



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **Mgr. Š. B.**, proti žalovanému **Úřadu městské části města Brna, Brno - střed**, se sídlem Brno, Dominikánská 2, za účasti **Weka Real, spol. s r. o.**, se sídlem Brno, Anenská 2, zastoupené Mgr. Michalem Vávrou, advokátem se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 13, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2007, č. j. 30 Ca 46/2006 - 37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2007, č. j. 30 Ca 46/2006 - 37, **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno - střed ze dne 12. 12. 2005, č. j. STU/01/0502248/000/003, **se odmítá.**
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- V. Účastníci řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení před Krajským soudem v Brně.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného - stavebním povolením ze dne 12. 12. 2005, č. j. STU/01/0502248/000/003 (dále jen „stavební povolení“), bylo stavebníkovi - společnosti Weka Real, spol. s r. o. (dále jen „stavebník“ nebo „zúčastněná osoba“), postupem dle § 88 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povoleno odstranění staveb

provozního a technického charakteru na pozemcích parc. č. 274, 275, 276 v k. ú. Město Brno. Současně bylo, ve smyslu § 66 stavebního zákona, povoleno i provedení stavby označené jako „opravy a rekonstrukce objektu Benešova 12, 14, 16, Brno, č. p. 628, 627, 626 pozemek parc. čís. 274, 275, 276 k. ú. Město Brno, obec Brno včetně přístavby garáží na pozemcích parc. čís. 274, 275, 276 v k. ú. Město Brno, obec Brno“.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení. Rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 30 Ca 46/2006 - 37, bylo napadené rozhodnutí ve výroku o povolení stavby zrušeno pro vady řízení a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že žalovaný [z hlediska § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] přiznal postavení účastníků předmětného stavebního řízení, kromě provozovatelů dotčených inženýrských sítí a správce uličního stromořadí, pouze tzv. mezujícím sousedům (tj. společnosti Austria Österreichische Hotelsbetriebs, s. r. o., Statutárnímu městu Brnu a České republice) a nevycházel z toho, že postavení účastníka by mohla mít také žalobkyně jako spoluvlastnice nemovitostí (pozemku a stavby na něm stojící), které jsou od předmětné stavby odděleny pouze nepříliš širokou vozovkou (dále jen „budova Novobranská 20“). Tento snadno seznatelný fakt měl vést stavební úřad k přezkoumatelné úvaze, zda toto sousedství přes ulici může založit účastenství ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něž je za účastníka stavebního řízení považován i ten, jehož vlastnická práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena. I to je však, dle názoru krajského soudu, v dané věci zřejmé, neboť o uvažované výstavbě garážových stání (zejména z hlediska jejího vlivu na statiku okolních staveb), i o navýšení počtu nadzemních podlaží (zejména s ohledem na snížení oslunění budovy Novobranská 20), nelze *a priori* tvrdit, že nemohou představovat přímé dotčení vlastnických práv žalobkyně. Podle názoru krajského soudu tak je žalobkyně osobou, s níž žalovaný měl jednat jako s účastníkem stavebního řízení, v čemž odkázal na usnesení zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publikované pod č. 162/2004 Sb. NSS. Nerespektování účastenství žalobkyně je pak vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (§ 65 odst. 2 s. ř. s.). Nadto krajský soud dále uvedl, že procesněprávní způsobilost „pro zastupování účastníků stavebního řízení“ nemá v dané věci ani společenství vlastníků jednotek budovy Novodvorská 20, neboť z ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, nelze jeho „zákonné zmocnění k zastupování“ jednotlivých vlastníků ve stavebním řízení žádným způsobem dovodit; v tomto směru tedy bylo o účastenství těchto osob stavebním úřadem uváženo správně.

Proti tomuto rozsudku brojili žalovaný i zúčastněná osoba kasačními stížnostmi, které shodně odkazují na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Žalovaný v jím podané kasační stížnosti nejprve s odkazem na § 65 odst. 2 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s. namítl, že žalobkyně nebyla v řízení před krajským soudem aktivně legitimována, neboť nevyčerpala řádné opravné prostředky ve správním řízení.

Dále žalovaný uvedl, že trvá na svém závěru, že okruh účastníků stavebního řízení vymezil v souladu s § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Prvním předpokladem účastenství je podle shora citovaného ustanovení vlastnické právo k sousednímu pozemku nebo stavbě, přičemž od účinnosti nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. je takovým pozemkem nutno rozumět i jiný než mezující pozemek (např. pozemek oddělený od jiného pozemku pouze úzkým pruhem). Druhým předpokladem je skutečnost, že práva vlastníka mohou být stavebním povolením přímo dotčena, přičemž za osobu, která může být přímo dotčena výsledkem rozhodnutí, lze považovat toho, jehož právní postavení se v důsledku stavebního povolení změní. Proto musí stavební úřad vždy okruh osob, které mohou být na svých vlastnických či jiných právech dotčeny, zjišťovat a vymezení okruhu účastníků řízení musí být v odůvodnění vydávaného rozhodnutí uvedeno. Zákon však požaduje odůvodnit toliko pozitivně a nikoli negativně vymezený okruh účastníků řízení. Proto se žalovaný neztotožňuje s výtkou krajského soudu, že v odůvodnění stavebního povolení neuvedl přezkoumatelnou úvahu, zda sousedství přes ulici zakládá postavení účastníka řízení.

O tom, že neúčast žalobkyně ve stavebním řízení nebyla na újmu jejím právům vyplývajícím ze spoluvlastnictví k budově Novobranská 20 svědčí i fakt, že stavbou (v tuto chvíli již zrealizovanou) nedošlo k tvrzenému poškození předmětných nemovitostí. V rozsudku uvedení účastníci byli takto vymezeni s ohledem na skutečnost, že pozemky a stavby v jejich vlastnictví byly dotčeny novými vjezdy, přístavbou garáže na hranici pozemku s dočasnými kotvami z důvodu výstavby záporové stěny, dále z důvodu výměny kabelů mezi trafostanicí v objektu hotelu a rozvodnou v objektu stavebníka a konečně též z důvodu vlastnictví kabelových tras a závěsů trolejových vedení a dalších zařízení v blízkosti stavby. Argumentace žalobkyně o navýšení počtu podlaží povolené stavby a ohrožení statiky budovy Novobranská 20 nemá oporu v projektové dokumentaci, neboť je zjevné, že stavba nikterak nezasahuje na pozemek žalobkyně, a to ani svým založením. Tyto skutečnosti akceptoval Krajský soud v Brně při vydání usnesení o zamítnutí odkladného účinku (usnesení ze dne 10. 5. 2006, č. j. 30 Ca 46/2006 - 17), ale nikoli již při rozhodování ve věci samé.

Zúčastněná osoba ve své kasační stížnosti především uvedla, že vymezení účastníků stavebního řízení je výhradní povinností stavebního úřadu, který je povinen postupovat v souladu se stavebním zákonem a dalšími právními předpisy. Zúčastněná osoba se na rozhodování o okruhu účastníků řízení nepodílela a ani podílet nemohla, a proto plně spoléhala na správnost postupu a správního uvážení žalovaného. Krajským soudem tvrzené pochybení žalovaného tak nemůže jít k jeho tíži. Zúčastněná osoba má nicméně zato, že žalovaný při vymezení účastníků řízení postupoval správně, přičemž poukázala jednak na ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jednak na náleze Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona s tím, že byl-li pojem „soused“ definován přímo ve stavebním zákoně, byla stavebnímu úřadu odepřena možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která jím není, avšak očividně může být rozhodnutím ve věci vydaným dotčena na svých právech. V konkrétním případě, kterým se Ústavní soud zabýval, však byl pozemek stěžovatelky vzdálen pouhých 40 cm od pozemku, na kterém měla být povolena stavba, a nenacházel se tedy za „nepříliš širokou vozovkou“, jako je tomu v případě nyní přezkoumávaném. Z tohoto důvodu a s ohledem na všechny další okolnosti případu (zejména pak na předmět

stavebního povolení a jeho možné důsledky) nelze žalobkyni považovat za „vlastníka sousedního pozemku“ ve smyslu stavebního zákona.

Pokud jde o žalobkyní tvrzené změny podmínek bydlení a celkového rázu okolí stavby, z projektu pro stavební povolení nikterak nevyplývá, že by předpokládané ukotvení mělo zasáhnout pod budovu Novobranská 20. Obavy žalobkyně jsou zcela mylné, což se projevilo i při samotné realizaci stavby. Zúčastněná osoba připomněla, že statická část projektu, která se zabývá mj. založením nových částí objektu, je zpracována autorizovaným inženýrem pro statiku. Taktéž existující pěší zóna v ulici Novobranská zůstává zachována a k počtu parkovacích míst a souvisejícímu dopravnímu zatížení předmětného území se vyjádřily příslušné dotčené orgány, jejichž stanoviska jsou založena ve spisu. Obdobně nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně o vlivu nové stavby na zastínění a oslunění budovy Novobranská 20. Dle ověřené projektové dokumentace není rekonstruovaný objekt navýšen ani co do počtu podlaží, ani co do celkové výšky. Poslední, šesté podlaží nahradilo stávající půdní vestavbu se sedlovou střechou; zrekonstruovaný objekt má nyní střechu plochou, která je ve skutečnosti nižší než střecha původní.

Zúčastněná osoba poukázala též na skutečnost, že účastenství ve stavebním řízení se žalobkyně domáhala také cestou podnětu k zahájení přezkumného řízení, jemuž však Magistrát města Brna nevyhověl, neboť neshledal takové vybočení ze zákonných mezí, které by odůvodňovalo zásah do již pravomocného rozhodnutí, a také proto, že by újma způsobená dotčením práv nabytých v dobré víře mohla převyšovat veřejný zájem na provedení přezkumného řízení. Upozornila dále na usnesení krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku její žalobě. V něm krajský soud dospěl k závěru, že tvrzení žalobkyně o nenahraditelné újmě spočívající v ohrožení statiky budovy Novobranská 20 a znehodnocení jejího majetku není doložené. O to překvapivější pak byl pro zúčastněnou osobu stížností napadený rozsudek, ve kterém krajský soud možné dotčení vlastnických práv žalobkyně z těchto důvodů shledal. Logický rozpor těchto dvou rozhodnutí tak považuje zúčastněná osoba za další důvod nezákonnosti napadeného rozsudku.

Dle názoru zúčastněné osoby tedy žalobkyně neměla být účastníkem stavebního řízení, neboť budovu Novobranská 20 od předmětné stavby odděluje vozovka a ani její vlastnická práva k této budově (která žalovaný v rámci stavebního povolení odpovídajícím a přezkoumatelným způsobem zohlednil) nemohou být předmětným stavebním povolením dotčena. Z uvedených důvodů, a také proto, že předmětná oprava a rekonstrukce již je v tomto okamžiku dokončena a zkolaudována, považuje zúčastněná osoba rozsudek Krajského soudu v Brně za nezákonný a v rozporu s principem právní jistoty a ochrany dobré víry.

Žalobkyně k podané kasační stížnosti uvedla, že v rozsudku Krajského soudu v Brně nespatřuje jakoukoli nezákonnost; tu naopak vidí v celkovém přístupu žalovaného. Krajský soud podle mínění žalobkyně rozhodl ve věci v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou a také potvrdil, že byla k podání žaloby aktivně legitimována. Podstata věci je jednoznačně principiální a ani nyní nejsou předmětem přezkumu otázky stavby samotné, ale vady předchozího stavebního řízení, jednoznačně prokázané v soudním řízení. Žalovaný postupoval nezákonně, když žalobkyni (a dalším spoluvlastníkům budovy N. 20)

odňal možnost být účastníkem řízení a aktivně do něj zasahovat. Přitom je zřejmé, že zatížení prostor přilehlých ke stavbě N. 20, vyvolané navýšením hmoty celého objektu, negativně ovlivnilo a poškodilo vlastnická práva k této budově. Skutečnost, že budova dosud nepraská a nehroučí se, nemůže být dle žalobkyně relevantním vysvětlením, proč jí byla odňata procesní práva přiznaná zákonem. Navíc stavební řízení trpělo i dalšími vadami, které v rámci tohoto řízení dosud nebyly vytýkány a o nichž žalobkyně podrobněji pojednala. Na celém stavebním řízení je dále zarážející jeho nezvyklá rychlost a netransparentnost a též stavební povolení nekorespondující s vlastní realizací stavby. Žalobkyně závěrem dodala, že není podstatné, zda byla stavba rekonstrukcí a opravou navýšena o jedno podlaží, či nikoli. Změnou zastřešení došlo ke změně objemu stavby, což mělo za následek zastínění ulice Novobranská a bytů do ní orientovaných. Ze všech výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla „potvrzení“ rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou žalovaného, dle které neměla být žaloba krajským soudem vůbec meritorně projednána s ohledem na nevyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení. Existenci podmínek řízení by přitom byl Nejvyšší správní soud povinen zkoumat i nad rámec důvodů v kasační stížnosti uvedených, jak vyplývá z § 109 odst. 3 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; tato podmínka se však neuplatní, pokud bylo řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné nebo nicotné.

Předně je nutno uvést, že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně vychází z principu subsidiarity soudního přezkumu, kdy tato ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je proto za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřipustnosti žaloby; takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu pak soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soudní přezkum správních rozhodnutí je tedy koncipován až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS).

V projednávané věci byla podána žaloba přímo proti stavebnímu povolení, kterým bylo povoleno dílem odstranění staveb a dílem provedení jejich opravy a rekonstrukce. Žalobou bylo tedy napadeno rozhodnutí prvostupňové. Z předloženého správního spisu k tomu bylo zjištěno, že dne 13. 3. 2006 zaslala žalobkyně Krajskému úřadu Jihomoravského kraje – odboru územního plánování a stavebního řádu „*podnět k přezkumnému řízení mimo*

odvolací řízení“ ve smyslu § 94 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z r. 2004“). Podstatou tohoto podnětu bylo tvrzení, že žalobkyně, společně s dalšími vlastníky ostatních bytových jednotek v budově Novobranská 20, měla být účastníkem předmětného stavebního řízení. Krajský úřad Jihomoravského kraje postoupil tento podnět Magistrátu města Brna, který žalobkyni přípisem ze dne 14. 4. 2006, č. j. OÚSR U 06/15139/ÚI, U 06/16957/ÚI, oznámil, že okruh účastníků žalovaný stanoví na základě správního uvážení, z čehož plyne určitá míra volnosti a úsudku v mezích zákona. Nebyla-li žalobkyně účastníkem řízení z důvodu polohy budovy Novobranská 20, neshledal Magistrát města Brna v tomto ohledu vybočení z přípustných mezí. Uvedl dále, že z konstrukce ustanovení § 94 správního řádu z r. 2004 je nicméně zcela zřejmé, že se nejedná o mimořádný (tím méně pak řádný) opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu z r. 2004 tedy není pokračováním předchozího řízení; je pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím a nedochází jím k zásahu do právní sféry účastníků správního řízení. Tento podnět tedy není, dle názoru druhoinstančního orgánu, řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 s. ř. s. a žalobkyni cestu k soudní ochraně ve smyslu shora popsaném neotevívá.

Výše uvedená skutková tvrzení lze shrnout tak, že žalobkyně se cítila být opomenutým účastníkem stavebního řízení, přičemž nápravy tohoto stavu se domáhala cestou podnětu k použití nápravných prostředků dozorčího práva a následně pak správní žalobou proti stavebnímu povolení (prvostupňovému rozhodnutí).

Při hodnocení procesního postupu žalobkyně je nutno nejprve uvést, že podle ustanovení § 140 stavebního zákona, *není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení* (t. j. správní řád). Vychází-li tedy žalobkyně z předpokladu, že účastníkem stavebního řízení být měla, musí konzistentně vycházet též z toho, že stavební povolení nemohlo nabýt právní moci, neboť nebylo jednomu z účastníků doručeno. Z tohoto důvodu proto žalobkyně měla požadovat po stavebním úřadu doručení stavebního povolení a poté proti němu brojit řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním. Stejně by mohla postupovat i za situace, kdy by ji stavební úřad rozhodnutí doručit odepřel; ani v tomto případě by ji totiž nic nebránilo v tom, bránit se proti takovému rozhodnutí odvoláním, byť i vystavěným jen na tvrzení o zmatečnosti řízení před správním orgánem první instance. I kdyby následně Magistrát města Brna, v pozici odvolacího orgánu, potvrdil názor stavebního úřadu (stěžovatele) o neexistenci účastenského postavení žalobkyně a její odvolání z tohoto důvodu zamítl (lhostejno zda pro nepřípustnost či opožděnost), cesta ke správnímu soudu by pro žalobkyni uzavřena nebyla, neboť shora zmiňovaná podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení by byla splněna. Z hlediska přístupu k soudní ochraně by případná procesní povaha odvolacího rozhodnutí neměla žádný význam; soud by zákonnost tohoto rozhodnutí přezkoumal stejně jako v případě, rozhodl-li by odvolací

orgán (zde spíše jen teoreticky) konečným meritorním rozhodnutím.

Otázkou přístupu k soudní ochraně osoby namítající, že je opomenutým účastníkem správního řízení se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 (dostupný z <http://www.nssoud.cz>). Zde se podrobně vypořádal s řadou v minulosti přijatých rozdílných výkladů a doporučených následných procesních postupů správních orgánů v těchto situacích.

Vyjádril se především ke klíčové otázce, zda vůbec (a popřípadě za jakých podmínek) může být rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení považují za pravomocné, účinně napadeno ze strany tvrzeného opomenutého účastníka řízení opravným prostředkem. Uvedl, že *„z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut.“*

Posouzení, zda je argumentace tvrzeného opomenutého účastníka řízení důvodná, je pak, dle názoru rozšířeného senátu, na správním orgánu. Ten buď uzná, že s touto osobou skutečně mělo být jako s účastníkem jednáno a zjedná v tomto smyslu nápravu, nebo dojde k názoru opačnému a setrvá na tom že řízení je pravomocně skončeno. Aby se posouzení správnosti posledně uvedeného závěru mohlo stát předmětem soudního přezkumu, musí však mezi tvrzeným opomenutým účastníkem a správním orgánem vzniknout spor o účastenství i ve formální rovině. To ovšem předpokládá aktivitu na straně této osoby, která musí podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání (skončilo-li správní řízení již v prvním stupni), popřípadě podat návrh na obnovu řízení (bylo-li vydáno i rozhodnutí ve druhém stupni). Následným zamítnutím odvolání pro nepřipustnost (§ 60 správního řádu z r. 1967, § 92 správního řádu z r. 2004), nebo zamítnutím návrhu na obnovu řízení proto, že ten, kdo návrh podal není účastníkem řízení [návrh na obnovu řízení může podat toliko účastník (§ 62 správního řádu z r. 1967, resp. § 100 správního řádu z r. 2004)], se pak otevírá prostor pro podání žaloby u správního

soudu. Ten poté vyšetří jako otázku předběžnou, zda tu jde nebo nejde o opomenutého účastníka. Není-li žalobce opomenutým účastníkem, soud žalobu bez dalšího zamítne. Byl-li ale účastník skutečně v řízení správním opomenut (a jeho procesní obrana - odvolání nebo návrh na obnovu řízení - byla nesprávně zamítnuta pro nepřípustnost), může (soud) žalobu proti zamítnutí odvolání nebo zamítnutí návrhu na obnovu sám zamítnout (zpravidla pro opožděnost) jen v těch případech, kdy opomenutý účastník, ač prokazatelně znal obsah rozhodnutí dostatečně a včas, nevyužil řádně a ve lhůtách počítaných od seznání obsahu rozhodnutí opravné prostředky, které zákon účastníkovi dává (odvolání, návrh na obnovu řízení), jinak řečeno tehdy, proběhly-li lhůty pro opravné prostředky počítané od fikce oznámení marně. A naopak: prokáže-li se, že účastník získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí (třebas i po měsících či letech od jeho vydání), teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že tímto okamžikem mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání (v případě rozhodnutí I. stupně, které správní orgán má za pravomocné), popřípadě teprve tímto okamžikem se počínají odvíjet lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení (u rozhodnutí, které bylo k návrhu někoho jiného vydáno orgánem odvolacím).“

Z uvedených důvodů je tedy zřejmé, že žaloba, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, nesplňovala jednu z obligatorních podmínek řízení (vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení), přičemž tento nedostatek nebyl v rámci soudního řízení odstranitelný. Krajský soud tedy pochybil, pokud žalobu neodmítl a připustil ji k meritornímu projednání.

Podle ustálené judikatury, dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru o nedostatku podmínek řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nezabývá se již ostatními kasačními námitkami [zde namítanou nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v části, která se týkala namítaného nedostatku podmínek řízení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., za důvodnou, nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s., rozsudek Krajského soudu v Brně zrušit. Vzhledem k tomu, že důvody pro odmítnutí návrhu na zahájení řízení byly dány již v řízení před soudem první instance, rozhodl současně o odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1, věta první za středníkem s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Pokud jde o řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud při aplikaci tohoto ustanovení vycházel (za použití § 120 s. ř. s.) z toho, že žalobkyně byla procesně neúspěšná a právo na náhradu nákladů řízení jí proto nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka řízení o kasační stížnosti – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu právo

na náhradu nákladů tohoto řízení nepřiznává. Výrok, kterým bylo rozhodnuto o nákladech účastníků řízení před krajským soudem se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

V případě zúčastněné osoby Nejvyšší správní soud odkazuje na § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že zúčastněné osobě žádná povinnost soudem uložena nebyla, Nejvyšší správní soud v jejím případě rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů jak v řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti (§ 120 s. ř. s.); osoba zúčastněná na řízení rovněž nenavrhla, aby jí z důvodu zvláštního zřetele hodných bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 11. března 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu