



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupen JUDr. Marcelou Kislingerovou, advokátkou se sídlem Sladkovského 767, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Explosia a. s.**, se sídlem Semtín 107, Pardubice, zastoupena JUDr. Petrem Fotulem, advokátem se sídlem Smilova 431, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 12. 2008, č. j. 52 Ca 55/2008 - 219,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 12. 2008, č. j. 52 Ca 55/2008 - 219, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 10. 12. 2008, č. j. 52 Ca 55/2008 - 219, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutím žalovaného (dále jen „krajský úřad“) ze dne 5. 2. 2004, č. j. KrÚ-940/10/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-929/4/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-930/5/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-931/6/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-932/7/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-933/8/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-934/9/2004/OSRK/Da, č. j. KrÚ-935/2/2004/OSRK/Da a č. j. KrÚ-936/3/2004/OSRK/Da, kterými byla jako nepřípustná zamítnuta odvolání stěžovatele proti rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 14. a 15. 4. 1998, jimiž byla na návrh Synthesia, a. s., Pardubice - Semtín podle ust. § 85 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) povolena změna v užívání devíti staveb (bez stavebních úprav), označených jako C7 až C12, C14, H26 a L8, umístěných v areálu

závodu Explosia společnosti Synthesia, a. s., Pardubice. V odůvodnění rozsudku krajský soud označil za první základní otázku to, zda stěžovatel byl z hlediska materiálního posouzení účastníkem správních řízení, v nichž stavební úřad rozhodl o změně v užívání staveb v roce 1998. V době vydání rozhodnutí o změně v užívání staveb tehdy platná právní úprava stavebního zákona neobsahovala zvláštní ustanovení o okruhu účastníků řízení vedeného podle ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona, když takový okruh účastníků se vymezoval v souladu s ust. § 140 stavebního zákona podle ust. § 14 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Při vymezení okruhu účastníků řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí o povolení změny v užívání staveb, vycházel stavební úřad zcela správně, a potažmo i krajský úřad, ze skutečnosti, že změna v užívání se týkala staveb umístěných v areálu závodu Explosia společnosti Synthesia, a. s., přičemž v souvislosti s povolovanou změnou v užívání staveb bylo základním podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu stanovisko toho dotčeného příslušného orgánu státní správy, který podle platné právní úpravy hájil chráněné zájmy (§ 126 odst. 1 stavebního zákona). Protože navrhovaná změna se týkala objektů, kde se vyrábějí a skladují výbušniny, byl tímto příslušným orgánem Obvodní báňský úřad Příbram (dále jen „OBÚ Příbram“). Právě tento orgán státní správy byl z hlediska své odbornosti a pravomoci oprávněn hodnotit navrhovanou změnu v užívání staveb z hlediska zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při skladování výbušnin, a to i z hlediska dotčení jiných subjektů a tomuto orgánu státní správy zároveň příslušelo oprávnění posuzovat dodržení zásad provedení staveb skladů výbušnin a stanovit podmínky pro jejich umístění. Proto stavební úřad, a potažmo i krajský úřad, správně vycházely ze stanoviska tohoto příslušného orgánu státní správy, a to i ve vztahu k vymezení okruhu účastníků řízení o změně v užívání staveb. OBÚ Příbram ve svém stanovisku, v němž vyslovil se změnou v užívání staveb souhlas, zohlednil existenci objektu ve vlastnictví stěžovatele (objekt „MOVA“) a dalších soukromých staveb v blízkosti objektu, kde se vyrábějí a skladují výbušniny. Jestliže tedy příslušný dotčený orgán státní správy vyslovil souhlas s povolením změny v užívání staveb, a to i z hlediska posouzení vlivu uvedené změny na existující objekty ve vlastnictví stěžovatele a dalších soukromých staveb v blízkosti, kde se vyrábějí a skladují výbušniny, nevznikl stavebnímu úřadu důvod pro to, aby považoval stěžovatele či jiné vlastníky staveb v blízkosti objektů, jichž se týkala změna v užívání, za dotčené účastníky řízení ve smyslu ust. § 14 správního řádu. Již z uvedeného důvodu nebyl stěžovatel z hlediska materiálního posouzení účastníkem řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o povolení změny v užívání předmětných staveb. Krajský úřad však uvedl v odůvodnění svých rozhodnutí ještě další důvody, pro které nebyl stěžovatel účastníkem těchto správních řízení, a to že povolená změna v užívání se týkala staveb umístěných uvnitř areálu závodu, který bezprostředně nesousedí s cizími nemovitostmi, a že stavební úřad byl při rozhodování vázán „okolnostmi související s problematikou výroby a skladování výbušnin, která je, jak byl stavební úřad mimo jiné sdělením OBÚ Příbram upozorněn, předmětem utajení podle zákona č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, v tehdy platném znění“. Ve vztahu k těmto důvodům krajský soud považoval za nutné vycházet z obsahu žaloby, v níž stěžovatel tyto další důvody nenapadl. Pak ale nemohl, vzhledem k dispoziční zásadě, další důvody, o které se opírala napadená správní rozhodnutí, sám o své vůli přezkoumávat a zjišťovat, zda jsou nezákonná. Z druhého nosného důvodu odůvodnění rozsudku pak podle krajského soudu vyplývá závěr, že i kdyby se stěžovateli podařilo prokázat, že měl být účastníkem předmětných správních řízení, pak se jedná o případ, kdy stavební úřad nevěděl, a vzhledem k okolnostem případu, tj. vzhledem ke stanovisku OBÚ Příbram, ani

vědět nemohl o jeho účastenství v řízeních. Proto by v takovém případě byl dán důvod pouze pro obnovu řízení, nikoliv pro odvolání proti rozhodnutím stavebního úřadu. V souladu s tímto závěrem je proto správný postup krajského úřadu, který se mimo jiné v odůvodněních svých rozhodnutí vypořádal s takovým postupem, kdy hodnotil obsah odvolání stěžovatele i z hlediska důvodu pro obnovu řízení podle ust. § 62 odst. 1 správního řádu, když konstatoval, že pro postup nařízení obnovy řízení z moci úřední marně uplynula tříletá objektivní lhůta, a to 11. 5. 2001, a pokud by odvolání bylo hodnoceno jako návrh na obnovu řízení, pak by tento návrh byl opožděný, neboť byl uplatněn až dne 11. 12. 2003. Krajský soud dále uvedl, že uvedené dva nosné důvody rozsudku vyjadřovaly jeho právní názory týkající se výkladu účastenství stěžovatele ve správních řízeních z pohledu jednoduchého práva. Pokud by však v případném řízení o kasační stížnosti neobstály (a to každý z nich samostatně), je tu ještě další, třetí, nosný důvod odůvodnění tohoto rozhodnutí, který je sám o sobě bez dalšího schopen obhájit zákonnost napadeného rozhodnutí. Tento třetí nosný důvod vychází z ústavně konformního výkladu. Z tohoto hlediska dospěl krajský soud k závěru, že vzhledem k uplynutí tříleté objektivní lhůty pro obnovu řízení a vydání rozhodnutí řízení mimo odvolací řízení (lhůta uplynula dne 11. 5. 2001) převážil zájem společnosti na ochraně práv nabytých společností Synthesia, a. s. jako účastníka řízení, o jehož právech bylo rozhodováno, nad zájmem stěžovatele, který podal odvolání proti rozhodnutím stavebního úřadu až po uplynutí uvedené lhůty, tj. po více než pěti letech po vydání předmětných rozhodnutí stavebním úřadem. Proto jsou rozhodnutí stavebního úřadu napadnutá odvoláním stěžovatele pravomocná a nezměnitelná, přičemž rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání jsou zákonná. Správnost úvah krajského soudu v tomto třetím nosném důvodu je podložena nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2004, sp. zn. IV. US 430/04.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, v níž namítal nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném právním posouzení věci, a to účastenství stěžovatele z hlediska materiálního posouzení ve správních řízeních o povolení změny v užívání devíti staveb označených jako C7-C12, C14, H26 a L8 umístěných na pozemcích p. č. 236/1 a 298/1 v k. ú. Semtín. Krajský soud v odůvodnění rozsudku při řešení otázky, zda jsou nemovitosti sousedící s areálem osoby zúčastněné na řízení, resp. i osoby uvnitř objektu stěžovatele či na dotčených pozemcích se nacházející, ohroženy tlakovou vlnou a rozletem těžkých úlomků horní skupinou úhlů, pouze bez dalšího zkoumání na základě své úvahy upřednostnil stanovisko OBÚ Příbram jako dotčeného orgánu státní správy před znaleckými posudky Ing. J. Ch. ze dne 4. 1. 1999 a 16. 5. 2001 a Ing. B. V. ze dne 9. 9. 1997. Stěžovatel vždy tvrdil, že je účastníkem řízení, neboť v rámci správních řízení byla vydána rozhodnutí, jež se dotýkala jeho práv, právem chráněných zájmů a nikdy nebyl prokázán opak. Důkazem o opaku není ani vyjádření OBÚ Příbram jako dotčeného orgánu státní správy pro oblast výroby a skladování výbušnin. Naopak, stěžovatel třemi znaleckými posudky zhotovenými znalci v oboru výbušnin a střeliva prokázal, že nemovitosti (pozemky a stavba velkoskladu drogerie) v jeho vlastnictví jsou ohroženy rozhodnutími vydanými ve správních řízeních o změně v užívání stavby. Na účastenství stěžovatele ve správních řízeních nemůže mít vliv ani skutečnost, že jejich předmětem byly stavby pro výrobu a skladování výbušnin a ve správních řízeních byly projednávány i skutečnosti nesoucí určitý stupeň ochrany podle zákona č. 102/1971 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Stavební úřad je sice povinen respektovat stupeň utajení

skutečností projednávaných v řízení, ale vytvořením zvláštních podmínek zamezujících přístup k chráněným informacím, a nikoliv tak, že by stupeň utajení projednávaných skutečností byl bez dalšího důvodem zabraňujícím v účastenství ve správním řízení. Krajský soud považoval za rozhodující pro posouzení otázky účastenství stěžovatele ve správních řízeních stanovisko OBÚ Příbram jako dotčeného orgánu státní správy pro oblast výroby a skladování výbušnin přesto, že toto nemá oporu v zákonném ustanovení. Krajský soud vychází ze správnosti stanoviska orgánu státní správy, ačkoliv toto, byť vydané specializovaným úřadem státní správy, obsahuje pouze holé stanovisko, tedy závěr, nikoliv již skutečnosti a podklady, ze kterých závěr vychází nebo jakou cestou k tak jednoznačnému zjištění úřad dospěl či na základě jakých úvah. Stavba ve vlastnictví stěžovatele se nachází ve druhém bezpečnostním pásmu z pohledu vyhlášky č. 99/1995 Sb. a č. 102/1994 Sb., ve znění vyhlášky č. 76/1996 Sb. Pokud OBÚ Příbram vydal stanovisko, podle kterého stavba stěžovatele je mimo ohrožení budov pro výrobu a skladování výbušnin, pak toto stanovisko nemůže obstát ve světle znaleckého posouzení Ing. J. Ch., Dr. ze dne 4. 1. 1999 a 16. 5. 2001 a Ing. B. V. ze dne 9. 9. 1997, ani ve světle výše uvedených právních předpisů. Podle platného Územního plánu města Pardubice je stavba stěžovatele umístěna ve II. bezpečnostním pásmu a podle citovaných vyhlášek může být umístěna až ve III. bezpečnostním pásmu nebo vzdálenosti větší. Pokud je stavba stěžovatele umístěna ve II. bezpečnostním pásmu, pak je stále ohrožena stavbami pro skladování a výrobu výbušnin a nemůže být využita k běžnému komerčnímu účelu, tedy k účelu, ke kterému byla v souladu se stavebním povolení postavena. Znalecké posudky, jimiž stěžovatel prokazuje své nepochybné účastenství ve správních řízeních, jsou znaleckým zkoumáním, úplným ve vztahu k jeho zadání, obsahují výchozí stav, odkaz na platnou právní úpravu, která veřejnoprávními normami upravuje oblast zadaného zkoumání, vysvětlují logicky užití platné právní úpravy na konkrétně zkoumanou situaci, obsahují příkladnou ukázkou užití právní normy na konkrétní situaci, konkrétní výpočet, který si každý může provést i sám, dávají do souvislosti zjištění znalce s ostatními důkazy, obsahují znalecké výpočty a zjištění včetně odůvodnění závěrů. Znalecké posudky jsou přesvědčivé v celém svém obsahu, obsahují logická zdůvodnění a odpovídají pravidlům logického myšlení. Výše uvedené hodnocení se nedá použít při hodnocení stanovisek OBÚ Příbram ani v nejmenším. Ve svém znaleckém posouzení Ing. Ch. dokonce na konkrétním případě poukazuje na chybu učiněnou ve výpočtu bezpečnostních vzdáleností, v případech, kdy je tvrzeno, že stavba stěžovatele je umístěna do pásma, v němž umístěna může být. Stěžovatel trvá tom, že o něm orgán státní správy rozhodující ve správním řízení věděl jako o účastníkovi řízení a že jeho jednání bylo jednáním s úmyslem obejít ho jako účastníka řízení. Z tohoto důvodu se v případě stěžovatele nejednalo o opomenutého účastníka správního řízení. Jistě nelze pominout ochranu práv nabytých v dobré víře účastníka řízení, o nichž bylo v řízení rozhodováno. Práva nabytá v dobré víře však nejsou případem v této kauze projednávaným. Stěžovatel vyslovil souhlas se závěrem krajského soudu, že jednoduché právo by mělo být vykládáno v souladu s právem ústavním a principy materiálního právního státu, principy právní jistoty, že bude tvořeno dobré právo, nikdo nebude bez zákonem stanovených důvodů omezen ve svých právech, bude šetřeno nabytých práv, každý se může domoci svých práv a spravedlivé postižení každého, kdo právo druhého porušuje. Stěžovatel by však přivítal, kdyby uvedené právní jistoty byly posuzovány s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu, nikoliv s ohledem na postavení nositele práv, zejména když tímto je orgán státní správy či velká společnost. Proto se kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku a dalšího projednání věci.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, které plně vystihuje věcnou i právní stránku jeho postoje k danému případu, a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření poukázala na to, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové rozhodné skutečnosti, které by zakládaly důvod pro změnu rozsudku krajského soudu. Stěžovatel pouze opakovaně poukazuje na již známé skutečnosti a polemizuje s právním hodnocením věci. Neuvádí však nic, co by bylo nutno blíže komentovat, a to s jedinou výjimkou, že účelově a nedůvodně zpochybňuje úkony příslušného orgánu státní správy odborného dozoru. Protože kasační stížnost je nedůvodná, osoba zúčastněná na řízení navrhla její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu soudního a správního spisu vyplynulo, že stěžovatel je vlastníkem pozemků p. č. 236/6, 236/7, 236/8, 236/9, 219/7, 219/8 a ideální části pozemku p. č. 236/10 v k. ú. Semtín a rozestavěné stavby velkoskladu drogerie na pozemku st. p. č. 415 v k. ú. Pardubice. Stavba nebyla dosud zkolaudována a neslouží účelu, pro který byla postavena, neboť sousedí s areálem závodu Explosia společnosti Synthesia, a. s., Pardubice. V areálu tohoto závodu jsou umístěny sklady a výroby výbušnin třídy A. Užívání 9 objektů ke stávajícím účelům bylo povoleno rozhodnutími Magistrátu města Pardubic ze dne 14. a 15. 4. 1998. Proti těmto rozhodnutím podal stěžovatel dne 11. 12. 2003 odvolání s odůvodněním, že je opomenutým účastníkem všech správních řízení, která vydání odvoláním napadených rozhodnutí předcházela. V odvoláních namítal, že mu napadená rozhodnutí nebyla nikdy řádně doručena, ač bylo stavebnímu úřadu již od zahájení řízení známo, že stěžovatelova práva nebo právem chráněné zájmy (zejména zájem na ochraně života a zdraví) jimi byly dotčeny. Jelikož rozhodnutí nebyla stěžovateli doručena, nenabyla právní moci a je proti nim přípustné odvolání. O odvoláních stěžovatele rozhodl krajský úřad dne 5. 2. 2004 a jako nepřipustná je zamítl, neboť dospěl k závěru, že byla podána osobou, která nebyla účastníkem řízení, jejichž výsledkem bylo vydání napadených rozhodnutí. Dále krajský úřad v rozhodnutích uvedl, že navrhované změny se týkají staveb umístěných uvnitř areálu závodu a tyto bezprostředně nesousedí s cizími nemovitostmi. Navíc krajský úřad byl při rozhodování vázán okolnostmi souvisejícími s problematikou výroby a skladování výbušnin, která podléhá utajení podle zákona č. 102/1971 Sb., o ochraně státního tajemství, ve znění pozdějších předpisů. Krajský úřad rovněž konstatoval, že i v případě možného naplnění některého z vymezených důvodů pro nařízení obnovy předmětných správních řízení, by dalšímu postupu bránilo marné uplynutí objektivní lhůty stanovené v ust. § 63 odst. 3 správního řádu. Dále se rovněž podaným odvoláním zabýval z toho hlediska, zda ho nelze přijmout jako podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Proti zamítavým rozhodnutím krajského úřadu podal stěžovatel následně žalobu, která byla napadeným rozsudkem krajského soudu zamítnuta.

V dané věci krajský soud poté, co jeho rozsudek byl Nejvyšším správním soudem pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušen, opětovně přezkoumal napadená

rozhodnutí krajského úřadu na základě žaloby, v níž stěžovatel v podstatě pouze namítal, že vydáním rozhodnutí o povolení změny v užívání staveb byla přímo dotčena jeho práva, a proto byl účastníkem těchto správních řízení a jeho odvolání tak měla být věcně projednána. Krajský soud opakovaně dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, o níž podle jeho názoru svědčí tři nosné důvody a právní názory v nich soudem vyjádřené. Ke všem těmto třem důvodům uvedl velmi obsáhlou argumentaci, aniž by si byl vědom jejich vzájemné nelogičnosti.

V daném případě se jedná o situaci, kdy stěžovatel svá práva účastníka řízení o změně v užívání staveb poprvé uplatnil poté, kdy podle stavebního úřadu jeho rozhodnutí vydaná v řízeních o změně v užívání staveb nabyla právní moci, a správní orgány jeho účastenství popírají. Toto popření pak vyjádřil krajský úřad procesně účinným způsobem, a to zamítnutím stěžovatelových odvolání pro nepřípustnost. Protože stěžovatel proti těmto zamítavým rozhodnutím podal v zákonné lhůtě žalobu, bylo na krajském soudu, aby se prioritně řádně vypořádal se žalobní námitkou, zda stěžovatel byl či nebyl účastníkem řízení o změně v užívání staveb. Krajský soud zcela správně označil tuto otázku za základní spornou, zabýval se jí, ale opět nepřezkoumatelným způsobem pro nedostatek důvodů.

Podle ust. § 140 stavebního zákona se na řízení podle tohoto zákona, není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují obecné předpisy o správním řízení. Správní řád je tak subsidiárním právním předpisem pro řízení podle stavebního zákona. Protože stavební zákon ve znění účinném do 30. 6. 1998 neupravoval okruh účastníků řízení o změně v užívání stavby, bylo třeba aplikovat ust. § 14 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud se otázkou účastenství stěžovatele zabýval v rámci prvního nosného důvodu a dospěl k negativnímu závěru, který odůvodnil, shodně jako krajský úřad, v podstatě pouze tím, že OBÚ Příbram byl z hlediska své odbornosti a pravomoci příslušným orgánem státní správy, který byl oprávněn hodnotit navrhovanou změnu v užívání staveb i z hlediska dotčení jiných subjektů, a proto stavební úřad i krajský úřad správně vycházely z jeho stanoviska i ve vztahu k vymezení okruhu účastníků řízení o změně v užívání staveb. Vůbec se však nevypořádal s tvrzením stěžovatele obsaženým v žalobě, že byl dotčen na svých právech chráněných zájmech, které prokazoval znaleckými posudky. Přitom krajský soud správně v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že v době vydání rozhodnutí o povolení změny v užívání staveb neobsahoval stavební zákon zvláštní ustanovení o okruhu účastníků řízení vedeného podle ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona, a proto bylo třeba při jeho vymezení vycházet, s ohledem na ust. § 140 stavebního zákona, z ust. § 14 správního řádu. Důvody, proč není stěžovatel subjektem, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech mělo být v řízeních jednáno nebo jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohla být rozhodnutími stavebního úřadu přímo dotčena, však krajský soud zamlčel.

Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel není opomenutým účastníkem, žalobu je třeba bez dalšího zamítnout, neboť již zde není jakýkoliv jiný relevantní důvod k další argumentaci týkající se jeho účastenství ve správním řízení. V takovém případě by tak byl druhý a třetí nosný důvod bezpředmětný.

Pouze v případě, že by krajský soud učinil závěr, že stěžovatel byl ve správním řízení jako účastník opomenut a jeho procesní obrana (odvolání) byla nesprávně zamítnuta pro nepřipustnost, může soud žalobu proti zamítnutí odvolání sám zamítnout (zpravidla pro opožděnost), ale jen v těch případech, kdy opomenutý účastník řízení, ač prokazatelně znal obsah rozhodnutí dostatečně a včas, nevyužil řádně a ve lhůtách počítaných od okamžiku, kdy se seznámil s obsahem rozhodnutí, opravné prostředky, které mu zákon dává, ať už odvolání nebo návrh na obnovu řízení, tzn. uplynuly-li marně lhůty pro podání opravných prostředků počítané od fikce oznámení. V opačném případě, tj. prokáže-li se, že účastník řízení získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí, třeba i po měsících či letech od jeho vydání, teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání. Není tedy vyloučeno, že i rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, může být účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne vyznačeného jako den právní moci. 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 realizovat svá procesní práva v řízení, v němž bylo takové rozhodnutí vydáno, neznal obsah rozhodnutí a nemohl se proti jeho vydání bránit opravnými prostředky. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi řízení nebylo rozhodnutí oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. Ale zase 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 tento účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky nebo si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje. 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. Protože tu chybí obvyklý průkaz doručení, je nezbytné, aby okamžik faktického oznámení byl zjištěn co nejspolehlivěji.

Napadený rozsudek, i přes svou jistou zbytnělost, se nijak nevypořádal se základním logickým rozporem, na kterém jsou založena rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost. Krajský úřad neshledal v postupu stavebního úřadu, pokud jde o okruh účastníků řízení, žádné pochybení, takže podle jeho názoru nebyl stěžovatel účastníkem řízení o změny staveb, ale v rozporu s logikou a zněním zákona pak ale projednal jeho odvolání stejně jako by účastníkem řízení byl a zkoumal, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolání totiž může podle ust. § 53 správního řádu podat jen účastník řízení a není-li odvolatel účastníkem správního řízení, nemůže se domáhat přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení a jeho odvolání musí být zamítnuto právě proto, že je podává někdo, kdo tak učinit nemůže. Je tedy a priori vyloučeno zkoumat cokoliv ve vztahu k obnově řízení či přezkumu mimo odvolací řízení. Krajský úřad, který odmítl považovat stěžovatele za účastníka řízení o změně v užívání staveb, přitom v řízení odvolání učinil pravý opak, čímž se dopustil nelogičnosti, kterou nijak nevysvětlil, a tuto převzal i krajský soud. Ponechal bez povšimnutí, že krajský úřad posuzováním podmínek pro povolení obnovy a přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (např. počítání lhůt) zacházel s odvoláním

tak, jako by bylo podáno účastníkem řízení, jemuž bylo rozhodnutí oznámeno a nabylo právní moci. Současně ale nepopřel, že rozhodnutí řádně oznámena (doručena) vůbec nebyla, o čemž ostatně nejsou žádné pochybnosti. Proto tedy i tím zatížil i krajský soud napadený rozsudek.

V této souvislosti je třeba uvést, že právními otázkami týkajícími se problematiky opomenutého účastníka se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 126 (dostupný na www.nssoud.cz a publikovaný pod č. 1838/2009 ve Sb. NSS).

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. února 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu