



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **J.M.**,
bytem XYZ

zastoupeného Mgr. Danielem Chmelou, advokátem,
sídlem Kounicova 271/13, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy ČR**,
sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha

za účasti: 1) **České dráhy, a.s.**, IČO: 70994226
sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222, Praha 1

zastoupené Mgr. Tomášem Pekárkem, advokátem,
sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5

2) **JUDr. Jiří Bulvas**, soudní exekutor, Exekutorský úřad pro Prahu 1,
sídlem Jablonecká 322, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, čj. 13/2019-130-SPR/3,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 30. 4. 2019, čj. 13/2019-130-SPR/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Daniela Chmely, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, čj. 13/2019-130-SPR/3 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Drážního úřadu (dále též „**správní orgán prvního stupně**“ či „**drážní úřad**“) ze dne 5. 1. 2015, čj. DUCR-455/15/Kr (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím drážní úřad podle § 129 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „**stavební zákon**“), nařídil odstranění dočasné stavby na dráze „Sklad na pozemku p. č. 4457 v k. ú. Žižkov“ (dále též „**Stavba**“), neboť uplynula doba jejího trvání.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapituloval předchozí průběh řízení a shrnul námitky, jimiž žalobce v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí brojil (str. 2 - 3 Napadeného rozhodnutí).
4. Následně žalovaný uvedl, že *„účastenství [žalobce] v řízení odvolací organ nezpochybňuje, neboť odstranění stavby úzce souvisí s odpojením inž. sítí ve vlastnictví [žalobce] a nutností jejich ochrany (jak ostatně vyplývá i z podmínek napadeného rozhodnutí)“*.
5. Žalovaný s poukazem na § 84 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), konstatoval, že za den, kdy se žalobce dozvěděl o tom, že drážní úřad vedl řízení o odstranění stavby a následně vydal Prvostupňové rozhodnutí, považuje den 18. 2. 2019, který žalobce uvedl ve svém odvolání. Uvedl, že odvolání bylo podáno dne 6. 3. 2019, tj. ve lhůtě 30 dnů ode dne 18. 2. 2019. Konstatoval, že Prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 2. 2015, přičemž *„ač je spis neúplný, je zřejmé, že před tímto datem muselo dojít k oznámení poslednímu z účastníků“*.
6. S poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, čj. 7 As 122/2011 – 194, a ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 As 111/2012 - 30, žalovaný shrnul, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyložil, že znění § 84 správního řádu *„je zcela jednoznačné a nesdělují nic jiného než to, že po více než roce od doručení rozhodnutí poslednímu z účastníků je odvolání opožděné i v případě, že je podá účastník, kterému nebylo rozhodnutí oznámeno“*, přičemž zmeškání úkonů nelze prominout. Podpůrně lze pak podle žalovaného poukázat na zásadu bdělosti, když délka lhůty uvedené v § 84 odst. 1 správního řádu *„vychází z toho, že rok je dostatečně dlouhý úsek, během něhož se účastník může dozvědět o rozhodnutí, které se ho týká, ač mu nebylo oznámeno“*. Žalobce se přitom podle žalovaného *„této zásady nedržel“*.

7. Žalovaný uzavřel, že vzhledem k tomu, že Prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 2. 2015, byla lhůta jednoho roku podle žalovaného překročena, a odvolání žalobce je tak třeba považovat za opožděné.

III. Žaloba

8. Žalobce v podané žalobě předeslal, že v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí deklaroval, že se považuje za opomenutého účastníka správního řízení o nařízení odstranění předmětné Stavby, neboť je na základě „Dohody o předání přípojek areál K Červenému dvoru 35“, uzavřené dne 9. 8. 2006 mezi INTERIOR PFD spol. s r.o. a jeho osobou (dále též „**Dohoda ze dne 9. 8. 2006**“), vlastníkem sítí, na které je objekt č. p. 2721 napojen.
9. Žalobce předeslal, že žalovaný účastenství žalobce nezpochybnil s tím, že odstranění Stavby úzce souvisí s odpojením inženýrských sítí ve vlastnictví jeho osoby a nutností jejich ochrany. Žalobce se s tímto závěrem žalovaného ztotožnil, nicméně měl za to, že toto právní hodnocení žalovaného postrádá náležité odůvodnění.
10. Žalobce namítl, že žalovaný při aplikaci § 84 odst. 1 správního řádu opomenul jeho poslední větu, dle které ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu. Toto opomenutí podle žalobce vychází z výše avizovaného neúplného odůvodnění žalovaného ohledně účastenství žalobce ve správním řízení.
11. Podle názoru žalobce je nezbytné jeho účastenství v předmětném správním řízení posuzovat dle § 129 odst. 10 stavebního zákona s přihlédnutím k § 109 a § 112 odst. 1 stavebního zákona. Protože žalobce neuplatňuje práva k sousedním pozemkům ani stavbám, mělo by se mu dle jeho přesvědčení dostat srovnatelného postavení jako účastníkům vymezeným v § 109 písm. a) – d) stavebního zákona. S poukazem na § 112 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož *„účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 109 písm. a) až d)“*, pak žalobce dovozoval, že žalobce není pouhým parciálním účastníkem, ale účastníkem hlavním (neopominutelným), a proto se na něj lhůta uvedená § 84 odst. 1 správního řádu vůbec nevztahuje.
12. Žalobce rozvedl, že je tomu tak proto, že žalobce má vlastnické právo k inženýrským sítím, které jsou umístěny v odstraňované stavbě a na pozemku, na kterém je stavba odstraňována, jinými slovy má tedy vlastnické právo k části odstraňované stavby. S přihlédnutím k § 2 odst. 4 stavebního zákona je podle žalobce zřejmé, že žalobce má vlastnické právo k odstraňované stavbě (konkrétně k části stavby v podobě inženýrských sítí, které mají být odpojeny), přičemž rozhodnutí přímo zasahuje do jeho práv, neboť odstraněním stavby dojde zároveň k odpojení a zničení části inženýrských sítí v jeho vlastnictví. Prvostupňové rozhodnutí podle žalobce přímo mění či dokonce ruší jeho vlastnické právo k inženýrským sítím, a tedy přímo zasahuje do jeho právní sféry, proto je žalobce hlavním účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, na kterého se lhůta uvedená v § 84 odst. 1 tohoto zákona vůbec nevztahuje.
13. Podle žalobce nelze seznat jediný racionální důvod, pro který by postavení účastníků podle § 109 písm. a) až d) stavebního zákona mělo být odlišné od postavení účastníků podle § 129 odst. 10 stavebního zákona neuplatňujících práva k sousedním pozemkům ani

stavbám (nýbrž přímo práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich), neboť u všech těchto osob dochází k přímému zásahu do jejich právní sféry (nikoliv k pouhému dotčení).

14. Z uvedených důvodů považoval žalobce právní závěr žalovaného o opožděnosti odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu za nesprávný, neboť žalovaný chybně odhlédl od toho, že postup dle § 84 odst. 1 správního řádu se neuplatní ve vztahu k účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.
15. Žalobce doplnil, že závěr žalovaného ohledně opožděnosti odvolání nemůže obstát ani z důvodu, že žalovaný nezjistil den, kdy bylo Prvostupňové rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků. Vzhledem k absenci stanovení dne oznámení poslednímu z účastníků vznikla podle žalobce pochybnost o tom, zda byl úkon v řízení proveden ve lhůtě či nikoliv; v souladu s ustanovením § 40 odst. 2 správního řádu se tak podle žalobce uplatní vyvratitelná domněnka, že odvolání bylo podáno ve lhůtě.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě datovaném dne 9. 8. 2019, doručeném soudu dne 30. 8. 2019, setrval na závěrech uvedených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Doplnil, že právní moc je na Prvostupňovém rozhodnutí standardním způsobem vyznačena, a žalovaný tak v rámci odvolacího řízení *„nespatřoval v tomto směru důvodné pochybnosti stran nesprávnosti doručování a nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“*. S poukazem na § 6 odst. 2 správního řádu doplnil, že ač je spis z důvodu požáru neúplný, je zřejmé, že před vyznačeným datem právní moci muselo dojít k oznámení Prvostupňového rozhodnutí poslednímu z účastníků, jinak by právní moc nemohla být vyznačena.
17. K námitce týkající se charakteru účastnictví žalobce žalovaný s poukazem na § 129 odst. 10 stavebního zákona uvedl, že nesdílí závěr žalobce považujícího se za neopominutelného účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, a to *„s ohledem na specialitu stavebního zákona a znění právě uvedeného příslušného ustanovení tohoto zákona“*. Doplnil, že dochází pouze k dotčení, nikoliv k přímému zásahu do právní sféry žalobce, přičemž rozhodnutí přímo nemění ani neruší vlastnické právo žalobce k inženýrským sítím, což je zajištěno podmínkami předvídanými v Prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaný uzavřel, že *„proto nepovažuje žalobce za účastníka řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, ale vychází z ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona“*. Doplnil, že je mu známo, že náhled na tuto problematiku není jednotný a stále se vyvíjel. Podle jeho přesvědčení *„nelze s určitostí tvrdit, že inženýrské sítě jsou součástí odstraňované stavby jako celku, a to i ve vazbě stavebního zákona na nový občanský zákoník“*. Diskutabilním se žalovanému jevílo být tvrzení žalobce, že sítě jsou součástí odstraňované stavby. V takovém případě by i ve vztahu k nim podle žalovaného platilo, že jde o stavby dočasné, jejichž doba trvání uplynula. Podle žalovaného nadto nemají být inženýrské sítě odstraněny, ale pouze odpojeny, resp. zaslepeny.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

18. Osoba zúčastněná na řízení 1 se ve vyjádření ze dne 31. 7. 2019 ztotožnila s právním názorem vysloveným žalovaným v Napadeném rozhodnutí. Činila sporným už samotné

účastenství žalobce ve správním řízení, jehož výsledkem bylo vydání Prvostupňového rozhodnutí. Uvedla, že žalobce by musel v řízení prokázat, že je (byl) vlastníkem inženýrských sítí, jejichž vlastnictví tvrdí. Důkazy, které by o tom měly svědčit, zejm. nabývací smlouva na koupi sítí, přitom podle osoby zúčastněné na řízení naopak tvrzení žalobce vyvrací, už jen proto, že byla uzavřena, resp. je datována teprve 4 měsíce poté, kdy již převodce nebyl jejich vlastníkem (když vlastnické právo k nim pozbyl dřívějším prodejem osobě, vůči které směřuje povinnost stanovená Prvostupňovým rozhodnutím). O tom podle osoby zúčastněné na řízení ostatně svědčí i obsahová stránka převodní (quasi)smlouvy, v níž je předmět prodeje popsán velmi vágně, resp. zcela neurčitě.

19. Z opatrnosti, pro případ odlišného posouzení této otázky soudem, pak osoba zúčastněná na řízení s poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013 - 33, namítala, že výčet účastníků řízení o odstranění stavby je upraven v ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona. Žalobce pak by se dostal do režimu účastníka podle § 27 odst. 3 správního řádu, dle něhož sice účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, avšak nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1. Do posléze uvedeného režimu by se pak žalobce podle osoby zúčastněné na řízení nemohl dostat už jen s ohledem na znění podmínek odstranění stavby předvídaných v Prvostupňovém rozhodnutí.
20. Osoba zúčastněná na řízení 1 doplnila, že pokud by žalobce byl neopominutelným účastníkem řízení, nemělo by datum nabytí právní moci na jeho procesní postavení žádný vliv. Pokud by naopak byl žalobce „jen“ účastníkem v režimu § 27 odst. 2 správního řádu, zmeškal by objektivní lhůtu pro podání odvolání v řádu měsíců a let, nikoliv v řádu dnů.
21. V podání ze dne 25. 6. 2020 osoba zúčastněná na řízení 1 konstatovala, že je jí známo, že spis vedený drážním úřadem týkající se předmětného řízení byl zničen v rámci požáru v červnu 2015, v důsledku čehož nelze ze zbytků spisového materiálu přímo učinit závěr, zda drážní úřad v daném řízení jednal jako s účastníky řízení se všemi subjekty, které účastníky řízení být měly. Podle osoby zúčastněné na řízení je však možné a také nutné vycházet z domněnky, že drážní úřad v rozhodné době postupoval v souladu s právními předpisy, přičemž dále uvedené dostupné a dochované informace nenasvědčují, že by tomu tak nebylo.
22. Podle osoby zúčastněné na řízení totiž lze učinit opodstatněný a přesvědčivý závěr, že žalobce v rozhodné době objektivně nemohl být, a tudíž nebyl vlastníkem ani inženýrských sítí, ani zpevněných ploch, jejichž vlastnictví by zakládalo jeho účastenství ve správním řízení vedeném drážním úřadem, v němž bylo vydáno Prvostupňové rozhodnutí. Uvedla, že ještě předtím, než měl žalobce na základě Dohody ze dne 9. 8. 2006 od společnosti INTERIOR PFD, spol. s r.o. nabýt inženýrské sítě, resp. jejich přípojky připojené k odstraňované stavbě, byly tyto totiž uvedenou společností na základě Kupní smlouvy ze dne 31. 3. 2006 převedeny na povinného jako součást (příp. příslušenství) Stavby, která má být nyní na základě Prvostupňového rozhodnutí odstraněna. Nadto byla Dohoda ze dne 9. 8. 2006 uzavřena až téměř čtyři měsíce poté, kdy

soudní exekutor vůči společnosti INTERIOR PFD, spol. s r.o. dne 11. 4. 2006 vydal exekuční příkaz čj. 025 Ex-3715/2005, který byl následně pod č.j. Z-28818/2006-101 zapsán příslušným katastrálním úřadem do katastru nemovitostí. I kdyby tedy nedošlo na základě kupní smlouvy ze dne 31. 3. 2006 k převodu inženýrských sítí na povinného, nestal se následně jejich vlastníkem ani žalobce, neboť dohoda o předání přípojek byla uzavřena absolutně neplatně pro porušení zákazu disponovat s majetkem (generálního inhibitoria) společností INTERIOR PFD, spol. s r.o. stanoveného ustanovením § 44 odst. 7 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „**exekuční řád**“). Totožný závěr ohledně absolutní neplatnosti je pak nutné učinit také ohledně Kupní smlouvy uzavřené žalobcem se společností INTERIOR PFD, spol. s r.o. dne 10. 3. 2007, na jejímž základě se měl žalobce stát vlastníkem mj. příjezdové komunikace na pozemku parc. č. X v k. ú. X, který sousedí s odstraňovanou Stavbou. Uvedené pak podle osoby zúčastněné na řízení potvrzují okolnosti dodávek pitné vody. Vzhledem k tomu neexistují podle osoby zúčastněné na řízení důvodné pochybnosti o tom, že žalobce v době vedení správního řízení nedisponoval žádným vlastnickým ani jiným věcným právem, které by mu ve smyslu ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona zakládalo postavení účastníka takového řízení.

23. Na výše uvedeném pak podle osoby zúčastněné na řízení nemění nic ani odůvodnění Napadeného rozhodnutí, podle něž žalovaný sice tvrzené účastenství žalobce nezpochybňuje, avšak současně dodává, že – s ohledem na zvolený procesní postup ve věci odvolání (jeho odmítnutí pro opožděnost) – se touto otázkou ani věcně nezabýval. Podle osoby zúčastněné na řízení nadto žalovaný bez dalšího akceptoval ničím neprokázané tvrzení žalobce, že se o vydání Prvostupňového rozhodnutí dozvěděl dne 18. 2. 2019.
24. Nad rámec uvedeného pak osoba zúčastněná na řízení vysvětlovala důvody, pro které měla za to, že drážní úřad v řízení se žalobcem ani jednat nemohl.
25. Pro úplnost osoba zúčastněná na řízení poukázala na podmínky odstranění stavby uvedené v Prvostupňovém rozhodnutí s tím, že drážní úřad zajistil potenciálně dotčeným právům žalobce ochranu i bez jeho účastenství. Rovněž s ohledem na skutečnost, že Stavba byla kolaudována jako stavba dočasná do roku 31. 12. 2000, nelze dle názoru osoby zúčastněné na řízení nadále prodlužovat již téměř dvacet let trvající protiprávní stav.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, když byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 76 odst. 1 s. ř. s. (účastníci ostatně na nařízení jednání netrvali).
27. V posuzované věci brojí žalobce podanou žalobou proti Napadenému rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jako opožděné odvolání podané žalobcem proti Prvostupňovému

rozhodnutí, kterým drážní úřad podle § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona nařídil odstranění Stavby.

28. Podstatou sporu mezi účastníky je tak posouzení zákonnosti postupu žalovaného, který odvolání podané žalobcem proti Prvostupňovému rozhodnutí jako opomenutým účastníkem řízení zamítl pro opožděnost podle § 92 odst. 1 ve spojení s § 84 odst. 1 správního řádu.
29. Zatímco žalovaný je přesvědčen, že žalobce nebyl účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy účastníkem, ve vztahu k němuž se neuplatní pravidlo uvedené v § 84 odst. 1 větě první správního řádu, žalobce namítal, že mu takové postavení náleží, neboť je vlastníkem inženýrských sítí, na něž je odstraňovaná Stavba napojena, resp. které jsou umístěny na pozemku, na kterém je Stavba odstraňována; závěr žalovaného o opožděnosti odvolání je tedy podle žalobce nesprávný. Osoba zúčastněná na řízení pak souhlasí s žalovaným potud, že žalobci nenáleželo v řízení o odstranění Stavby postavení účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu, zpochybňuje však již samotné účastenství žalobce jako takové, když namítá, že žalobce v rozhodné době vůbec nebyl vlastníkem inženýrských sítí.
30. Soud připomíná, že podle § 73 správního řádu platí, že *„nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání“*.
31. Podle § 81 odst. 1 správního řádu platí, že *„účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“*
32. Z § 83 odst. 1 správního řádu se podává, že *„odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty“*.
33. Podle § 84 odst. 1 správního řádu platí, že *„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.“*
34. Podle § 92 odst. 1 správního řádu pak platí, že *„opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“*
35. Správní soudy ustáleně judikují, že v řízení podle § 92 odst. 1 správního řádu správní orgán nezkoumá důvodnost uplatněných žalobních námitek, zkoumá pouze otázku včasnosti a přípustnosti odvolání; odvolání nezamítá z věcných důvodů. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez

níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. K tomu soud odkazuje na relevantní doktrinní závěry, např. *Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo*, Správní řád, komentář, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 447 a násl., či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, čj. 5 As 18/2011 - 81, ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 61/2014 - 34, či ze dne 26. 1. 2017, čj. 7 As 292/2016 - 29.

36. Zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu tedy není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka prvostupňového rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 5 As 111/2011 - 87).
37. Z citované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru rovněž vyplývá, že zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří.
38. Výše popsané závěry pak zprostředkovaně ovlivňují rovněž rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto pro opožděnost. Je zřejmé, že v takovém případě správní soud na půdorysu uplatněných žalobních námitek přezkoumá, zda správní orgán v konkrétní věci správně uvážil o nedostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaného odvolání.
39. Soud se proto se zřetelem k závěrům vyplývajícím z ustálené rozhodovací praxe správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, čj. 7 As 122/2011 - 194) mohl v takto vymezených mezích soudního přezkumu zabývat toliko přezkoumáním dodržení zákonných podmínek pro zamítnutí žalobcem podaného odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí pro opožděnost.
40. Soud dále připomíná, že správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že ustanovení § 84 odst. 1 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 správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, čj. 1 As 45/2007 - 48). Je reakcí zákonodárce na problematiku situace, kdy správní orgán opomene oznámit některým účastníkům řízení rozhodnutí, přičemž toto opomenutí má vážné následky pro účastníky, kteří mohli žít v domněnku, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. Nejistota takových účastníků řízení je zmírněna zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, čj. 9 As 131/2013 - 53, či ze dne 23. 1. 2019, čj. 6 As 174/2018 - 35).
41. Správní řád tedy umožňuje opomenutým účastníkům zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí ještě po dobu 30 dnů, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení

rozhodnutí poslednímu z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout. Poté již dostává přednost právní jistota a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, čj. 10 As 21/2017 - 83, či ze dne 24. 9. 2018, čj. 8 As 66/2017 - 39).

42. Uvedené pravidlo se však v souladu s § 84 odst. 1 větou druhou správního řádu neuplatní ve vztahu k těm osobám, jimž by náleželo postavení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.
43. Soud nad rámec uvedeného pro úplnost uvádí, že dle pravidla vyplývajícího z § 84 odst. 3 správního řádu je třeba v případě vedení řízení o odvolání podaném podle § 84 odst. 1 správního řádu zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.
44. Výše bylo vysvětleno, že pravidlo obsažené v § 84 odst. 1 správního řádu umožňuje opomenutým účastníkům zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí za předpokladu, že bude odvolání proti takovému rozhodnutí podáno při dodržení subjektivní i objektivní lhůty předvídané v předmětném ustanovení, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout. Správní soudy přitom v minulosti opakovaně judikovaly, že po uplynutí byť jen některé z uvedených lhůt nastupuje s ohledem na obecné právní principy požadavek ochrany právní jistoty a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit, jakkoli jde o stav odporující zákonu, a to s výjimkou těch účastníků, kterým náleží postavení tzv. esenciálního účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu.
45. S ohledem na právě uvedené tak soud zdůrazňuje, že úlohou žalovaného bylo se zřetelem k výše popsaným judikatorním mantinelům na daném skutkovém půdorysu primárně posoudit, zda žalobci svědčilo v řízení o nařízení odstranění Stavby postavení účastníka (a zde jej tak lze považovat za opomenutého účastníka tohoto řízení). V takovém případě pak bylo na žalovaném, aby posléze zvážil, zda žalobci nesvědčilo postavení tzv. esenciálního účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu (přičemž takové postavení může mít i osoba, kterou za účastníka řízení prohlašuje zvláštní zákon, zde § 129 odst. 10 stavebního zákona), ve vztahu k němuž nelze lhůtu v § 84 odst. 1 věta první správního řádu aplikovat. Teprve, pokud by na tuto otázku byla odpověď negativní, musí žalovaný vyhodnotit, zda bylo odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí žalobcem jako opomenutým účastníkem dle § 27 odst. 2 správního řádu podáno ve lhůtě uvedené v § 84 odst. 1 věta první správního řádu.
46. Takto byl tedy fakticky vymezen předmět řízení vedeného žalovaným; odpovídajícím způsobem je pak s ohledem na shora uvedené vymezen i předmět soudního přezkumu.
47. Soud přitom v rámci přezkoumání postupu žalovaného zjistil, že závěry žalovaného o opožděnosti odvolání podaného žalobcem proti Prvostupňovému rozhodnutí jako opomenutým účastníkem prozatím nelze z níže vyložených důvodů přezkoumat.
48. Soud připomíná, že podle § 129 odst. 10 stavebního zákona v rozhodném znění platilo, že *„účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena“*.
49. Podle § 27 odst. 1 správního řádu platí, že *„účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou*

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“.

50. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení „účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“
51. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení pak platí, že „účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1“.
52. Vycházejí z výše popsaných zákonných a navazujících judikatorních východisek, soud nejprve zamýšlel přezkoumat závěr žalovaného o tom, že žalobce skutečně bylo třeba považovat za účastníka řízení o odstranění Stavby. Pokud by tento závěr obstál, musel by soud dále ve světle shora vyložených východisek zvažovat, zda žalobci náleželo postavení tzv. esenciálního účastníka řízení v režimu § 27 odst. 1 správního řádu, nebo zda bylo možno ve vztahu k němu aplikovat pravidlo uvedené v § 84 odst. 1 větě první správního řádu. V tomto ohledu soud pro úplnost podotýká, že ačkoli je ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona v rozhodném znění zvláštním právním předpisem upravujícím taxativním způsobem výčet účastníků řízení o odstranění stavby, přesto je třeba s přihlédnutím k § 27 odst. 3 správního řádu z pohledu aplikace ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu zvažovat, zda mělo být žalobci Prvostupňovým rozhodnutím o nařízení odstranění stavby založeno, změněno nebo zrušeno právo nebo povinnost, případně mělo být rozhodnutím prohlášeno, že právo nebo povinnosti má anebo nemá. Skutečnost, že je okruh účastníků tohoto typu řízení specificky upraven ve zvláštním právním předpisu, nemá s přihlédnutím k § 27 odst. 3 správního řádu na shora uvedené úvahy o aplikaci § 84 odst. 1 správního řádu žádný vliv.
53. Soud však (a to i se zřetelem k dílčím námitkám žalobce sumarizovaným v bodech 9 a 10 tohoto rozsudku, dílem pak v reakci na námitky vznesené osobou zúčastněnou na řízení shrnuté v části V. tohoto rozsudku) nemohl ponechat bez povšimnutí, že žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí svůj závěr o tom, že žalobci svědčilo účastenství z titulu tvrzeného vlastnického práva k inženýrským sítím, k nimž měla být Stavba připojena, nijak nezdůvodnil a bez dalšího žalobci postavení (opomenutého) účastníka řízení přiznal, aniž by se žalobcem tvrzenými skutkovými okolnostmi blíže zabýval a podrobil je jakémukoli hodnocení.
54. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí mj. konstatoval, že se „na základě kupní smlouvy označené jako „Dohoda o předání přípojek areál k X 35“ ze dne 9. 8. 2006“ stal vlastníkem „vnitropodnikových sítí, vodovodních, elektro sítí a kanalizace v areálu K Červenému dvoru 35 – tj. budovy stojící na pozemku p.č. X, zapsané na LV č. X, v k.ú. X, obec X“. S odkazem na přiloženou kopii této smlouvy pak namítal, že tyto jím „vlastněné věci – stavby – by mohly být rozhodnutím o odstranění [Stavby] výrazně dotčeny“, a proto měl být jako vlastník drážním úřadem považován za účastníka řízení.

55. Žalobce k odvolání připojil kopii předmětné Dohody ze dne 9. 8. 2006, z níž soud zjistil, že společnost INTERIOR PFD spol. s r. o. v této smlouvě prohlašuje, že „*je výhradním vlastníkem vnitropodnikových sítí, vodovodních, elektro, kanalizace*“, a že jednatel této společnosti se dohodl s žalobcem „*na převodu těchto sítí do jeho vlastnictví*“. Jiné informace stran touto dohodou údajně zcizovaných předmětů právních vztahů se z předmětné smlouvy nepodávají.
56. Jak bylo uvedeno výše v části II. tohoto rozsudku, žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v reakci na odvolací argumentaci žalobce toliko bez dalšího uvedl, že „*účastenství [žalobce] v řízení odvolací organ nezpochybňuje, neboť odstranění stavby úzce souvisí s odpojením inž. sítí ve vlastnictví [žalobce] a nutností jejich ochrany (jak ostatně vyplývá i z podmínek napadeného rozhodnutí)*“. Aniž by posléze žalovaný zvažoval, zda žalobci náleží, nebo nenáleží postavení tzv. esenciálního účastníka, bez dalšího přistoupil k aplikaci pravidla uvedeného v § 84 odst. 1 větě první správního řádu a uzavřel o opožděnosti žalobcem podaného odvolání.
57. Takový postup však nelze podle přesvědčení soudu připustit.
58. V posuzované věci bylo v souladu s dříve vyřčeným úlohou žalovaného, aby předtím, než přistoupí k samotnému posouzení otázky „kvality účastenství“ žalobce a s tím související otázky včasnosti podaného odvolání, zvážil, zda žalobci skutečně v řízení o nařízení odstranění Stavby svědčí postavení účastníka. Bylo na něm, aby skutková tvrzení žalobce o singulární sukcesi ve vztahu k jím obecně označeným předmětům právních vztahů („inženýrské sítě“ resp. „vnitropodnikové sítě“) vyhodnotil a zvážil a rovněž přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, zda a z jakých důvodů žalobci z titulu tvrzeného vlastnického práva k blíže nespecifikovaným „inženýrským sítím“ náleží postavení účastníka řízení podle § 129 odst. 10 stavebního zákona.
59. Na daném skutkovém půdorysu tedy bylo třeba, aby žalovaný pečlivě vyhodnotil, zda žalobce mohl tvrzeným způsobem na základě jím označeného právního titulu skutečně nabýt vlastnické právo k takovým předmětům právních vztahů, které by optikou naposledy uvedeného ustanovení odůvodňovalo jeho účastenství v předmětném řízení. V této souvislosti bylo jeho povinností přinejmenším vyhodnotit, zda žalobcem tvrzené a dokládané právní jednání vyhovuje svou formou a obsahem požadavkům kladeným na právní jednání, mj. co do hlediska určitosti vymezení předmětu převodu. V této souvislosti bylo přitom nutno rovněž jednoznačným způsobem vymezit, k jakým konkrétním předmětům právních vztahů mělo žalobci vlastnické právo tvrzeným způsobem vzniknout a zda, případně v jakém konkrétním rozsahu, byl tvrzený převod předmětnou Dohodou ze dne 9. 8. 2006 s ohledem na právní režim takových předmětů právních vztahů přípustný a mohl vyvolat tvrzené právní účinky, včetně případného založení účastenství žalobce v řízení o odstranění Stavby.
60. Žalovaný však těmito požadavkům nedostál a namísto toho v odůvodnění Napadeného rozhodnutí bez dalšího aproboval postavení žalobce coby vlastníka blíže neurčených „inženýrských sítí“, aniž by v tomto směru čehokoli dodal. Ani ze správního spisu přitom nevyplývá, že by se snad žalovaný těmito otázkami blíže zaobíral a měl své závěry o účastenství žalobce ve skutečnosti alespoň v nezbytném rozsahu materiálně podepřeny

jinými podklady obsaženými ve správním spisu, a umožnil tak zprostředkovaně soudu se s těmito otázkami vypořádat v rámci soudního přezkumu Napadeného rozhodnutí.

61. Uvedený požadavek týkající se náležitého vypořádání se s otázkou, zda je žalobce skutečně vůbec možno považovat za opomenutého účastníka předmětného řízení, se přitom ukazuje být o to významnějším s přihlédnutím k tvrzením, která byla osobou zúčastněnou na řízení 1 coby vlastníkem pozemku, na němž se má odstraňovaná Stavba nacházet, předestřena v průběhu řízení o žalobě. Ta v rámci svých skutkových tvrzení a souvisejících námitek poukazuje na to, že se žalobce [odhlédnuto nyní od shora popsanych otázek souvisejících s (určitostí) vymezení předmětu převodu] vlastníkem předmětných předmětů právních vztahů na základě Dohody ze dne 9. 8. 2006 vůbec stát nemohl, neboť
 - a. smlouva byla uzavřena teprve čtyři měsíce poté, kdy již převodce nebyl jejich vlastníkem (když vlastnické právo k nim pozbyl dřívějším prodejem osobě, vůči které směřuje povinnost stanovená Prvostupňovým rozhodnutím), a
 - b. i pokud by nedošlo na základě kupní smlouvy ze dne 31. 3. 2006 k převodu inženýrských sítí na povinného, nestal se následně jejich vlastníkem ani žalobce, neboť dohoda o předání přípojek byla uzavřena absolutně neplatně pro porušení zákazu disponovat s majetkem (generálního inhibitoria) dle § 44 odst. 7 exekučního řádu.
62. Jak bylo vyloženo výše, v posuzované věci bylo úlohou žalovaného se zřetelem ke shora popsaným mantinelům především posoudit, zda žalobci svědčilo v řízení o nařízení odstranění Stavby postavení účastníka (a zde jej tak lze považovat za opomenutého účastníka tohoto řízení). Teprve pokud by dospěl k závěru (jenž by náležitě a s oporou v odpovídající podklady, které buď již jsou ve správním spisu založené, popř. je do něj žalovaný založil), že tomu tak je, bylo na žalovaném, aby posléze zvážil, zda žalobci nesvědčilo postavení tzv. esenciálního účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu, ve vztahu k němuž nelze lhůtu v § 84 odst. 1 věta první správního řádu aplikovat. V případě, že by na tuto otázku byla odpověď negativní, potom musí žalovaný vyhodnotit, zda bylo odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí žalobcem jako opomenutým účastníkem dle § 27 odst. 2 správního řádu podáno ve lhůtě uvedené v § 84 odst. 1 věta první správního řádu.
63. Žalovaný však nejenže se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí zcela opomněl vypořádat s tím, zda na případ žalobce nedopadá pravidlo vyplývající z § 84 odst. 1 věty druhé správního řádu, ale především v první řadě nezajistil, aby bylo ještě předtím postaveno najisto, že žalobci skutečně jím tvrzené postavení (opomenutého) účastníka řízení o nařízení odstranění Stavby svědčí.
64. Soud pak pro úplnost doplňuje, že nemůže být prvním, kdo v otázce účastenství žalobce vysloví závazným a přezkoumatelným způsobem právní názor, neboť jednak není jeho úlohou suplovat činnost správních orgánů a dále by žalobci v takovém případě hrozila ztráta možnosti se k věci vyjádřit, resp. se odvolat.
65. Za této situace tak soudu nezbylo, než Napadené rozhodnutí pro vadu uvedenou v § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení, neboť závěr žalovaného o tom, že žalobce je třeba jako vlastníka „inženýrských sítí“ považovat za účastníka předmětného řízení, je přinejmenším předčasný a za tohoto stavu věci nemá z pohledu soudu dostatečnou oporu ve správním spisu.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. Soud proto z výše vyložených důvodů Napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Žalovaný je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (body 52 až 63) ve svém dalším postupu vázán.
67. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši celkem 3 000 Kč, náklady za zastoupení advokátem za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby; za návrh na přiznání odkladného účinku podané žalobě soud žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť soud usnesením ze dne 5. 8. 2019, čj. 10 A 114/2019 - 37 tento návrh žalobce zamítl) a 2 režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů a 21% DPH ve výši 1 428 Kč. Celková výše přiznaných nákladů tak činí 11 228 Kč.
68. Výrok III. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení zásadně nemá právo na náhradu nákladů řízení. V posuzované věci přitom soud žádnou povinnost osobám zúčastněným na řízení neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. srpna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu