



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobce: J.B., nar. „X“, „X“**, zastoupen: JUDr. Marcela Kislingerová, advokát, se sídlem AK v Pardubicích, Sladkovského 767, Pardubice 530 02, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, za účasti: Explosia a.s., se sídlem Pardubice – Semtín 107, 530 50 Semtín**, zastoupeného: JUDr. Radovanem Bernardem, advokátem, se sídlem AK v Praze 1, 28. října 767/12, 110 00 Praha 1, 532 11 Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.10.2013, č.j. KrÚ 46199/119/2013/OMSŘI/MV-9,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle ust. § 92 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto jako opožděné odvolání žalobce ze dne 11.12.2003 podané proti rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne

14.4.1998 a 15.4.1998, kterými byla na návrh společnosti Synthesia a.s. Pardubice – Semtín, podle ust. § 85 odst. 1 zák. č. 500/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“), povolena změna užívání devíti staveb označených v těchto rozhodnutích jako C7 – C12, C14, H26 a L8, umístěných v areálu závodu Explosia společnosti Synthesia a.s. Pardubice. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem:

Po úvodních, obecných prohlášeních o krácení na svých právech a o tom, že „*garance příslušeného dotčeného orgánu státní správy byla nedostatečná a lichá*“, žalobce konkrétně uvedl, že se „*nezotožňuje s následujícími závěry žalovaného uvedenými v odůvodnění rozhodnutí*“:

- I. *se závěrem žalovaného, že na správní řízení mají být aplikována ust. zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu.*
- II. *se závěrem žalovaného, že odvolání žalobce proti rozhodnutím o změně užívání staveb pro výrobu a skladování výbušnin ve vlastnictví Explosie, a.s., jsou opožděná“.*

Dále žalobce namítl, že byla porušena základní pravidla správního řízení, tj. vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí, uplatnit své návrhy, vyřídit věc včas a bez zbytečných průtahů, povinnost vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Ve vztahu k uvedeným dvěma základním námitkám žalobce v žalobě jednak odkázal na ust. § 179 odst. 1 správního řádu, že tedy v dané věci měl být aplikován správní řád, zák. č. 71/1967 Sb., správní řád, a to proto, že správní rozhodnutí, které žalobce napadl odvoláním, byla vydána před 1.1.2006. Proto nebylo možné ani aplikovat § 84 správního řádu. K druhé námitce obsahující nesouhlas žalobce se závěrem žalovaného o opožděnosti odvolání podaných proti rozhodnutím o změně užívání staveb, žalobce uvedl argumentaci na str. 4 – 7 žaloby. Předně uvedl, že rozhodnutí o změně užívání staveb (dále v textu jen „*rozhodnutí o změně užívání staveb*“ nebo „*rozhodnutí správního orgánu prvního stupně*“) nebyla žalobci doručena, žalobce neměl příležitost se seznámit s obsahem rozhodnutí, nenastala fikce oznámení, nezačala běžet lhůta pro odvolání. O tom nejsou ve spisu založeny žádné důkazy. V průběhu předchozího řízení správní úřad nevyslovil jakýkoliv právní názor o tom, že by odvolání žalobce považoval za opožděná, právní názor vyjádřený až v odůvodnění nového rozhodnutí představuje porušení zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání. Žalobce se od roku 1998 „*velice aktivně pokoušel seznámit*“ se správními rozhodnutími ve věci povolení změny užívání staveb, jejich obsah mu sdělen nebyl a nebyl mu ani znám. Správním úřadem nebylo žalobci vyhověno o zaslání správních rozhodnutí, nebylo mu nikdy umožněno se seznámit s rozhodnutími o změně užívání staveb. Žalobce s odkazem na rozsudek NSS ze dne 17.2.2007, čj. 2As 25/2007-118, uvedl, že jako opomenutý účastník řízení neseznal úplný obsah rozhodnutí, nenastala fikce oznámení rozhodnutí. Na str. 7 – 9 žaloby pak žalobce vytknul správnímu orgánu, že jemu nebyla poskytnuta „*příležitost*“, aby mohl svá práva a zájmy účinně hájit, nebyla mu poskytnuta pomoc ani poučení, aby neutrpěl ve správních řízeních újmu. Opětovně opakoval své tvrzení o tom, že s rozhodnutími o změně užívání staveb nebyl seznámen, ani mu nebyla tato rozhodnutí doručena. Správní orgán nesplnil ani svou povinnost vyřídit věc včas a bez zbytečných průtahů. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření v žalobě zopakoval své závěry z žalovaného rozhodnutí a odkázal na jeho obsah.

Osoba zúčastněná na řízení vyjádření k žalobě nepodala.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námítky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací - srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře,

že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs

44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „*Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.*“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19).

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Stěžejní námitkou žalobce bylo jeho tvrzení o tom, že žalovaný nesprávně aplikoval právní předpis, tj. rozhodoval o zamítnutí odvolání jako opožděného podle § 92 odst. 1 správního řádu (zák. č. 500/2004 Sb.), když podle názoru žalobce měl postupovat podle předchozí platné právní úpravy, tj. podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

V dané věci je nesporné, že žalobce podal odvolání v roce 2003, tj. za účinnosti zák. č. 71/1967 Sb., přičemž odvolání směřovalo proti rozhodnutím o změně účelu užívání staveb, když tato rozhodnutí byla vydána v řízení podle stavebního zákona, ve znění ke dni vydání těchto rozhodnutí, tj. podle § 85 odst. 1 zák. č. 50/1967 Sb. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napadená zmíněným odvoláním tak byla vydána podle právní úpravy platné před nabytím účinnosti nového správního řádu, přičemž podle ust. § 140 tohoto zákona (zák. č. 50/1967 Sb.) platí, že není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto

zákona obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak byla vydána podle „dosavadních právních předpisů“ ve smyslu ust. § 180 odst. 1 nového správního řádu, podle něhož „*tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejíž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“ A právě stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb.) nepochybně takovým právním předpisem byl, když neupravoval k datu nabytí účinnosti nabytí nového správního řádu (1.1.2006) správní řízení „*v celém rozsahu*“ ve smyslu ust. § 180 odst. 1 nového správního řádu (zák. č. 500/2004 Sb.). „*Otázkami, jejichž řešení je nezbytné*“ ve smyslu ust. § 180 odst. 1 nového správního řádu jsou tak všechny procesní postupy správních orgánů ve správních řízeních vedených podle zvláštních zákonů, pro které ony zvláštní zákony neobsahují pravidla co do rozsahu a obsahu srovnatelná s úpravou obsaženou v části druhé a třetí správního řádu, tedy v dané věci i stavební zákon, podle něhož byla rozhodnutí napadená odvolání vydána. Pokud dosavadní zvláštní zákony, podle nichž správní orgány vydávají správní rozhodnutí, neupravují správní řízení v rozsahu odpovídajícím ustanovením obsaženým v části druhé a třetí správního řádu, což jsou v podstatě prakticky všechny dosavadní zvláštní právní úpravy, postupují správní orgány, počínaje 1.1.2006, v těchto správních řízeních podle ustanovení části druhé a třetí nového správního řádu, pokud dosavadní zvláštní právní předpis nestanoví jiný postup (srov. Vedral, J., Správní řád, komentář, nakl. Bova Polygon, Praha 2006, str. 1035). V dané věci, tedy i rozhodnutí procesního charakteru, tj. zamítnutí odvolání jako opožděného, správně bylo předmětem řízení dle ust. § 92 odst. 1 nového správního řádu, tedy žalovaný správně aplikoval nový správní řád. První námitku tedy shledal soud za nedůvodnou. Ve vztahu k druhé námitce, která zpochybňuje důvod, pro který bylo odvolání zamítnuto žalovaným jako opožděné, soud uvádí následující:

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce byl účastníkem zmíněných řízení o změnách účelu užívání staveb, přičemž byl oprávněn podat proti těmto rozhodnutím odvolání. Ostatně tento závěr žalobce v žalobě nezpochybnil. Žalobce současně však nezpochybnil ani to, že v roce 2000 uplatnil podnět k přezkumu rozhodnutí napadených odvoláním, přičemž rozhodnutí bývalého okresního úřadu o tom, že rozhodnutí nebude podrobovat přezkumu v rámci mimoodvolacího řízení, bylo vydáno v květnu roku 2000. Odvolání byla odvolatelem podána až v prosinci roku 2003. Z odůvodnění žalovaného rozhodnutí (str. 6) dále vyplývá skutečnost, kterou ostatně žalobce ani v žalobě nezpochybnil, že podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení s tím, že žalobce upozorňoval na skutečnost, že nebyl zahrnut do okruhu účastníků řízení a sám měl důvodné pochybnosti o právní moci rozhodnutí, uplatnil žalobce dva roky poté, co byla rozhodnutí vydána. Žalobce zároveň nezpochybnil skutečnost, kterou zmínil žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (str. 6), že tento podnět se sice týkal jen dvou staveb (objekty H26 a C14), avšak v tomto podnětu žalobce odkázal mimo jiné i na znalecký posudek Ing. J.Ch. z roku 1999, který se zabýval všemi stavbami, o níž bylo rozhodováno rozhodnutími správního orgánu prvního stupně. Proto žalovaný správně v žalovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že „*není pochyb o tom, že již v době, kdy odvolatel uplatnil podnět k provedení mimoodvolacího řízení, prokazatelně věděl o skutečnostech, že byly povoleny změny v povoleném skladování a manipulaci s výbušninami, a proto hodnotí odvolací orgán jeho odvolání, uplatněná v prosinci 2003, tedy více než tři roky poté, co podal podnět k provedení mimoodvolacího řízení a obdržel sdělení okresního úřadu, za opožděná. I při vysoké míře přísnosti a zájmu na zachování práv odvolatele by odvolací orgán připustil včasnost odvolání, pokud by byla uplatněna za pomoci aplikace ust. § 54 odst. 3 starého správního řádu do tří měsíců od doby, kdy obdržel sdělení okresního úřadu, tedy max. do 18.8.2008. Podle názoru odvolacího orgánu nebyl jediný důvod, aby*

odvolatel s podáním odvolání vyčkával až do prosince roku 2003.“ K tomu krajský soud ve shodě s názorem žalovaného dodává, že k počátku běhu odvolací lhůty na místo doručení rozhodnutí postačí prokazatelné seznámení se s jeho obsahem, neboť to je okamžik, kdy osoba dotčená na svých právech má možnost tato svá práva účinně hájit. K tomu je třeba dodat, že je nutné vycházet z materiální funkce doručení, kdy platí, že pokud byl účastník řízení s obsahem doručované písemnosti prokazatelně seznámen, materiální funkce doručení byla naplněna a že neplatnosti doručení se tudíž „nemůže domáhat ten, jenž byl s písemností seznámen“ (srov. rozsudek NSS 4.2.2013, č.j. 1 As 83/2013-60 či rozsudek NSS ze dne 29.6.2011, č.j. 8 As 31/2011-88). Krajský soud se rovněž ztotožňuje s názorem žalovaného o tom, že „není správné přistoupit na myšlenku, že by bylo možné vyčkávat s podáním odvolání i několik let a poté argumentovat nedoručením rozhodnutí u věci, jejíž obsah mu je prokazatelně znám. V takovém případě je třeba chránit práva držitelů správních rozhodnutí, z nichž jim práva svědčí, a zachovávat tak právní jistotu a víru v ochranu práv nabytých v dobré víře za okolností běžných v době, kdy bylo toto právo např. správním rozhodnutím komukoliv přiznáno.“ S tímto závěrem žalovaného, který se vztahuje k principu právní jistoty, se soud plně ztotožňuje a navíc uvádí následující:

V dané věci byl žalobce opomenutým účastníkem správního řízení. Žalobce podal odvolání po více než pěti letech od doby vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V takovém případě nelze výlučně jen chránit práva opomenutého účastníka řízení, kterým žalobce nepochybně byl. Tento princip nepochybně naplňuje mimo jiné i jeden ze základních pěti postulátů, kterým je i jistota, že bude šetřeno nabytých práv (Boguszak, J. a kol., Právní principy, nakladatelství Kolokvium, rok 1999, str. 77). Na jedné straně existuje z hlediska dodržení principů právní jistoty veřejný zájem na ochraně práv opomenutého účastníka řízení, tj. v dané věci žalobce, avšak nelze přehlédnout, že stejně tak na druhé straně existuje ochrana práv účastníka řízení, který nabyl práva v rozhodnutí v něm vydaném a jenž vycházel v dobré víře z právní moci rozhodnutí (v daném případě Synthesia a.s.). V dané věci podle názoru krajského soudu nad ochranou práv opomenutého účastníka řízení, převážil veřejný zájem nad ochranou účastníka řízení, která nabyl z rozhodnutí napadených odvoláním, práva jím založená. Nelze totiž přehlédnout, že v době podání odvolání již uběhly lhůty pro obnovu řízení a pro vydání rozhodnutí mimo odvolacího řízení, ve kterých lze napravit pochybení správního orgánu týkající se uplatnění celospolečenského zájmu na ochraně práv opomenutého účastníka řízení. V tom případě podle názoru krajského soudu převážil zájem na ochraně nabytých práv v dobré víře jiným účastníkem řízení, o jehož právech či právech chráněných zájmech bylo ve správním řízení rozhodováno. Kdyby tomu tak nebylo, tak argumentum ad absurdum by ochrana práv opomenutých účastníků řízení byla absolutizována a takový účastník řízení by mohl podat odvolání včasné kdykoliv, třeba i po padesáti a více letech. Jak ostatně uvedl i Ústavní soud v nález ze dne 20.12.2004, sp. zn. IV. ÚS 430/04, „pokračování v řízeních již jednou pravomocně skončených, resp. zrušení pravomocných rozhodnutí, je vázáno na splnění řady zákonných podmínek a především je možné pouze v zákonem stanovených lhůtách. V takových případech je především třeba vážit jak práva jednotlivce, který dosud vycházel v dobré víře v právní moc rozhodnutí, tak i práva toho, jenž nebyl účastníkem řízení, ač mohla být tímto rozhodnutím jeho práva dotčena, tak ovšem i princip právní jistoty a důvěry jednotlivce v akty státu, jejichž konkrétním výrazem jsou mimo jiné právě zákonem stanovené prekluzivní lhůty k uplatnění mimořádných opravných prostředků proti pravomocnému rozhodnutí.“

Krajský soud se tak ztotožnil se závěrem žalovaného, že odvolání bylo podáno opožděně, když podle ust. § 84 odst. 1 nového správního řádu osoba, která byla účastníkem

řízení, ale rozhodnutí ji 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 (subjektivní lhůta), nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil (objektivní lhůta), přičemž právě toto ustanovení bylo správně aplikováno. Zároveň se krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce vystupuje ve svých podmínkách především z pozice vlastníka nemovitosti, které mohou být dotčeny případnou havárií (výbuchem) souvisejícím se skladováním a výrobou výbušnin a jejich dopadem na tyto nemovitosti, a že pokud by „*došlo v rámci takové tragické události k materiální újmě odvolatele, nic mu nebrání domáhat se náhrady škody občanskoprávní cestou.*“ Rovněž tuto druhou námitku shledal krajský soud za nedůvodnou.

Krajský soud rovněž neshledal, že by správní orgán „*porušil základní pravidla správního řízení*“. Jestliže žalovaný zamítal odvolání jako nepřipustné, pro opožděnost, nebyl povinen „*předem*“ sdělovat žalobci způsob, jakým rozhodne o odvolání, když jedinou otázkou v dané věci bylo to, zda odvolání bylo či nebylo přípustné, tj. bylo či nebylo opožděné. V dané věci se jednalo o procesní rozhodnutí, když v řízení o opožděném odvolání se věc meritorně neposuzuje a odvolání je zamítáno z formálních důvodů a v dané věci tak nelze konstatovat porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Skutečnosti a podklady, ze kterých žalovaný vycházel, žalobce v žalobě ani v podstatě nepopřel a nezpochybnil, přičemž stěžejní námitkou žalobce byla otázka aplikace nového správního řádu. Avšak i kdyby k procesnímu pochybení při vydávání žalovaného rozhodnutí došlo, tak to nemohlo mít samo o sobě bez dalšího vliv na zákonnost žalovaného rozhodnutí.

Pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem z důvodu vad řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) musí být splněn základní zákonný předpoklad stanovený v ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. spočívající v tom, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce tak, že byl žalobce zkrácen na svých právech. O takové porušení práv žalobce mající ve svém důsledku krácení na právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. by se např. jednalo tehdy, kdyby se mohlo odrazit ve skutečném porušení konkrétních procesních práv například tím, že by s žalobcem v průběhu správního řízení nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním tak jednáno být mělo, případně tím, že by žalobci postavení účastníka řízení sice přiznáno bylo, avšak byla by mu v průběhu takového řízení upřena jeho jednotlivá konkrétní subjektivní práva determinující jeho aktivní participaci na řízení (srov. *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006 č.j. 5 As 53/2004-96, www.nssoud.cz). V případě jiných procesních pochybení vzniklých při rozhodovací činnosti správních orgánů se pak musí jednat o takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a mohla by tak krátit žalobce na jeho právech se ale nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2009, č.j. 8 Afs 46/2009-46, dostupný rovněž na výše zmíněných www.stránkách).

Rovněž tuto další námitku soud shledal za nedůvodnou.

Protože krajský soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná, musel ji zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

P o u č e n í :

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 Pardubicích dne 22. října 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová