



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Ing. Bc. P.S.**
zastoupený advokátem JUDr. Radimem Kubicou, MBA
sídlem Ó. Lysohorského 702, 738 01 Frýdek-Místek

proti

žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2020 č. j. MSK 53857/2020 ve věci
opožděného odvolání

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 1. 10. 2020 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2020 č. j. MSK 53857/2020, kterým bylo zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce směřující proti rozhodnutí Obecního úřadu Hnojník ze dne 29. 6. 2018 č. j. OH/01527/2014/SÚ/Fi, jímž bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Průmyslová zóna Horní Tošanovice“ (dále jen „předmětná stavba“).
2. Žalobce vymezil tato žalobní tvrzení:
 - 1) Žalobce namítl ve vztahu k § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“) nesprávné posouzení počátku běhu subjektivní lhůty žalovaným a úplnou ignoraci lhůty objektivní, která způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalobce se jako opomenutý účastník dozvěděl o vydání prvostupňového rozhodnutí až z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2019 č. j. 22 A 86/2019-140, které mu jeho zmocněnec osobně oproti podpisu předal dne 23. 11. 2019, a to spolu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Teprve od tohoto okamžiku byl dle žalobce prokazatelně založen běh subjektivní lhůty a odvolání podané dne 4. 12. 2019 tak považuje za včasné. Žalobce sice dne 17. 10. 2019 udělil JUDr. Radimu Kubicovi, MBA plnou moc, nicméně se jednalo o obecné zmocnění, specifikované toliko v tom směru, že zmocněnec podá blíže neurčenou správní žalobu a bude žalobce zastupovat před soudy. Žalobce je právní laik a domníval se, že plnou mocí uděluje zmocněnci právo k podání správní žaloby ve věci dopravního přestupku. Z udělené plné moci neplyne, že se jedná o zmocnění k podání správní žaloby ve věci stavebního povolení na předmětnou stavbu, jak mylně dovozuje žalovaný. Není možné postavit na jisto, že právě dnem podání správní žaloby (1. 11. 2019) se žalobce dozvěděl o vydání stavebního povolení, neboť tato skutečnost z ničeho nevyplývá. Jedná se o nepodloženou domněnku žalovaného.
 - 2) Dle konstantní judikatury je nezbytné na prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí nahlížet jako na jeden celek, jak dovodil také Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve svém rozsudku ze dne 7. 3. 2019 č. j. 1 Azs 459/2018, podle něhož správní i stavební řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení, která znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání konečného rozhodnutí a pojímá se dohromady ve svém komplexu. Jako jeden celek jsou pak také vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení. Podle rozsudku NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2001-194 (správně č. j. 7 As 122/2011-194 – *pozn. soudu*) jednoroční objektivní lhůta dle § 84 odst. 1 správního řádu se váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil, což je pravidlo, které se uplatní i na rozhodnutí o odvolání. Žalobou napadené rozhodnutí bylo posledním z účastníků doručeno v měsíci srpnu či září roku 2019, toto rozhodnutí však tvoří celek s prvostupňovým rozhodnutím, proti němuž žalobce brojil odvoláním. Žalobce tak podal odvolání v jednoroční objektivní lhůtě.

- 3) Dále žalobce rozporoval tvrzení žalovaného, že je toliko vedlejším účastníkem předmětného stavebního řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Přímé dotčení vlastnických práv žalobce však zakládá jeho hlavní účastenství v řízení. V žalobou napadeném rozhodnutí absentují úvahy, kterými se žalovaný řídil při určení kategorie účastenství. Žalobce tvrdí, že nesprávným postupem správního orgánu I. stupně byla dotčena jeho ústavně garantovaná práva, když nebyl do stavebního řízení přizván jako řádný účastník, a teprve v okamžiku, kdy začal z titulu opomenutého účastenství brojit, mu byl přiznán statut pouze vedlejšího účastníka řízení.
- 4) Žalovaný již ve svém rozhodnutí ze dne 8. 7. 2016 č. j. MSK 73421/2015 konstatoval, že vymezení okruhu účastníků řízení bylo nedostatečné, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a vrátil mu věc k novému projednání s tím, že v novém řízení bude okruh účastníků rozšířen tak, aby byl v souladu se zákonem. Stavební úřad rozšířil okruh účastníků bez správního uvážení tak, že „nové“ účastníky prakticky převzal jen z návrhu stavebníka, přičemž žalobce do tohoto okruhu vůbec zařazen nebyl. Žalobci není zřejmé, proč za účastníky řízení nebyli označeni také obyvatelé obce Horní Tošanovice žijící v domech nedaleko plánované průmyslové zóny a současně nedaleko nájezdové větve na dálnici D 48, kteří budou zjevně vystaveni negativním vlivům hluku z projíždějících automobilů. Rozhodovací činnost žalovaného je nekonzistentní, nejednoznačná a nerespektující základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu ust. § 2 a násl. správního řádu.
- 5) Pokud žalovaný dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, měl také prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 8. 2019 č. j. MSK 151727/2018, kterým bylo v odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí potvrzeno, zrušit v rámci přezkumného řízení.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě přesvědčivě zjištěného skutkového stavu. Tvrzení žalobce, že jeho zmocněnec podal správní žalobu bez jeho vědomí, je zcela absurdní a účelové. Pokud by tak zmocněnec žalobce skutečně učinil, dopustil by se vědomého porušení etického kodexu, jímž je jako advokát vázán (čl. 9 odst. 1 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. 10. 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky - etický kodex.
4. K posuzování subjektivních a objektivních lhůt dle ust. § 84 odst. 1 správního řádu žalovaný uvedl, že aby bylo možné považovat podané odvolání žalobce coby opomenutého účastníka za včasné, je zapotřebí, aby byly zachovány obě tyto lhůty současně. Žalovaný vyhodnocoval třicetidenní subjektivní lhůtu a dospěl k závěru, že již marně uplynula. Jelikož by bylo možno považovat odvolání žalobce za včasné pouze v případě zachování obou lhůt, žalovaný již nevyhodnocoval zachování lhůty objektivní a podané odvolání pro opožděnost odmítl. Pokud by žalovaný přeci jen vyhodnocoval lhůtu objektivní, dospěl by k závěru, že tato lhůta uplynula ještě dříve. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu váže konec objektivní lhůty na uplynutí jednoho roku od doručení poslednímu účastníkovi, jemuž bylo rozhodnutí reálně oznámeno. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo doručeno vyvěšením na úřední desce dne 17. 7. 2018. K počátku běhu objektivní lhůty došlo proto dnem 18. 7. 2018 a k jejímu marnému uplynutí dne 19. 7. 2019. V dané věci tak nebyla zachována jak objektivní, tak subjektivní lhůta ve smyslu ust. § 84 odst. 1 správního řádu.
5. Argumentace žalobce opřená o rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019 č. j. 1 Azs 459/2018 není správná, jelikož právní úprava obsažená v ust. 84 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, že uplynutí objektivní lhůty je vázáno právě na oznámení poslednímu účastníkovi řízení, nikoliv na jinou skutečnost. Zásada jednotnosti řízení přitom není dotčena.
6. K posouzení účastenství žalovaný odkázal na ust. § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) podle kterého účastníkem stavebního řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Žalobce je spoluvlastníkem pozemků

parc. č. X o výměře 1790 m² a parc. č. X o výměře 876 m² a dále stavby stojící na pozemku parc. č. st. X, kdy se jedná o rodinný dům s č. p. X. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 248/99 je nepochybné, že se jedná o vlastníka, resp. spoluvlastníka sousedních pozemků. Odborná komentářová literatura (Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 823 a násl.) uvádí, že vedlejšími účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu budou ve smyslu stavebního zákona osoby uvedené pod § 109 písm. e) a f) stavebního zákona. Z uvedeného je zřejmé, že žalobci přísluší toliko postavení vedlejšího účastníka ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu.

7. Jelikož bylo odvolání zamítnuto jako opožděné dle ust. § 92 odst. 1 správního řádu, zkoumal žalovaný po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. O svých závěrech informoval žalovaný žalobce záznamem ze dne 2. 9. 2020.
8. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
9. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 ř. s.).
10. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně vydal dne 29. 6. 2018 stavební povolení na předmětnou stavbu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce jakožto opomenutý účastník řízení dne 4. 12. 2019 odvolání. Dne 28. 2. 2020 vydal správní orgán I. stupně usnesení podle § 28 správního řádu, v němž určil, že žalobce není účastníkem řízení o povolení stavby, které bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 6. 2020 č. j. MSK 67593/2020 a řízení bylo zastaveno. Následně vydal žalovaný napadené rozhodnutí, v němž sice žalobce shledal účastníkem řízení, resp. opomenutým účastníkem řízení, jeho odvolání však vyhodnotil jako opožděné.
11. Krajskému soudu v Ostravě je z jeho úřední činnosti známo, že u něj pod sp. zn. 22 A 86/2019 byla vedena věc, ve které dne 1. 11. 2019 podalo celkem 137 žalobců žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 21. 8. 2019 č. j. MSK 151727/2018, kterým bylo zamítnuto odvolání proti stavebnímu povolení Obecního úřadu Hnojník na předmětnou stavbu. Jedním ze 137 žalobců byl rovněž Ing. Bc. P. S., žalobce v nyní posuzované věci. V žalobě vedené pod sp. zn. 22 A 86/2019 bylo mimo jiné namítáno opomenutí jmenovitě neurčených účastníků řízení prvostupňovým správním orgánem. Usnesením krajského soudu ze dne 14. 11. 2019 č. j. 22 A 86/2019-140 byla žaloba ve vztahu k 134 žalobcům, včetně Ing. Bc. P. S., odmítnuta jako nepřipustná, jelikož tito žalobci nevyčerpali řádné opravné prostředky v předchozím správním řízení. Přílohou žaloby vedené pod sp. zn. 22 A 86/2019 byla mimo jiné plná moc udělená žalobcem Ing. Bc. P. S. dne 17. 10. 2019 advokátovi JUDr. Radimu Kubicovi, MBA, který zastupoval všechny žalobce. Žaloba ze dne 1. 11. 2019 obsahuje místy identickou textaci jako žaloba v nyní souzené věci, např. bod (11) žaloby ze dne 1. 11. 2019 a bod (19) žaloby nyní posuzované.
12. Podle ust. § 84 odst. 1 správního řádu, 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 byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
13. Ustanovení § 84 správního řádu se vztahuje 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 probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl a nevystupoval v něm, a tedy mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, sp. zn. 10 As 68/2021).

14. V prvním žalobním bodě žalobce zpochybnil vyhodnocení svého odvolání jako opožděného. Krajský soud opodstatněnost žalobcových výtek neshledal a ztotožnil se se způsobem vyhodnocení počátku, běhu a konce subjektivní lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu žalovaným. Krajský soud shodně s žalovaným považuje za počátek běhu subjektivní lhůty k podání odvolání žalobcem den 1. 11. 2019, kdy byla ke Krajskému soudu v Ostravě podána správní žaloba ve věci vedené pod sp. zn. 22 A 86/2019 a žalobce byl jedním ze 137 žalobců. Posledním dnem lhůty k podání odvolání žalobce ve smyslu ust. § 84 odst. 1 správního řádu pak bylo pondělí 2. 12. 2019. Odvolání však bylo na podatelnu správního orgánu I. stupně podáno osobně až dne 4. 12. 2019, což žalobce nerozporuje. Dle názoru krajského soudu lze důvodně předpokládat, že žalobce se s rozhodnutím správního orgánu I. stupně seznámil již dříve, před podáním žaloby ve věci sp. zn. 22 A 86/2019, neboť dne 17. 10. 2019 udělil svému zástupci plnou moc, která byla přílohou žaloby. Byť se jednalo o plnou moc k podání správní žaloby a zastupování před soudy bez jakékoliv bližší konkretizace, její udělení krátce časově předcházelo podané žalobě ve věci sp. zn. 22 A 86/2019 a zástupce touto plnou mocí soudu prokazoval své oprávnění podat za žalobce tuto konkrétní žalobu. Za najisto postavené datum seznámení se žalobce s prvostupňovým rozhodnutím však lze podle názoru soudu považovat až den podání žaloby, tj. den 1. 11. 2019. Podání žaloby je totiž výlučným dispozitivním úkonem právě žalobce, bez ohledu na to, zda je zastoupen či nikoliv. Žalobní tvrzení, že zástupce žalobce podal žalobu bez žalobcova vědomí, považuje soud shodně s žalovaným za zcela účelové a navíc neuvážené. Takové jednání advokáta by svědčilo o zneužití plné moci udělené klientem a představovalo by hrubé porušení předpisů o advokacii.
15. Krajský soud rovněž nesdílí názor žalobce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence úvahy žalovaného ohledně vyhodnocení objektivní lhůty dle § 84 odst. 1 správního řádu. S ohledem na soudem aprobevaný názor žalovaného o marném uplynutí subjektivní lhůty k podání odvolání, bylo již nadbytečné, aby se žalovaný zabýval lhůtou objektivní, neboť pro závěr o včasnosti podání odvolání musí být kumulativně dodrženy obě zákonné lhůty.
16. V další části žalobního tvrzení se žalobce dovolával zásady jednotnosti správního řízení. Smysl této argumentace krajskému soudu uniká, neboť v souzené věci podstata sporu spočívá v aplikaci ust. § 84 odst. 1 správního řádu, který řeší zcela specifickou procesní situaci účastníka, jemuž nebylo doručeno správní rozhodnutí, resp. opomenutého účastníka řízení a stanovuje zákonné podmínky pro realizaci jeho práva podat odvolání. Jelikož ust. § 84 odst. 1 správního řádu se týká institutu odvolání, čemuž odpovídá také jeho systematické začlenění do Hlavy VIII. správního řádu upravující odvolací řízení, je zcela neopodstatněný názor žalobce, že by se počátek běhu objektivní lhůty měl odvíjet od doručení druhostupňového rozhodnutí, které je napadáno správní žalobou. V obecné rovině je jistě zásada jednotnosti správního řízení základním principem rozhodování ve státní správě, jakož i v soudním přezkumu správními soudy, avšak v této konkrétní věci je argumentačně nepřiléhavá. Navíc, jak již soud zdůraznil v předchozím odstavci tohoto rozsudku, hledisko objektivní lhůty je v případě žalobce zcela irrelevantní.
17. Názor žalobce, že měl mít v řízení postavení hlavního účastníka řízení, považuje krajský soud za mylný. Při posuzování druhu účastnictví v řízení je nutné primárně vycházet z ust. § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. Jelikož se v souzené věci jedná o řízení návrhové (zahájené žádostí o stavební povolení), připadá v úvahu, pokud jde o „hlavní“ účastníky řízení, aplikace ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého je účastníkem řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv a povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Žalobce však rozhodně není osobou, které svědčí společenství práv a povinností s žadatelem. Takovou osobou by příkladmo mohl být např. podílový spoluvlastník. Žalobce je prokazatelně vlastníkem sousedních nemovitostí, a proto mu svědčí postavení „vedlejšího“ účastníka ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Žalovaný zcela správně dovodil účastnictví žalobce z ust. § 109 písm. e) stavebního zákona (str. 3 napadeného rozhodnutí) a žalobce tento závěr v žalobě žádným nosným způsobem nerozporoval ani nezpochybnil. Lze souhlasit

s žalobcem, že postupem správního orgánu I. stupně bylo dotčeno jeho právo být do řízení přizván jako řádný účastník. Oprávněnost jeho účastenství v řízení byla žalovaným v napadeném rozhodnutí vyslovena (str. 3 napadeného rozhodnutí). Žalobce měl možnost využít k další realizaci svých práv právní ochrany, kterou mu z titulu opomenutého účastníka řízení poskytovalo ust. §84 odst. 1 správního řádu a bylo toliko věcí jeho vlastní bdělosti, zda tak učiní v zákonem stanovených limitech.

18. Krajský soud v této souvislosti považuje za vhodné poukázat na závěry rozsudku NSS ze dne 10. 6. 2021 č. j. 10 As 68/2021-50, který vyslovil, že *úprava obsažená v § 84 správního řádu se může v některých případech jevit jako tvrdá vůči těm, kteří účastníky materiálně byli (měli být), a přesto nedostali možnost se reálně účastnit řízení, hájit svá práva a případně se bránit proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo i žalobou. Objektivní lhůta jednoho roku je však 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 (viz rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č.j. 10 As 21/2017-83).* Byť je citovaný judikát postaven na dopadu běhu objektivní lhůty, což není případ žalobce, z povahy věci a samotné právní úpravy obsažené v § 84 odst. 1 správního řádu je soud toho názoru, že má dopad i na souzenou věc.
19. Krajský soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že činnost žalovaného je nejednoznačná, nekonzistentní a nerespektující základní zásady činnosti správních orgánů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí napravil pochybení správního orgánu I. stupně, když žalobce označil za účastníka řízení. V intencích shora citovaného judikátu NSS (odst. 18. tohoto rozsudku) je třeba zdůraznit, že zákonné lhůty jsou stanoveny proto, aby byla chráněna práva třetích osob, jakož i ostatních účastníků řízení a byla tak dodržována zásada legitimního očekávání. Žalobce, byť v pozici opomenutého účastníka řízení, měl možnost bránit se podáním odvolání, avšak při respektování pravidel určených ust. § 84 odst. 1 správního řádu.
20. Poslední žalobní tvrzení, že měl žalovaný k nápravě zvolit cestu přezkumného řízení, považuje krajský soud za nepřipadné, neboť zcela vybočuje z předmětu řízení v souzené věci, jímž je posouzení odvolání žalobce podaného dle § 84 odst. 1 správního řádu.
21. Na základě shora uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.
22. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu soudního spisu v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 24. února 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu