuž nebylo rozhodnutí oznámeno, logicky nižší, než u účastníka, který se mohl řádně seznámit s celým rozhodnutím. To koneckonců vyplývá také ze srovnání hypotéz, obsažených v prvních dvou odstavcích § 84 správního řádu. Opomenutý účastník tedy nemusí znát celý jeho obsah. Podle doslovného znění zákona se vědomost týká především samotné existence rozhodnutí, tzn. toho, že správní orgán v předmětné věci nějak rozhodl ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu. Z podstaty věci musí zahrnovat také identifikaci rozhodujícího správního orgánu, jinak by nebylo možné určit, u koho by mělo být případné odvolání podáno (§ 86 odst. 1 správního řádu). Současně musí být jasné, jak byla rozhodná otázka ve výroku rozhodnutí vyřešena ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, tzn. jaká práva či povinnosti byly rozhodnutím založeny, měněny nebo rušeny, anebo deklarovány. Účastník však již nemusí vědět, jaké byly důvody rozhodnutí a jak byly správním orgánem posouzeny všechny možné významné skutečnosti. Případné zkrácení procesních práv účastníka v tomto směru by bylo řešeno při věcném projednání odvolání. Současně nelze souhlasit s žalovaným v tom, že požadovaný rozsah vědomí o vydaném rozhodnutí by se snad měl omezit jen na okolnosti, jež by mohly přímo zasáhnout do práv účastníka. Zákon totiž takové zúžení v § 84 odst. 1 správního řádu nepředpokládá a ani v rozsahu důvodů odvolání není účastník v tomto směru nijak omezen (viz § 82 správního řádu). Názor krajského soudu, že podmínkou aplikace uvedeného ustanovení je, aby se opomenutý (vedlejší) účastník seznámil s textem rozhodnutí, či s důvody, které k vydání rozhodnutí vedly, ovšem také není správný a kasační argumentace je proto v tomto směru důvodná (byť bez příslušného procesního vyústění, jak bude vysvětleno níže).

[11] Krajský soud uzavřel, že povědomost se má týkat toho, jakým způsobem byla řešena otázka, jež byla předmětem rozhodování. Takové zjištění však podle krajského soudu z podkladů, z nichž žalovaný vycházel, nevyplývalo. Proto bylo nezbytné dále posoudit, zda bylo jeho hodnocení v tomto směru správné.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření odkazoval na podrobné odůvodnění svého rozhodnutí. Z něj Nejvyšší správní soud zjistil, že předmětem rozhodování stavebního úřadu bylo dodatečné povolení změny dokončení stavby nazvané „*EXPEDIČNÍ SKLADY SILNICE.CZ s. r. o.*“, spočívající v umístění nové technologie pro zpracování pevného bitumelu (asfaltu jako ropného produktu) na kapalný, provedení nových rozvodů instalací a úpravě stávajících, a dále ve stavebních úpravách stávající administrativní části, a to v objektu na pozemku s parcelním číslem 2435/5 v katastrálním území Opavské Předměstí na výše uvedené adrese. Pro to, aby bylo možné uvažovat o rozběhu subjektivní lhůty pro odvolání tedy podle názoru žalovaného postačovalo, aby se účastník dozvěděl o tom, že stavební úřad kladně rozhodl (vyhověl žádosti) o změně stavby předmětného objektu tak, že bude upravena pro konkrétní technologii zpracování asfaltu.

[13] Jednotlivé skutkové okolnosti o tom, kdy a jak se měli jednotliví žalobci dozvědět o těchto informacích, zjistil žalovaný ve vztahu k žalobcům a) a b) ze zápisů Městského úřadu Krnov, konkrétně ze dne 10. 8. 2016 a ze dne 13. 9. 2016, a ve vztahu k žalobkyni c) z dopisu Městského úřadu v Krnově ze dne 3. 11. 2016. Správnost obsahu těchto listin ovšem žalobci v žalobě výslovně zpochybňovali a nabízeli vlastní verzi popisovaných skutečností.

[14] Jak Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, je z žalovaným uváděných zápisů z jednání a dopisu Městského úřadu Krnov zřejmé pouze to, že: žalobkyni a) měla být Městským úřadem Krnov, odborem životního prostředí, sdělena informace o rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 3. 2016, jímž bylo vydáno *dodatečné povolení stavby „Expediční sklady Silnice CZ s r. o.*, a byl

pokračování

jím *povoleno provoz po dobu 3 měsíců*; žalobci b) mělo být stejným úřadem sděleno, že *v dodatečném povolení stavby byl stanoven zkušební provoz* a žalobkyni c) sdělil stavební úřad, že stavba byla provedena v souladu s vydaným rozhodnutím o *dodatečném povolení stavby*. Správnost obsahu zápisů nebyla nijak ověřována, ani žalobci potvrzena. Lze tedy vycházet pouze z doručení dopisu ze dne 3. 11. 2016 žalobkyni c), jak je patrné z poštovní doručky ze dne 10. 11. 2016. Ze všech těchto uváděných písemností je přesto zřejmé, že rozsah sdělovaných údajů neodpovídá požadavkům § 84 odst. 1 správního řádu. Žádný ze žalobců nemohl mít dostatečně konkrétní představu jaká konkrétní otázka (konkrétní technologie zpracování asfaltu) byla předmětem rozhodování, pouze žalobkyni a) navíc mohlo být jasné, jaký správní orgán rozhodnutí vydal. U všech žalobců byla předmětná jednání, respektive podání vyvolána jen potřebou řešit následky jednání společnosti SILNICE.CZ s.r.o., spočívající v údajném šíření zápachu. Naproti tomu předmětem rozhodování zjevně byla jen stavba samotná, respektive její změna. Souvislost této změny stavby s poukazovaným zápachem tedy mohla být zcela jasná příslušným úředníkům, kteří byli s rozhodnutím stavebního obeznameni, nikoli však již stěžujícím si osobám. Ty se naopak právě s ohledem na své stížnosti důvodně mohly domnívat, že rozhodovací činnost se týká výkonu podnikání uvedené společnosti a s tím související ochrany životního prostředí. Žalobci b) a c) by zřejmě nebyli schopni z takto získaných informací ani identifikovat správní orgán, jemuž by měli své odvolání doručit, o předmětu řízení nemluvě.

[15] Lze tedy uzavřít, že i nyní posuzovaná situace v podstatě odpovídá hodnocení, které Nejvyšší správní soud již vyslovil pod body [49] a [50] odůvodnění výše odkazovaného rozsudku 2 As 25/2007 – 118. Protože v předcházejících řízeních nebylo tvrzeno, že by odvolání žalobců bylo podáno později z důvodů šikanózních, spekulativních, či pro jejich liknavost, není možné ani z tohoto pohledu odmítnout žalobcům právo na věcný přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí, budou-li k tomu splněny i ostatní zákonem stanovené podmínky.

[16] Názor krajského soudu o nedostatečné informovanosti žalobců o způsobu řešení otázky, která byla předmětem rozhodování, je tedy ve svém výsledku správný a jeho závěr o dodržení subjektivní lhůty pro podání odvolání žalobců ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu tak nelze hodnotit jako nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

[17] Výrokem II. rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Zamítnutí kasační stížnosti je nutné považovat za procesní úspěch žalobců, proto jim svědčí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložili, proti žalovanému, který řízení o kasační stížnosti vyvolal a naopak v něm procesně úspěšný nebyl. Žalovanému tak bylo uloženo, aby žalobcům zaplatil částku, odpovídající nákladům řízení o kasační stížnosti.

[18] Tyto náklady představují podle § 57 odst. 1 a 2 s. ř. s. odměnu zástupce žalobců, který je advokátem, za jeden úkon právní služby (sepis společného vyjádření žalobců ke kasační stížnosti) v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 ve spojení s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v částce 7 440 Kč (3 x 2 480 Kč), provozní výdaje zástupce žalobců nahrazované paušálně v souladu s § 13 odst. 3 advokátního tarifu v částce 300 Kč za tento společný úkon právní služby a náhradu odvodu daně z přidané hodnoty ve výši 21 % z přiznané odměny a hotových výdajů v částce 1 626 Kč, v souladu s § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (zaokrouhleno podle § 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Celkem tedy přiznaná náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí 9 366 Kč.

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

V Brně dne 29. dubna 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu