



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) R. Š., b) D. Š.**, zastoupených JUDr. Jaroslavem Karlem, advokátem, se sídlem v Plzni, Bendova 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem v Plzni, Škroupova 18, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **1) V. H., 2) Z. Z.**, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 55/2003 – 50,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 55/2003 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni dne 23. 4. 2003 se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2003, č. j. ŽP/425/03, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – Jih ze dne 1. 12. 1999, č. j. ŽP/1471/99, kterým bylo uděleno panu V. H. povolení ke zřízení vodohospodářského díla, a to domovní čistírny odpadních vod typu Microclar DČ 4, včetně kanalizační přípojky PVC 150 mm v délce 36 m na pozemcích č. p. 181/16, 181/12, 118/12, 118/13 v katastrálním území Č., vyústějící do Č. potoka ve správě Lesů České republiky; současně uvedený správní úřad stanovil podmínky povolení.

Žalobci v žalobě namítali, že žalovaný správní orgán a stavební úřad se v průběhu stavebního řízení dopustily celé řady závažných chyb, které měly za následek nezákonnost rozhodnutí o povolení výše uvedené stavby. Porušily ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť v řízení nepostupovaly v souladu se zákony a jinými právními předpisy a porušily zejména ustanovení § 4 odst. 2 téhož právního předpisu o rovnosti procesních práv všech účastníků řízení, když se žalobci nejednaly jako s účastníky řízení a nedaly jim tudíž příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. Žalovanému

i stavebnímu úřadu vytýkají, že se nesprávně vypořádaly s otázkou účastenství žalobců v původním stavebním řízení. Připomněli, že jejich nemovitosti se nacházejí v takovém sousedství navrhované stavby, které zakládá podmínku jejich účastenství ve stavebním řízení; stavba se nachází na druhé straně ulice a odvádění předčištěných odpadních vod je řešeno zemním potrubím uloženým v přímo sousedícím pozemku v těsné blízkosti stavby jejich rodinného domu. Žalobci tak mají za zcela nepochybně prokázáno, že při provádění stavby došlo k dotčení jejich vlastnického práva dokonce tím, že stavba byla původně provedena i na jejich pozemku a že dochází k jejímu vlivu na stav rodinného domu žalobců. Tím splňují obě podmínky účastenství ve stavebním řízení zakotvené ve stavebním zákoně. S ohledem na skutečnost, že se žalobci nebylo jednáno jako s účastníky stavebního řízení, nemohli uplatnit námitky, které podrobně rozvedli v žalobě. Žalovaný tudíž neposkytl žalobcům právní ochranu, spočívající ve zrušení napadeného rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení mu této věci k dalšímu řízení a novému rozhodnutí. Žalobci proto v přezkumném řízení soudním navrhovali, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – Jih ze dne 1. 12. 1999, č. j. ŽP/1417/99 a věc vrátil Městskému úřadu Přeštice, odboru životního prostředí k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhoval její zamítnutí pro nedůvodnost. Uvedl, že v řízení napadeném žalobou rozhodoval o opožděném odvolání žalobců proti výše již zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo rozhodnuto o povolení k vypouštění odpadních vod a povolení domovní čistírny odpadních vod v katastrálním území Č. pro V. H.. Předmětné rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 12. 1999. Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí dne 27. 11. 2002 odvolání a žalovaný jako orgán příslušný k řízení o něm, postupoval podle § 60 správního řádu a toto odvolání žalobců jako nepřipustné zamítl. Rozhodování podle § 60 správního řádu totiž nastupuje v okamžiku, pokud je odvolání zjevně opožděné nebo nepřipustné. Nepřipustným odvoláním je takové, které podá osoba, jež nebyla účastníkem řízení. Žalovaný zastává názor, že žalobci nebyli účastníky správního řízení, a proto jejich odvolání bylo zamítnuto jako nepřipustné. Připomněl, že pro větší ochranu práv osob, které podají nepřipustné odvolání, je však povinností správního orgánu přezkoumat, zda nenaplní podmínky pro obnovu řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Pokud by tedy v předcházejícím správním řízení došlo ze strany správního orgánu I. stupně k pochybení při nesprávném vymezení okruhu účastníků, bylo by možné správní řízení obnovit či zrušit mimo odvolací řízení. V tomto konkrétním případě se žalovaný touto otázkou též zabýval a konstatoval, že zde nejsou důvody pro obnovu řízení ani pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K tomu se ještě přidala skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo v době rozhodování o nepřipustném odvolání právní moci již více než 3 roky. Pokud by tedy žalovaný shledal pochybení v řízení před správním orgánem I. stupně, nemohl by již stejně zahájit řízení o obnově či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, neboť uplynula objektivní tříletá lhůta daná správním řádem; i kdyby tato překážka neexistovala, nebyl by zde důvod, aby žalovaný přikročil k přezkumu odvolacího řízení či obnově řízení, neboť v napadeném rozhodnutí neshledal pochybení. K otázce účastenství žalobců ve stavebním řízení uvedl, že žalobci splňují jen první z podmínek k přiznání postavení účastníka, a to sousedství pozemku, na kterém je stavba uskutečňována, avšak nesplňují druhou z podmínek a to přímé dotčení práv vlastníků sousedního pozemku. Poukazuje v tomto směru na Nález Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 6. 1938, v němž je stanovena podmínka, že účastníkem řízení je pouze ten, jehož práva mohou být skutečně reálně dotčena. Se žalobci jako s účastníky řízení nebylo jednáno, neboť kanalizační přípojky pod povrchem sousedního pozemku nepovažoval stavební úřad jako přímé dotčení vlastnických či jiných práv žalobců. Skutečnost, že následně stavebník vedl část kanalizační přípojky přes pozemek žalobců v rozporu se stavebním povolením, není

pro toto řízení relevantní, nehledě k tomu, že tento nežádoucí stav byl posléze odstraněn. Při realizaci daného typu stavby nedochází k přímému zásahu do práv třetích osob a zcela jistě nedochází k zásahu do práv vlastníků sousedních pozemků, přes které vede potrubí. Takový závěr vyplývá i z vyjádření příslušných institucí, např. výsledků měření Okresní hygienické stanice Plzeň – Jih ze dne 12. 4. 2002, nebo místního šetření Obecního úřadu Štěnovice – odboru výstavby ze dne 28. 6. 2001. Žalovaný učinil závěr, že žalobci nebyli účastníky správního řízení, a proto bylo správně rozhodnuto o zamítnutí odvolání pro jeho nepřipustnost. I pro případ nesprávného vymezení okruhu účastníků řízení správním orgánem má však za to, že nelze aplikovat zásadu, že žalobci jsou v takovém případě nezpochybnitelnými účastníky řízení a že tedy bez řádného doručení rozhodnutí by nemohlo nabýt právní moci. Při shledání pochybení by zde musel nastoupit institut přezkoumání rozhodnutí mimoodvolací řízení či obnova řízení, avšak jen za situace, že by od právní moci rozhodnutí neuplynula doba tří let. Žalovaný má za to, že žaloba není důvodná a podstata sporu je spíše v rovině občanskoprávní.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 55/2003 – 50, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) pro její nepřipustnost. Připomněl povinnost soudu zkoumat nejdříve podmínky řízení, mezi něž je třeba zařadit i připustnost žaloby ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) téhož právního předpisu. Podle prvního z uvedených ustanovení je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu podle soudního řádu správního nebo zvláštního zákona vyloučeno a podle druhého z citovaných ustanovení jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Soud je proto povinen po celé řízení zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení, tedy také, zda se žalobci nedomáhají přezkoumání úkonu správního orgánu, který sice po formální stránce vykazuje znaky rozhodnutí, po stránce materiální však rozhodnutím není. Soud tudíž musel zkoumat, zda rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2003, kterým bylo jako nepřipustné zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je či není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., totiž zda jde o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobců. Dospěl k závěru, že napadeného rozhodnutí, ačkoliv po formální stránce vykazuje znaky rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, neboť žalobcům již v souvislosti s předmětným stavebním řízením žádná veřejná subjektivní práva ani povinnosti nenáležely; napadené rozhodnutí proto nemohlo do těchto práv a povinností žalobců zasáhnout. Krajský soud v této souvislosti uvedl, že stavební řízení je skončeno nabytím právní moci stavebního povolení, které je rozhodnutím, jímž se zasahuje do veřejných subjektivních práv nejen stavebníka, ale i dalších účastníků stavebního řízení vymezených v § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Účastníci stavebního řízení se mohou domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv a povinností pouze způsobem a ve lhůtách stanovených stavebním zákonem a správním řádem. Tzv. opominutý účastník stavebního řízení, tj. účastník, kterému svědčí právo účastenství podle § 59 stavebního zákona, ale s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení a z toho důvodu mu ani stavební povolení neoznamoval, nemůže podat odvolání proti stavebnímu povolení. Odvolání je třeba podat ve lhůtě 15-ti dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 54 odst. 2 správního řádu), a proto opominutému účastníkovi nepočne běžet lhůta k podání odvolání. Soud připomněl ustanovení § 52 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat, je v právní moci. Jelikož v dané věci bylo rozhodnutí oznámeno všem účastníkům stavebního řízení, se kterými správní orgán jako s účastníky

řízení jednal, nebylo zde jiné osoby oprávněné podat proti němu odvolání, a proto stavební povolení nabylo právní moci dne 22. 12. 1999 uplynutím odvolací lhůty ode dne oznámení rozhodnutí takovému účastníkovi řízení. Odvolání opominutého účastníka je vždy posuzováno dle § 60 správního řádu (jak učinil žalovaný), tedy zejména z toho pohledu, zda není dán důvod pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, resp., zda nebyla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení. Obnovu řízení lze povolit nebo nařídít nejdéle do tří let od právní moci rozhodnutí, po uplynutí této lhůty pouze tehdy, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem (§ 63 odst. 3 a 4 správního řádu). Žalobci spáchání trestného činu nenamítali. Soud dovodil, že opominutému účastníkovi stavebního řízení tak svědčí právo domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv a povinností pouze ve lhůtě 3 let ode dne nabytí právní moci stavebního povolení, když tato lhůta je zákonem stavena především v zájmu právní jistoty všech subjektů, jichž se správní rozhodnutí dotýká. I když žalobci podali odvolání necelý měsíc před uplynutím uvedené lhůty k povolení nebo nařízení obnovy řízení, bylo napadené rozhodnutí vydáno až 17. 2. 2003, tedy po uplynutí objektivní lhůty a v době, kdy žalobcům právo domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv již nenáleželo. Žalobci se tudíž podle krajského soudu domáhali žalobou zrušení úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba musela být proto jako nepřípustná odmítnuta, aniž by se soud musel věcně zabývat žalobními body. Krajský soud dále rozhodl, že žádný z účastníků, stejně jako žádná z osob zúčastněných na řízení, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Rozhodl též, že se žalobcům vrací soudní poplatek ve výši 2000 Kč.

Proti všem výrokům napadeného usnesení podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas kasační stížnost, a to z důvodu nezákonnosti, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Žalobci namítali zkrácení na hmotných právech, k nimž došlo povolením stavby, jež je hrubým zásahem do jejich vlastnických práv, neboť ovlivňuje stavebně – technický stav a užívání jejich rodinného domu. Namítají též dotčení na procesních právech a v této souvislosti připomínají, že pokud správní řád výslovně stanoví těm z účastníků, s nimiž správní orgán v řízení nejednal, ač k tomu byl povinen, lhůtu k podání odvolání (§ 54 odst. 3) pak to není jeho nedostatkem, ale záměrem, který nelze obcházet. Naopak je jím založen zájem zákonodárce na právní jistotě všech účastníků řízení, tedy i těch, které správní orgán v důsledku nesprávného úředního postupu opomenul. S tvrzením krajského soudu, že „tzv. opominutý účastník stavebního řízení nemůže podat odvolání proti stavebnímu povolení“, neboť je v rozporu s § 54 odst. 3 správního řádu, které dává příležitost k aktivní ochraně hmotných práv k těm účastníkům řízení, s nimiž správní orgán v původním řízení nejednal, ač k tomu byl povinen. Je rovněž v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož mají všichni účastníci, tedy i tzv. opominutí, v řízení rovná procesní práva a povinnosti. Jestliže tedy stěžovatelům nebylo stavební povolení vůbec oznámeno, mají k ochraně svých práv k dispozici citované ustanovení, které jim umožňuje se proti stavebnímu povolení odvolat. Stěžovatelům bylo stavební povolení oznámeno až dne 18. 11. 2002, kdy jim bylo předáno vedoucí stavebního úřadu. Teprve tímto dnem bylo stavební povolení doručeno všem účastníkům stavebního řízení podle § 69 odst. 1 stavebního zákona a následujícího dne proto počala stěžovatelům plynout odvolací lhůta. Pokud stěžovatelé podali odvolání 27. 11. 2002, jednalo se odvolání podané oprávněnými osobami a podané včas. Proto i stavební úřad se stěžovateli jednal jako s účastníky řízení a jejich odvolání jako takové vyřídil. Žalované rozhodnutí je tudíž rozhodnutím napadnutelným ve správním soudnictví podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Dále stěžovatelé namítají, že jako vlastníci sousední nemovitosti mají stejné právo na právní jistotu svých práv jako stavebník a správní orgány

by proto měly pečlivěji zjišťovat okruh účastníků řízení, neboť vzniklé škody jdou podle zákona č. 82/1998 Sb. k tíži státu. Stěžovatelé tvrdí, že byli v původním správním řízení i v řízení o odvolání, a v řízení před správním soudem diskriminováni, protože jejich vlastnickým právům nebyla poskytnuta náležitá ochrana, čímž došlo k porušení článků Charty základních práv Evropské unie a ustanovení práva Evropských společenství, předepisujících zákaz diskriminace a poskytování ochrany vlastnickým právům. Navrhují, aby Nejvyšší správní soud přerušil toto řízení a požádal Evropský soudní dvůr o stanovisko a aby pak zrušil napadený rozsudek (správně usnesení – pozn. NSS) Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž poukazuje na některé formální nedostatky kasační stížnosti, zejména označení, nesprávné vymezení důvodu kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., kdy správně se měli stěžovatelé dovolávat písm. e) uvedeného ustanovení, neboť správním soudem byla žaloba odmítnuta pro nepřipustnost. Žalovaný především zdůrazňuje, že stěžovateli naříkané zkrácení na hmotných práv a zásah do jejich vlastnických práv nebylo nijak doloženo a jde tudíž jen o jejich tvrzení. Setrvává na stanovisku, že stěžovatelé neměli být účastníky správního řízení, že správní orgán postupoval v souladu s § 59 stavebního zákona, pokud s nimi jako s účastníky nejednal. Nepovažoval totiž vedení kanalizační přípojky sousedního pozemku jako přímé dotčení vlastnických práv stěžovatelů, neboť při realizaci daného typu stavby nedochází k přímému zásahu do práv třetích osob a zcela jistě nedochází k zásahu do práv vlastníků sousedních pozemků, přes které vede potrubí. Nelze tudíž aplikovat zásadu, že stěžovatelé jsou nezpochybnitelnými účastníky řízení a že stavební povolení nemohlo do doby, než jim bylo doručeno. Naopak s ohledem na princip právní jistoty a ochrany práv účastníků řízení nabytých v dobré míře, zde mohl nastoupit pouze institut obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nicméně pouze v objektivní tříleté lhůtě. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje však bylo vydáno již po této lhůtě a krajský soud správně dovodil, že úkon správního orgánu již nebyl rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatelů, neboť stěžovatelům již v souvislosti s předmětným stavebním řízením žádná veřejná subjektivní práva ani povinnosti nenáležely. Za zcela bezpředmětné označil žalovaný požadavek stěžovatelů na předložení věci Evropskému soudnímu dvoru. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Napadené usnesení Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti a pro něž by se mohl od zásady vázanosti rozsahem a důvody kasační stížnosti odchýlit (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Namítaný důvod kasační stížnosti, tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, zejména otázky zkrácení na hmotném právu stěžovatelů, s nimiž správní orgán nejednal jako s účastníky řízení o povolení stavby, ač tak učinit měl, a tím i neoprávněnost zamítnutí jejich odvolání žalovaným pro nepřipustnost, stěžovatelé výslovně nepodřazují příslušnému zákonnému ustanovení; z citace důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení lze usuzovat, že se stěžovatelé dovolávají tohoto zákonného důvodu kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že je však Nejvyšším správním soudem přezkoumáváno usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba stěžovatelů odmítnuta, přichází v úvahu toliko důvod kasační stížnosti vymezený pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Nejvyšší správní soud ze správních spisů především zjistil, že Okresní úřad Plzeň – Jih vydal dne 1. 12. 1999 po č. j. ŽP/1417/99, rozhodnutí, jímž udělil V. H. povolení ke zřízení výše již zmíněného vodohospodářského díla, a to domácí čistírny odpadních vod, včetně kanalizační přípojky, přičemž se stěžovateli nejednal jako s účastníky řízení, a proto jim rozhodnutí ani neoznamoval. Poslednímu z těch účastníků, s nimiž jednal, bylo rozhodnutí doručeno 6. 12. 1999, a jelikož proti němu nebylo podáno odvolání, nabylo právní moci dne 22. 12. 1999. Podnětem stěžovatelů k přezkoumání rozhodnutí mimoodvolací řízení se žalovaný – odbor životního prostředí zabýval již v červnu roku 2002, včetně jejich námitky, že byli jako účastníci řízení správním orgánem I. stupně opomenuti. V přípisu ze dne 12. 6. 2002, č. j. ŽP/689/02, učinil závěr, že nebude napadené rozhodnutí přezkoumávat. Podrobně zde uvedl důvody, pro které stěžovatele nezahrnul mezi účastníky řízení. Dne 18. 11. 2002, bylo stěžovatelům doručeno předmětné stavební povolení a dne 27. 11. 2002 podali tito proti němu odvolání. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 2. 2003, č. j. ŽP/425/03, bylo toto odvolání jako nepřipustné zamítnuto s odůvodněním, že od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí uplynuly více jak tři roky, a tudíž správní orgán podle § 68 odst. 1 správního řádu již nemůže mj. ani toto rozhodnutí přezkoumávat; podle § 63 odst. 3 správního řádu nelze, vzhledem k uplynutí tříleté lhůty ani řízení v této věci obnovit. Odvolací orgán ostatně důvody, které by odůvodňovaly obnovu řízení ani nezjistil. V této souvislosti se žalovaný zabýval znovu otázkou účastenství stěžovatelů v původním řízení a dospěl k závěru, že tato byla stavebním úřadem posouzena správně a že tudíž stěžovatelé nebyly právem považováni za účastníky tohoto řízení, a proto jim rozhodnutí ani nebylo doručováno. K otázce nevyřízení odvolání ve stanovené lhůtě, tedy před uplynutím tříleté objektivní lhůty pro možnost povolení obnovy řízení, správní orgán uvedl, že v právních předpisech není odvolacímu orgánu konkrétně stanovena lhůta pro přezkoumání rozhodnutí. V právní praxi převládá názor, že i pro odvolací řízení platí lhůty, které jsou stanovené zákonem pro prvoinstanční řízení. Ustanovení § 115 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., tj. v současné době platného vodního zákona, jsou lhůty upraveny tak, že v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení, rozhodne správní úřad bezodkladně; v ostatních případech rozhodne nejdéle do 60-ti dnů od zahájení vodoprávního řízení, ve zvlášť složitých případech nejdéle do tří měsíců. Nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v těchto lhůtách, může lhůtu přiměřeně prodloužit odvolací orgán. Žalovaný konstatoval, že s ohledem na rozsah a obsah spisového materiálu se v projednávané věci nejednalo o jednoduchou věc.

V projednávané věci není sporu o tom, že citované rozhodnutí žalovaného, které stěžovatelé napadli žalobou, má výhradně procesní povahu a klíčovou otázkou je, zda takovéto rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu či nikoliv. Krajský soud v Plzni zaujal stanovisko, že je z přezkumu vyloučeno, a proto žalobu odmítl. S tímto závěrem však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Z dikce citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že soudnímu přezkumu podléhají všechna rozhodnutí, jimiž se zasahuje do právní sféry žalobce, pokud není dána výslovná kompetenční výluka. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu nemůže ztotožnit s argumentací krajského soudu, obsaženou v odůvodnění napadeného usnesení a založenou do značné míry na úvaze, že rozhodnutí žalovaného,

jímž bylo jako nepřipustné zamítnuto odvolání žalobců, sice vykazuje po formální stránce znaky rozhodnutí, není však rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., resp. této kvalifikace pozbýlo proto, že opominutému účastníkovi svědčí právo domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv a povinností pouze ve lhůtě tří let ode dne nabytí právní moci stavebního povolení, přičemž odvolání stěžovatelů, jakožto opominutých účastníků řízení, které lze posuzovat podle § 60 správního řádu zejména z toho pohledu, zda není dán důvod pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, resp. zda nebyla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, bylo sice stěžovateli podáno necelý měsíc před uplynutím výše uvedené objektivní lhůty k povolení nebo nařízení obnovy řízení, napadené rozhodnutí žalovaného však bylo vydáno až 17. 2. 2003, tedy po uplynutí uvedené lhůty a v době, kdy žalobcům právo domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv a povinností již nenáleželo. Napadené rozhodnutí proto podle názoru krajského soudu nemohlo do těchto práv a povinností žalobců již zasáhnout.

Nejvyšší správní soud tento závěr nesdílí. Především konstatuje, že přezkoumání rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání podle § 60 správního řádu platného v době, kdy bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno, jako opožděné, nebo nepřipustné, prošlo v soudním řízení určitým vývojem.

Argumentace krajského soudu totiž v podstatě přenáší do interpretace stávající zákonné úpravy úpravu dřívější, obsaženou v občanském soudním řádu ve znění do nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 30/2002 Sb. Podle tehdy platného ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. totiž soudnímu přezkumu nepodléhala – mj. – rozhodnutí procesní povahy. Patřilo sem i rozhodnutí o odvolání, které správní orgán zamítl jako opožděně podané či podané osobou neoprávněnou. Později se pod tlakem některých nálezů Ústavního soudu tento názor začal měnit tak, že ochranu je možno poskytnout přímo (např. SJS 256/1998). Tak např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze 5 A 10/97 “rozhodnutím ministerstva o zamítnutí odvolání, které bylo podle jeho názoru podáno opožděně a neoprávněnou osobou, nelze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.), neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, eventuelně nepřipustnost je i výsledkem přezkoumávání věci samé, když správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení. Z odůvodnění tohoto rozsudku lze zjistit, že soud v projednávané věci především řešil otázku, zda se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu. I když by bylo možno na rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, a proto, že bylo podáno neoprávněnou osobou, pohlížet jako na rozhodnutí procesní povahy (když nejde o meritorní rozhodnutí) a tudíž jako na rozhodnutí nepodléhající soudnímu přezkumu (§ 248 odst. 1 písm. e/ o. s. ř.), nelze takovému názoru přisvědčit. Žalobce v žalobě namítá, že byl správním orgánem zkrácen na svém právu, aby bylo jeho – podle názoru žalobce včasné – odvolání projednáno odvolacím orgánem. Rozhodnutím odvolacího orgánu o zamítnutí opožděného odvolání, event. o zamítnutí odvolání podaného neoprávněnou osobou, se proto neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale správní orgán rozhoduje o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady proto, aby odvolání žalobce bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Navíc je výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, event. nepřipustnost,

i výsledkem přezkoumání věci samé, když odvolací správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení (§ 62 a následující správního řádu) a nebo změnu, nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení (§ 65 správního řádu). Z toho důvodu je – v souladu s účelem správního soudnictví, kterým je především ochrana zákonem chráněných práv fyzických a právnických osob před zkrácením těchto práv rozhodnutí správního orgánu – rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce jako opožděného a podané neoprávněnou osobu přezkoumatelné soudem – konec citace rozsudku VS Praha 5 A 10/97.

Nové znění ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002 (zákon č. 30/2000) nahradilo „rozhodnutí procesní povahy“ *rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení*, čímž byla rozhodnutí o zamítnutí odvolání v řízení podle § 60 správního řádu k soudnímu přezkoumání otevřena.

Současná právní úprava správního soudnictví, t.j. zákon č. 150/2002 Sb., účinný od 1. 1. 2003, z přezkoumání soudu *rozhodnutí procesní povahy* rovněž nevylučuje. Správní soudy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů vydaná v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobní legitimaci má podle § 65 odst. 1 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech (ve smyslu subjektivního oprávnění) rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení, a může se domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Nová úprava správního soudnictví založila však také další procesní legitimaci, a to pro osoby, které se staly účastníky řízení před správním orgánem, ale nemohou žalobu podat podle § 65 odst. 1 s. ř. s. právě pro neexistenci hmotného „práva“; byly však zkráceny na právech procesních (která jim náleží z titulu účastenství v řízení před správním orgánem), a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).

Účastníkem správního řízení (§ 14 správního řádu) se totiž mohl stát nejen ten, o jehož existující práva nebo povinnosti šlo, ale také ten, kdo teprve může být rozhodnutím v právech přímo dotčen a dokonce i ten, kdo dotčení v právech, povinnostech nebo právem chráněných zájmech jen tvrdil. Vymezení účastenství ve správním řízení je tedy širší než konstrukce žalobní legitimace ve správním soudnictví (podle § 65 odst. 1 s. ř. s.), odhlédne-li se již vůbec od toho, že žalobcem ve správním soudnictví se lze stát jen projevem vůle, účastníkem řízení před správním orgánem i bez projevu vůle nebo proti ní (řízení sankční), a nebo jen i důsledkem zákonné úpravy (např. stavební řízení). Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.

Stane-li se někdo účastníkem správního řízení, resp. tvrdí, že byl jako účastník správního řízení správním orgánem opomenut, může v něm pak volně svá práva účastníka (včetně procesních) uplatnit a jsou-li tato práva porušena (nebo – přesněji – tvrdí-li to takový účastník) způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí, může se domáhat také žalobou ochrany u správního soudu. Takové tvrzení tedy zakládá žalobní legitimaci, opírající se o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s.

Rozhoduje-li správní orgán o odvolání věcně, tvoří posléze jeho rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jeden celek a obě jsou rozhodnutími ve věci samé. Jinak tomu je ale tehdy, kdy odvolací orgán odvolání věcně neprojednává, ale zamítá je pro opožděnost či nepřipustnost; takové rozhodnutí do hmotných práv účastníka řízení nezasahuje, neboť ta jsou již určena rozhodnutím správního orgánu I. stupně, které je zpravidla již pravomocné; zasáhnout však může práva procesní (např. upře-li správní orgán nezákonně právo na projednání věci v odvolacím řízení). I procesní pravidla přitom musí být respektována a jsou-li ta porušena, musí existovat možnost dovolat se soudní ochrany, kterou zaručuje právě žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Správný postup obrany v případě, kdy se účastník správního řízení domnívá, že mu bylo neprávem upřeno odvolací řízení, je takový, že nejprve napadne žalobou rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání jako opožděné či nepřipustné, a bude se námitkami zpochybňujícími opožděnost či nepřipustnost odvolání domáhat jeho zrušení. Tuto funkci v podstatě plnila i žaloba stěžovatelů (i když se v jejím rámci současně dožadovali přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu, ve kterém se cítili být zkráceni na svých hmotných právech). V případě úspěchu, tj. zrušení rozhodnutí o opožděnosti či nepřipustnosti odvolání, dosáhnou věcného přezkoumání svého odvolání; teprve proti tomuto rozhodnutí pak může posléze u soudu brojit námitkami směřujícími do věci samé. Jestliže však správní orgán při posouzení opožděnosti či nepřipustnosti odvolání nepochybil, pak ovšem stěžovatelé definitivně ztratili možnost soudního přezkumu své věci; v takovém případě nelze rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci ve správním soudnictví napadnout.

Z uvedených skutečností je nutno dovodit, že bylo-li předmětem odvolacího řízení správního orgánu zamítnutí odvolání pro nepřipustnost, resp. pro opožděnost, protože ve lhůtě zákonem stanovené o něm nestihl odvolací orgán rozhodnout podle § 60 správního řádu, může se žalobce účinně dovolávat zkrácení svých práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze v tom rozsahu, v jakém žalovaný rozhodl, tedy tvrdit, že odvolání bylo podáno přípustně, resp. včas. Jen v tomto rozsahu je soud oprávněn rozhodnutí žalovaného přezkoumat. Námitky směřující do věci samé účinně uplatnit nemůže, neboť se nemůže dovolávat a tvrdit zkrácení práv ve smyslu § 65 s. ř. s. skutečnostmi, o nichž žalovaný správní orgán vůbec nerozhodoval. V této souvislosti však nutno uvést, že žalovaný sice zamítl napadeným rozhodnutím odvolání stěžovatelů jako nepřipustné z procesních důvodů, avšak v odůvodnění se zabýval též hmotněprávními aspekty rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Předmětem sporu při soudním přezkoumání v dané věci nyní je však toliko, zda stěžovateli podané odvolání proti rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – Jih, referátu životního prostředí, jako tehdy věcně a místně příslušného speciálního stavebního úřadu, ze dne 1. 12. 1999, č. j. ŽP/1417/99, bylo z hlediska jeho včasnosti, včetně možnosti použít k přezkoumání režimu ust. § 60 správního řádu, tak i z hlediska toho, zda bylo podáno osobami oprávněnými, (s nimiž sice správní úřad nejednal s účastníky řízení, avšak učinit tak měl), bylo přípustné či nikoliv.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud závěrem opakuje, že jakkoliv se lze ztotožnit s tvrzením krajského soudu, že napadené rozhodnutí žalovaného je procesní a nikoliv hmotněprávní povahy, nelze z této skutečnosti automaticky dovozovat, že nepodléhá soudnímu přezkumu. Soudním řádem správním, jímž bylo emancipováno správní soudnictví, totiž nedošlo k omezení rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí v tom smyslu,

že by byla z tohoto přezkumu vyloučena správní rozhodnutí povahy procesní. Proto Krajský soud v Plzni neprávem posoudil žalobu jako nepřípustnou dle § 68 písm. e), event. § 70 písm. a) s. ř. s., a jako takovou ji odmítl. Soud neměl přistoupit k odmítnutí návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale měl se zabývat zákonností postupu žalovaného podle § 60 správního řádu při rozhodování o odvolání podaném stěžovateli ve správním řízení (což do jisté míry také činil). V situaci, kdyby dospěl (či by dospěl) tomu, že postup žalovaného podle § 60 správního řádu byl zákonný, měl v přezkumném řízení soudním však žalobu zamítnout. Pokud ji odmítl, shledal Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu protizákonným a zrušil je pro naplnění důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. srpna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu