



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupený 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, zastoupená JUDr. Radovanem Bernardem, advokátem se sídlem ul. 28. října 767/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 22. 10. 2014, č. j. 52 A 89/2013 – 152,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 22. 10. 2014, č. j. 52 A 89/2013 - 152 byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „krajský úřad“) ze dne 25. 10. 2013, č. j. KrÚ 46199/119/2013/OMSŘI/MV-9, kterým byla jako opožděná zamítnuta odvolání stěžovatele proti rozhodnutím Magistrátu města Pardubic (dále jen „magistrát“) ze dne 14. a 15. 4. 1998, jimiž byla na návrh společnosti Synthesia, a. s. 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 výrobního závodu Explosia společnosti Synthesia, a. s. V odůvodnění rozsudku krajský soud označil za stěžejní žalobní námitku, že krajský úřad nesprávně aplikoval právní předpis, když rozhodoval o zamítnutí odvolání jako opožděných podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když podle názoru stěžovatele měl postupovat podle předchozí platné právní úpravy, tj. podle zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 71/1967 Sb.“). Tuto námitku posoudil krajský soud jako nedůvodnou,

protože krajský úřad správně aplikoval správní řád, a to s ohledem na ust. § 180 odst. 1 citovaného zákona. Ve vztahu k druhé žalobní námitce, v níž stěžovatel zpochybňoval důvod, pro který byla odvolání zamítnuta jako opožděná, krajský soud uvedl, že stěžovatel byl opomenutým účastníkem řízení o změně účelu užívání staveb a jako takový byl oprávněn podat proti těmto rozhodnutím odvolání. Stěžovatel však podal odvolání až v prosinci 2003, tj. po více než pěti letech od doby vydání rozhodnutí magistrátu. Krajský soud se ztotožnil se závěrem krajského úřadu, že odvolání byla podána opožděně, neboť uplynula jak subjektivní, tak i objektivní lhůta stanovená v ust. § 84 odst. 1 správního řádu. Krajský soud rovněž neshledal, že by správní orgán porušil základní pravidla správního řízení. Jestliže krajský úřad zamítl odvolání jako nepřipustná pro opožděnost, nebyl povinen předem sdělovat stěžovateli způsob, jakým rozhodne o odvoláních, když jedinou otázkou bylo to, zda odvolání byla opožděná. V dané věci se jednalo o procesní rozhodnutí, když odvolání byla zamítnuta z formálních důvodů a správní orgán věc meritorně neposuzoval.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že krajský úřad postupoval správně, když aplikoval ust. § 92 odst. 1 a § 84 odst. 1 správního řádu. Správně měl být aplikován zákon č. 71/1967 Sb., protože správní rozhodnutí, proti kterým byla odvolání podána, byla vydaná před 1. 1. 2006 (dne 15. 4. 1998) a nebyla řádně oznámena (doručena ani jinak oznámena) stěžovateli, tzn. dosud nenabyla právní moci. Aplikaci zákona č. 71/1967 Sb. stěžovatel dovozuje z ust. § 179 odst. 1 správního řádu. Poukazuje-li krajský soud na ust. § 180 odst. 1 správního řádu, z něhož dovozuje aplikovatelnost citovaného zákona, je tento poukaz podle názoru stěžovatele lichý a nemůže obstát. Citované zákonné ustanovení je normou, která je vyjádřením ústavního principu, podle kterého „státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky) a je výrazem subsidiárního použití správního řádu ve vztahu ke zvláštním zákonům. V žádném případě však není prolomením, změnou, modifikací nebo zúžením dopadu normy stanovené v ust. § 179 odst. 1 správního řádu, která je plně v souladu s ústavním právem každého na řádný a spravedlivý proces (viz čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Výklad krajského soudu není ústavně konformní a je v rozporu s tradiční procesní zásadou, podle které je třeba rozhodovat podle pravidel řízení existujících v době zahájení správního řízení a trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 28/2009 - 115. S ohledem na skutečnost, že v řízení o odvoláních měl být aplikován zákon č. 71/1967 Sb., je nesprávný i právní závěr krajského soudu, že stěžovatelova odvolání byla podána opožděně. Stěžovateli nebyla rozhodnutí o změně v povoleném skladování a manipulaci s výbušninami nikdy doručena a nikdy mu nebylo umožněno se seznámit s jejich obsahem. Nenastala tedy ani fikce jejich doručení. Proto bylo možné proti nim podat dne 11. 12. 2003 odvolání. Skutečnost, že stěžovatel věděl, že byly povoleny nějaké změny v povoleném skladování a manipulaci s výbušninami, není pro naplnění fikce doručení rozhodnutí dostatečná. Z četných stěžovatelových podání a vyjádření správních orgánů je naopak zřejmé, že stěžovatel nebyl opomenutým, ale nechťeným účastníkem správního řízení a správní orgán jej záměrně neseznámil s obsahem rozhodnutí a hledal cesty, jak tento nezákonný stav zachovat vrstvením postupů v rozporu se zákonem. To vše za situace, kdy se rozhodovalo o

obložnosti a manipulaci s výbušninami v bezprostřední blízkosti nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele. Tato manipulace výrazně ovlivnila nakládání s majetkem stěžovatele a jeho práva jako vlastníka nemovitých věcí. Stěžovatel dále namítal, že v průběhu odvolacího řízení vedeného po zrušujícím rozsudku krajského soudu ze dne 15. 4. 2010, krajský úřad nevyslovil jakýkoliv právní názor o tom, že by odvolání stěžovatele považoval za opožděná. Krajský úřad prováděl dokazování pouze znaleckým posudkem č. 09/0398 ze dne 6. 12. 2009 a poukazoval na skutečnost, že pouze uvedené znalecké posouzení je pro jeho rozhodnutí ve věci dostatečným podkladem. Tímto postupem byla porušena zásada předvídatelnosti a legitimního očekávání a stěžovateli tak byla odňata možnost se před rozhodnutím ve věci k názoru správního orgánu vyjádřit. S ohledem na právní závěr vyslovený v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, že stěžovatel jako účastník správních řízení mohl podat odvolání proti předmětným správním rozhodnutím magistrátu, a s ohledem na skutečnost, že tato rozhodnutí mu nebyla doručena a ani nebyl seznámen s jejich obsahem, tedy doposud rozhodnutí nenabyla právní moci, stěžovatel má za to, že jeho odvolání podaná dne 11. 12. 2003 byla podána včas a mělo být o nich jednáno a poté věcně rozhodnuto. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí krajského úřadu, případně aby zrušil jen napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru nelze na daný případ aplikovat zákon č. 71/1967 Sb., ale správní řád. V tomto směru odkázal na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Krajský úřad nepopřel, že stěžovateli nebyla rozhodnutí magistrátu v době jejich vydání přímo doručena. To bylo způsobeno především tím, že tehdejším náhledem na aplikaci stavebního zákona v obdobných případech považovaly stavební úřady za účastníky řízení v řízeních o změně účelu užívání staveb (dříve běžně označované jako rekolaudace) pouze žadatele (stavebníka). Tím spíš, že rozhodnutí magistrátu byla vydána v režimu „tajné“. Jak zákon č. 71/1967 Sb. tak správní řád však s takovou situací počítaly. Správní řád dokonce v ust. § 84 stanoví prekluzivní lhůtu k podání odvolání v případě neoznámení rozhodnutí. Vzhledem ke správné aplikaci ust. § 84 správního řádu se nepochybně jedná o odvolání opožděná. Krajský úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila nesouhlas s tvrzenou nezákonností a vadami napadeného správního rozhodnutí. Podle jejího názoru bylo použití správního řádu vyřešeno v souladu s aplikační praxí (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech vedených pod sp. zn. 5 As 144/2012 a 6 As 68/2012) a otázka včasnosti či opožděnosti odvolání stěžovatele byla rovněž posouzena správně. Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila princip právní jistoty a víry v ochranu nabytých práv a nemožnost zvrácení pravomocného rozhodnutí po několika letech, když opomenutému účastníkovi nebylo sice rozhodnutí formálně oznámeno, ale tento účastník byl s rozhodnutím prokazatelně seznámen, jako tomu bylo v daném případě. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu a zastává názor, že Nejvyšší správní soud by měl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti,

a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V dané věci je zásadní posouzení toho, zda byl postup krajského úřadu zákonný, když v odvolacím řízení aplikoval správní řád nebo zda měl postupovat podle zákona č. 71/1967 Sb., jak tvrdí stěžovatel.

Podle ust. § 179 odst. 1 správního řádu řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.

Výkladem a contrario druhé věty citovaného ustanovení lze dospět k závěru, že pokud bylo správní řízení ukončeno pravomocným rozhodnutím před 1. 1. 2006, tj. před účinností správního řádu, a po tomto datu bylo toto rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, bude již v řízení pokračováno podle správního řádu.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda byla správní řízení o žádostech společnosti Synthesia, a.s. o povolení změny užívání staveb pravomocně skončena před účinností správního řádu.

Podle obsahu správního spisu byla rozhodnutí o povolení změny užívání staveb vydána dne 14. a 15. 4. 1998. Jelikož magistrát považoval za účastníka řízení pouze žadatele, tj. společnost Synthesia, a.s., byla tato rozhodnutí doručována pouze jemu. Stěžovatel pak následně podal proti těmto rozhodnutím odvolání a krajský úřad nakonec dospěl k závěru, že stěžovatel byl opomenutým účastníkem všech správních řízení o povolení změny užívání staveb, a proto byl oprávněn odvolání proti těmto rozhodnutím podat.

Právními otázkami týkajícími se problematiky opomenutého účastníka se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku 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) a právní závěr, k němuž dospěl, byl formulován v právních větech:

„II. I rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí.

III. Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné.

IV. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty

pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“

Součástí soudního spisu jsou dvě podání stěžovatele ze dne 30. 5. 2001 adresovaná Okresnímu úřadu v Pardubicích a krajskému úřadu, z nichž vyplývá, že nejpozději k uvedenému datu měl nejen vědomost o existenci všech 9 správních rozhodnutí vydaných magistrátem, ale i o jejich identifikačních znacích (datum vydání a č. j.) a jejich věcném obsahu (povolení změny užívání konkrétně určených staveb pro účely výroby či skladování výbušnin třídy A). Pokud tedy stěžovatel měl k dispozici uvedené informace, pak mu nic nebránilo v tom, aby proti předmětným rozhodnutím podal jako opomenutý účastník správního řízení odvolání. Podle názoru Nejvyššího správního soudu fikce doručení všech předmětných rozhodnutí magistrátu stěžovateli tak nastala nejpozději dne 30. 5. 2001. Stěžovatel však odvolání proti těmto rozhodnutím podal až dne 11. 12. 2003. Tato odvolání krajský úřad dne 5. 2. 2004 jako nepřipustná zamítl, neboť dospěl k závěru, že byla podána osobou, která nebyla účastníkem řízení. Žaloba podaná proti tomuto rozhodnutí byla nejprve krajským soudem dvakrát zamítnuta a oba tyto rozsudky byly zrušeny Nejvyšším správním soudem. Krajský soud poté rozsudkem dne 15. 4. 2010, č. j. 52 A 10/2010 - 327 rozhodnutí o odvolání ze dne 5. 2. 2004 zrušil a věc krajskému úřadu vrátil k dalšímu řízení.

Pokud tedy byla v daném případě správní řízení pravomocně skončena před 1. 1. 2006 a teprve po tomto datu byla rozhodnutí o odvoláních zrušena krajským soudem a vrácena k novému projednání správnímu orgánu, pak krajský úřad zcela správně aplikoval a contrario ust. § 179 odst. 1 věta druhá správního řádu a postupoval tedy v odvolacím řízení již podle tohoto zákona. Námitka stěžovatele, že krajský úřad měl v dalším řízení postupovat podle zákona č. 71/1967 Sb. je tedy nedůvodná.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací krajského soudu, který svůj závěr, že krajský úřad správně aplikoval v řízení o odvoláních správní řád, dovodil z ust. § 180 odst. 1 citovaného zákona. Uvedené ustanovení umožňuje subsidiární použití správního řádu na správní řízení, která se vedou podle zvláštních právních předpisů a jejichž cílem je vydání správních rozhodnutí. Toto ustanovení tedy zasáhlo do všech zákonů, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006 a které neupravovaly správní řízení v celém rozsahu nebo které použití obecných předpisů o správním řízení zcela vylučovaly, aniž by obsahovaly dostatečnou procesní úpravu postupu orgánů veřejné správy, jak to vyžaduje čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V daném případě se ale o takovou situaci nejednalo, protože použití obecného předpisu o správním řízení bylo nesporné. Sporné bylo pouze to, zda měl být aplikován zákon č. 71/1967 Sb. nebo správní řád. Tato vada řízení před krajským soudem však nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť právní závěr krajského soudu o nutnosti použití správního řádu je věcně správný.

Podle ust. § 84 odst. 1 věta první správního řádu 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 byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout.

Ze skutečnosti, že odvoláními napadená rozhodnutí magistrátu byla účastníku řízení, tj. společnosti Synthesia, a.s., doručena v roce 1998 a stěžovatel předmětná odvolání podal až v prosinci 2003, tj. po více než pěti letech, je zřejmé, že se jedná o opožděně podaná odvolání, neboť marně uplynula objektivní jednoroční lhůta. Krajský úřad tedy oprávněně odvolání stěžovatele v souladu s ust. § 92 odst. 1 správního řádu zamítl.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 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 16. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu