



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupená Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou, sídlem 8. pěšího pluku 2380, 738 01 Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. ledna 2018 č. j. MSK 164456/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. ledna 2019 č. j. 25 A 22/2018 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 22. března 2017 vydal Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále jen „stavební úřad“) k žádosti stavebníka Ing. Š. J. pod sp. zn. MUFO_S 723/2017 územní rozhodnutí o umístění stavby vodovodní přípojky a vnitřního vodovodu na pozemcích par. č. X, 1303/1, st. X, X a X v katastrálním území N. V. u F. n. O. (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“ či „předmětné rozhodnutí“).

[2] Žalobkyně nebyla spolu s další osobou zahrnuta mezi účastníky řízení, v rámci kterého bylo vydáno předmětné rozhodnutí, a dne 31. května 2017 se dostavila na stavební úřad, kde sdělila, že se jako spoluvlastník sousedního pozemku parc. č. X cítí být rozhodnutím stavebního úřadu dotčena na svých právech, čímž ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu odůvodňovala žádost o nahlédnutí do spisu. Stavební úřad jí vyhověl, žalobkyně nahlédla do spisu, přičemž si vyžádala fotokopii předmětného rozhodnutí.

[3] Dne 17. července 2017 se žalobkyně opět dostavila na stavební úřad s dotazem, jak postupoval ve věci jejího dřívějšího tvrzení. Na to jí stavební úřad sdělil, že její jednání ze dne 31. května 2017 nepovažoval za podání vyžadující další postup v řízení. Téhož dne žalobkyně podala k žalovanému správnímu orgánu „žádost o provedení přezkumného řízení ve věci předmětného řízení“, v rámci které mimo jiné namítala, že by měla být zařazena mezi účastníky územního řízení. Žalovaný toto podání posoudil jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný tak zjistil, že v řízení u stavebního úřadu došlo k opomenutí dvou účastníků řízení – spoluvlastnic pozemku p. č. X, přičemž jednou z nich (k ideální jedné šestině) byla žalobkyně. Další opomenuté účastníci, spoluvlastníci pozemku p. č. X, bylo rozhodnutí stavebního úřadu dne 2. října 2017 zasláno spolu s poučením o možnosti podat proti němu odvolání ve lhůtě třiceti dnů podle § 84 odst. 1 správního řádu.

[4] Žalovaný následně vydal v záhlaví specifikované rozhodnutí, kterým žalobkyni zahrnul mezi účastníky územního řízení, avšak zároveň její odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu posoudil jako opožděné, neboť o jeho vydání a řešení právní otázky, jež byla jeho předmětem, se dozvěděla dne 31. května 2017, kdy jí byla při nahlížení do spisu vydána jeho fotokopie. Dle § 84 odst. 1 správního řádu jí tak jako opomenutému účastníkovi řízení běžela třicetidenní lhůta k podání odvolání, která skončila dne 30. června 2017, přičemž žalobkyně odvolání (resp. dle její formulace žádost o přezkum) podala až dne 17. července 2017.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. Nebyla s ní však úspěšná. Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dal v rozsudku označeném v záhlaví za pravdu žalovanému a žalobu zamítl. Nepovažoval za důvodnou námitku žalobkyně, že měla být poučena o možnosti podat odvolání ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu, a pokud tak stavební úřad neučinil, náleží jí odvolací lhůta v délce devadesáti dnů, která vyplývá z § 83 odst. 2 správního řádu. Dle krajského soudu upravuje § 83 odst. 2 správního řádu postup v případě, kdy v oznámeném rozhodnutí poučení o odvolání chybí, je neúplné nebo nesprávné, zatímco § 84 odst. 1 správního řádu stanoví běh odvolací lhůty pro případy, kdy rozhodnutí účastníku řízení vůbec oznámeno nebylo. Žalobkyně tak směřuje dva zcela odlišné instituty. Jelikož předmětné rozhodnutí nebylo žalobkyni vůbec oznámeno (ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu), nelze na její situaci uplatnit § 83 odst. 2 správního řádu. Krajský soud tak přisvědčil žalovanému v tom, že ode dne, kdy se žalobkyně prokazatelně seznámila s rozhodnutím, jí běžela lhůta pro podání odvolání v délce 30 dnů, která však marně uplynula.

[6] Dále krajský soud konstatoval, že skutečnost, že další opomenuté účastníci řízení bylo na rozdíl od žalobkyně předmětné rozhodnutí řádně oznámeno i s poučením

pokračování

o možnosti podat odvolání ve lhůtě 30 dnů, nezakládá jakékoliv znevýhodnění postavení žalobkyně v předmětném řízení.

[7] Pro úplnost se sluší poznamenat, že ona další opomenutá účastnice odvolání nepodala.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) se nyní včasně podanou kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku, kterým byla její žaloba zamítnuta.

[9] Stěžovatelka důvodnost své kasační stížnosti opírá o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009 č. j. 2 As 25/2007 - 118 (č. 1838/2009 Sb. NSS), dle kterého v případě, kdy se účastník řízení seznámil s obsahem rozhodnutí např. nahlédnutím do spisu, nastává fikce oznámení tohoto rozhodnutí, od které se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. Krajský soud své rozhodnutí tudíž nesprávně opřel o § 84 odst. 1 správního řádu, přestože předmětné rozhodnutí bylo stěžovatelce oznámeno. Krajský soud se vůbec nezabýval oznámením rozhodnutí fikcí, neposoudil, zda stěžovatelčino odvolání bylo opožděné nebo ne. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tvrzením, že v projednávané věci nedošlo postupem správních orgánů ke zkrácení jejích práv. Žalovaný narušil rovnost mezi účastníky řízení a porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces, neboť jí na rozdíl od dalšího opomenutého účastníka územního řízení stavební úřad neposkytl žádné poučení, s čímž se krajský soud řádně nevypořádal, a tak zatížil soudní řízení vadou.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na věcné i právní správnosti svého rozhodnutí, zcela se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, a neshledává tedy žádný důvod pro jeho zrušení. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že na případ žalobkyně nedopadá § 83 odst. 2 správního řádu.

[13] Podle § 84 odst. 1 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 posledního z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“* Z poslední věty citovaného ustanovení vyplývá,

že se uplatní pouze na takové účastníky správního řízení, kteří nejsou tzv. „hlavními účastníky řízení“. Odstavec 2 citovaného ustanovení pak říká: „*Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.*“ Podle § 83 odst. 2 správního řádu „*v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.*“.

[14] Krajský soud vyslovil správný závěr, že § 83 odst. 2 správního řádu sám o sobě upravuje výhradně jen situaci, kdy správní orgán své rozhodnutí sice řádně oznámí účastníkovi řízení, avšak opomene ho při tom poučit o možnosti podat odvolání, příp. jej poučí nesprávně. To vyplývá již ze samotného textu tohoto ustanovení. Ve svém rozsudku se však vůbec nevěnoval tomu, zda by nebylo možno na případ stěžovatelky aplikovat citované ustanovení nikoliv přímo, ale na základě odkazu v § 84 odst. 2 správního řádu. Nutno říci, že i sama stěžovatelka se dovolávala pouze přímé aplikace ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu, odkaz na ně – obsažený v § 84 odst. 2 správního řádu – vůbec nezmínila. Soud na jednu stranu nemá za stěžovatele právní argumenty domýšlet (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. března 1999 sp. zn. I. ÚS 164/97, a ze dne 19. listopadu 1999 sp. zn. IV. ÚS 432/98), na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia*). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii žalobce nebo žalovaného, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2015 č. j. 6 As 176/2015 - 31, bod [17]). Tomuto požadavku krajský soud tak zcela nedostál. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že ani tato (všemi zúčastněnými prozatím opomenutá) výkladová varianta by stěžovatelce cestu k devadesátidenní subjektivní odvolací lhůtě neotevřela.

[15] Nejvyšší správní soud si je především vědom existence stěžovatelkou odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009 č. j. 2 As 25/2007 - 118 (č. 1838/2009 Sb. NSS). Dle něj nastává v případě nahlížení do spisu a následného obdržení kopie rozhodnutí účinek oznámení rozhodnutí fikcí. Tento rozsudek se ovšem týkal předchozího správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů), který jednak výslovně neřešil situaci opomenutého účastníka řízení, zejména však nerozlišoval účastníky na tzv. hlavní či přímé a tzv. vedlejší či nepřímé, jako to činí nyní § 27 správního řádu (a potažmo konec ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu).

[16] Aktuální právní úprava (citovaná výše) naproti tomu už výslovně pamatuje na situaci, kdy se účastník s vydaným správním rozhodnutím fakticky seznámí či se informace o jeho obsahu dozví navzdory tomu, že mu oznámeno nebylo. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu v této souvislosti operuje s pojmy „dozvědět se o vydání rozhodnutí a o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco v § 84 odst. 2 byl použit pojem „prokazatelné seznámení“. Zákon tyto dva pojmy dále nijak nedefinuje, pouze z komentářové literatury lze dovodit, že „prokazatelné seznámení“ zahrnuje mnohem širší povědomí o obsahu rozhodnutí, než „dozvědení se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem řízení“ (viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 418 – 421, a POTĚŠIL,

pokračování

L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s 417 – 420).

[17] U tzv. hlavních účastníků řízení připadá na základě výslovné zákonné výluky v úvahu pouze aplikace § 84 odst. 2 správního řádu. U účastníků vedlejších by však na základě stěžovatelčina výkladu měla být hlediskem pro aplikaci odstavce prvního či druhého citovaného ustanovení právě jen „kvalita“ seznámení se s rozhodnutím, jež jim nebylo řádně oznámeno. To však Nejvyšší správní soud nepovažuje za udržitelný výklad.

[18] Na základě posouzení vztahu mezi citovanými ustanoveními správního řádu dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje pouze na účastníky řízení uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu (tedy na tzv. „hlavní“, „přímé“ či „neopomenutelné“ účastníky), a dále na ty účastníky podle § 27 odst. 3 správního řádu (tj. určené zvláštním zákonem), kteří mají postavení odpovídající účastníkům podle odst. 1 citovaného ustanovení, jelikož „*jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají*“. Jde tedy právě o ty účastníky, kteří jsou vyňati z působnosti odstavce 1 dotčeného ustanovení. Oba odstavce se tak navzájem doplňují.

[19] Nutno připustit, že při prvotním čtení ustanovení § 84 odst. 1 a 2 správního řádu by se mohlo zdát, že odstavec první se má vztahovat jen na tzv. vedlejší či nepřímé účastníky řízení (neboť v závěru jsou z jeho dosahu výslovně vyloučeni účastníci hlavní ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu), zatímco pravidlo v odstavci druhém by mělo mít obecnou platnost pro všechny typy účastníků (neboť žádnou výjimku výslovně neuvádí). Avšak není tomu tak, neboť proti tomuto výkladu stojí argumenty systematické a teleologické.

[20] Z hlediska systematiky zákona je nutno podotknout, že je velmi nezvyklé, aby první odstavec určitého ustanovení stanovoval pro určitý okruh případů výjimku z obecného pravidla, zatímco obecné pravidlo by bylo formulované až v odstavci následujícím. Správný z hlediska srozumitelnosti právního předpisu a obvyklého postupu čtení odshora dolů by byl přístup opačný, tj. na prvním místě formulovat pravidlo obecné, z něhož jsou dále stanoveny výjimky. Stejný obecný princip se ostatně prolíná i legislativními pravidly vlády a platí pro jakýkoliv typ normativního dokumentu (například nejprve ustanovení obecná, pak ustanovení přechodná jakožto ustanovení zvláštní, obsahující časově omezené výjimky), včetně např. důvodové zprávy (nejprve část obecná, pak zvláštní, podrobnější) apod. Z toho lze usoudit, že zákonodárce nezamýšlel formulovat odstavec druhý jako obecné pravidlo dopadající – na rozdíl od odstavce prvního – na všechny typy účastníků.

[21] Tento systematický výklad je pak možno podpořit i poukazem na text § 84 odst. 3 věty první, kde se uvádí: „*Při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře.*“ Myslí se tím zejména dobrá víra účastníků hlavních, neboť právě jim mělo rozhodnutí – dosud považované za pravomocné – založit práva či povinnosti (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 737). Nedává přitom žádný smysl, aby správní orgán dbal oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře, pouze v odvolacím řízení vycházejícím ze situace

popsané v prvním odstavci, pokud by i podle druhého odstavce mohlo dojít k tomu, že odvolání podá vedlejší účastník řízení a v ohrožení se tak ocitnou oprávněné zájmy účastníků hlavních, jimž rozhodnutí založilo určité právo. Zákonodárce zjevně počítal s tím, že takovou možnost zakládá pouze odstavec první a jen u něj tedy považoval za nutné zvlášť zdůraznit ochranu dobré víry. Odstavec druhý tak má i s ohledem na text odstavce třetího zjevně dopadat jen na situaci účastníků hlavních. U nich by totiž ani nebylo možné omezovat úspěšnost odvolání proti rozhodnutí, jež jim zakládá práva nebo ukládá povinnosti, jen odkazem na dobrou víru jiných (zpravidla vedlejších) účastníků. Proto zřejmě zákonodárce odstavec druhý v první větě odstavce třetího nezmiňuje.

[22] Pokud jde o smysl a účel právní úpravy, je třeba si povšimnout, že ustanovení § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu nestanoví žádnou objektivní lhůtu pro podání odvolání, pouze se jejich aplikací prodlužuje lhůta subjektivní. To je vcelku zásadní rozdíl oproti situaci spadající pod § 84 odst. 1 správního řádu, kdy je dána objektivní lhůta jednoho roku, přičemž hypotézy obou ustanovení nejsou příliš rozdílné. Jazykový výklad vycházející z toho, že v případě tzv. vedlejších či nepřímých účastníků řízení je forma, resp. intenzita seznámení se s napadeným rozhodnutím jediným rozlišujícím kritériem pro aplikaci odstavce prvního či druhého § 84 správního řádu, by vedl k absurdním výsledkům. Argument *reductio ad absurdum* lze demonstrovat na následujícím příkladu, který je drobnou modifikací situace, jež nastala v posuzované kauze. Mějme dva opomenuté vedlejší účastníky správního řízení. Účastník A se – stejně jako stěžovatelka v dané kauze – dostaví na úřad a vyžádá si tam kopii správního rozhodnutí, jež je podle názoru správního orgánu pravomocné. Týž den po jeho prostudování (tj. prokazatelně se s rozhodnutím seznámil) potká opomenutého účastníka B a sdělí mu, že rozhodnutí existuje a co se v něm řeší, aniž by mu je však ukázal (tj. druhý účastník se jen dozvěděl o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování). Při striktním jazykovém výkladu by účastník A mohl své odvolání adresovat správnímu orgánu ve lhůtě 90 dnů, aniž by byl omezen jakoukoliv objektivní lhůtou. Naproti tomu účastník B – který je nadto v mnohem horší situaci, jelikož odůvodnění rozhodnutí nezná a nemá je k dispozici – by musel své odvolání formulovat a odeslat ve třiceti dnech. A pokud by již uplynula objektivní lhůta jednoho roku, nemohl by se dokonce proti rozhodnutí odvolat vůbec. Takovýto aplikační výsledek nelze rozumně obhájit. Naopak, pokud se dosah § 84 odst. 2 omezí jen na tzv. hlavní účastníky řízení, žádný problém nenastává a zákonná konstrukce dostává smysl. Tyto účastníky skutečně nelze v obraně proti opomenutí jejich osoby omezit žádnou objektivní lhůtou, neboť nelze o jejich právech a povinnostech rozhodnout závazně a nevratně bez jejich účasti. Na druhou stranu, i jejich právo odvolat se je třeba nějakým způsobem limitovat, aby se zabránilo obstrukcím tam, kde hlavní účastník navzdory formálnímu pochybení fakticky neutrpěl žádnou újmu na procesních právech (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně manželovi účastníka, který mu ji však prokazatelně předal, nebo rozhodnutí nebylo doručeno do datové schránky, ale adresát si listinnou zásilku fakticky převzal). Právě tuto úlohu plní § 84 odst. 2 správního řádu.

[23] Obdobně absurdní by byl stěžovatelčin výklad v situaci, kdyby se jedna a tatáž osoba – vedlejší účastník – nejprve dověděla o existenci, tedy vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu), a teprve později se s takovým rozhodnutím i seznámila prokazatelně (ve smyslu § 84 odst. 2 správního řádu). Jinak řečeno situace, kdy prokazatelné seznámení se s rozhodnutím

pokračování

nespadá (jak tomu zpravidla bývá) v týž okamžik, jako (pouhé) dozvědění se o existenci rozhodnutí. Při prvotním seznámení se s informací o existenci rozhodnutí by takové osobě z moci § 84 odst. 1 správního řádu začala plynout subjektivní třicetidenní lhůta, limitovaná nadto ještě jednoroční lhůtou objektivní, a teprve až se (třebas i jen z vlastní vůle a iniciativy) tatáž osoba s rozhodnutím později seznámí plně a prokazatelně, otevřela by se jí prostřednictvím § 84 odst. 2 správního řádu ve vazbě na § 83 odst. správního řádu subjektivní lhůta devadesátidenní, a to dokonce i v případě, že by již v mezidobí původní lhůty – subjektivní třicetidenní nebo (i) objektivní jednoroční – uplynuly. Takovou právní konstrukci, kdy si vedlejší účastník sám může určit okamžik, kdy mu začnou plynout příslušné odvolací lhůty, nemohl zákonodárce rozumně zamýšlet, neboť by otrásla právní jistotou ostatních účastníků řízení, zejména těch hlavních, jakož i třetích osob, které ze správního rozhodnutí z nejružnějších důvodů vycházejí.

[24] Nastíněnému teleologickému výkladu odpovídá ostatně i návětí interpretovaného ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu, které hovoří o tom, že ten, kdo se s rozhodnutím prokazatelně seznámil, se jeho neoznámení „nemůže dovolávat“. Naznačuje se tu nepochybně, že smyslem této normy je omezit právo účastníka řízení uplatnit opravný prostředek oproti obecné úpravě. Při aplikaci na vedlejší účastníky řízení by se však toto právo naopak rozšířilo – oproti pravidlu vymezenému v předchozím odstavci by se subjektivní lhůta prodloužila a objektivní vůbec neuplatňovala. To by bylo ve zjevném rozporu s účelem a smyslem této zákonné úpravy, jenž se v tomto případě promítá i v jejím textu.

[25] Nelze tedy § 84 odst. 1 a 2 správního řádu vykládat izolovaně jen s přihlédnutím k prvoplánovému textuálnímu čtení tak, že odstavec první se má vztahovat jen na tzv. vedlejší či nepřímé účastníky řízení, zatímco pravidlo v odstavci druhém by mělo mít obecnou platnost pro všechny typy účastníků. Naproti tomu výklad, který zaujal Nejvyšší správní soud výše v odstavci [18], chápe oba odstavce jako souřadné a navzájem komplementární, neboť každý z nich upravuje procesní pravidlo platné pro jiný okruh účastníků řízení.

[26] Nejvyšší správní soud si je plně vědom toho, že podaný výklad vede k určité nerovnosti mezi opomenutými účastníky hlavními (přímými) a vedlejšími (nepřímými). Jestliže se totiž podle něj s nedoručeným rozhodnutím seznámí jinou cestou hlavní účastník řízení, má pro odvolání podle § 84 odst. 2 správního řádu subjektivní lhůtu čítající 90 dnů, zatímco přihodí-li se totéž účastníkovi vedlejšímu, je v právu na odvolání omezen subjektivní lhůtou v délce 30 dnů a objektivní lhůtou v délce jednoho roku. U vedlejšího účastníka nadto běh uvedených lhůt spustí i pouhé „dozvědění se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco účastník hlavní je subjektivní lhůtou 90 dnů omezen až od okamžiku, kdy se fakticky seznámí s rozhodnutím jako celkem. Tato nerovnost je však opodstatněná. Vždyť právě hlavnímu účastníkovi má rozhodnutí založit práva či povinnosti. Jestliže tedy byl jako účastník opomenut (ať již zcela, nebo jen při doručování rozhodnutí), musí mu být rozhodnutí řádně doručeno, aby mu vůbec mohla začít běžet lhůta pro podání odvolání – ledaže se s ním prokazatelně seznámil v rozsahu, který v podstatě odpovídá řádnému oznámení rozhodnutí správním orgánem. Naproti tomu u účastníků vedlejších lze přísnější podmínky pro uplatnění opravného prostředku akceptovat, neboť nedoručené rozhodnutí může jejich práva a

povinnosti ovlivnit pouze zprostředkovaně, formou tzv. dotčení na právech. Ostatně, jak již bylo vysvětleno výše, čistě jazykový výklad předmětných ustanovení by taktéž zakládal nerovnost mezi účastníky, konkrétně mezi jednotlivými účastníky vedlejšími, kterým by se různými formami dostalo informací o tomtéž rozhodnutí, jež jim nebylo doručeno, přičemž takto vzniklá nerovnost by nebyla ničím odůvodnitelná a zůstávala by zcela absurdní.

[27] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že se nijak nedostal do rozporu se svou předchozí judikaturou k dané otázce, a nebylo tak třeba věc předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu. V dosavadních věcech, které se týkaly aplikace § 84 odst. 2 správního řádu, jej Nejvyšší správní soud uplatňoval vždy jen na situaci tzv. hlavních účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, přičemž stojí za zmínku, že v naprosté většině případů se jednalo „pouze“ o vadné doručení rozhodnutí (rozsudky ze dne 16. prosince 2010 č. j. 1 As 90/2010 - 95, ze dne 28. března 2013 č. j. 5 As 109/2011 - 73, ze dne 18. června 2014 č. j. 3 Ads 100/2013 - 42, ze dne 17. července 2014, č. j. 4 As 85/2014 - 40, ze dne 7. ledna 2015 č. j. 3 As 66/2013 - 49 a ze dne 8. listopadu 2018 č. j. 6 Ads 247/2018 - 27; obdobně též rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 28. listopadu 2016 č. j. 30 A 169/2015 - 59 a ze dne 26. dubna 2018 č. j. 57 A 57/2017 - 36). Jen v jediném případě došlo k úplnému opomenutí hlavního účastníka řízení (rozsudek ze dne 30. března 2012 č. j. 9 As 37/2011 - 73). Tam, kde se jednalo o tzv. vedlejší účastníky správního řízení, zpravidla zcela opomenuté, dovozoval naopak Nejvyšší správní soud zmeškání lhůty pro podání odvolání vždy zásadně z § 84 odst. 1 správního řádu (rozsudky ze dne 5. prosince 2013 č. j. 9 As 131/2013 - 53, body [12] - [14], ze dne 16. dubna 2015 č. j. 7 As 244/2014 - 43, ze dne 25. října 2017 č. j. 10 As 21/2017 - 83, bod [10], ze dne 19. června 2018 č. j. 4 As 158/2018 - 52, bod [10], a ze dne 24. září 2018 č. j. 8 As 66/2017 - 36, bod [16]). Existují dokonce i rozhodnutí, v nichž tak Nejvyšší správní soud učinil navzdory tomu, že vedlejší účastník řízení se s rozhodnutím „prokazatelně seznámil“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012 č. j. 1 As 29/2012 - 113, bod [35], ze dne 10. září 2014 č. j. 1 As 98/2014 - 39, bod [17], a ze dne 1. února 2018 č. j. 10 As 148/2016 - 45, bod [18]), aniž by se ovšem soud v těchto rozhodnutích explicitně zabýval možností aplikace § 84 odst. 2 správního řádu na danou situaci.

[28] Z některých dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze nadto dovodit, že implicitně (mlčky) vycházel ze stejných závěrů, jaké nyní činí výslovně. Jde v první řadě o rozsudek ze dne 4. února 2015 č. j. 3 As 135/2014 - 30, v němž zdejší soud na adresu vedlejšího účastníka řízení podotkl: „*Stěžovateli nebylo rozhodnutí obecního úřadu řádně oznámeno, takže odvolací lhůty je třeba posuzovat dle § 84 odst. 1 správního řádu. Následné doručení rozhodnutí nezakládá opomenutému účastníku nové lhůty pro podání odvolání. Na běh a důsledky marného uplynutí lhůt dle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu nemají v tomto případě lhůty dle § 83 odst. 2 správního řádu vliv.*“ V rozsudku ze dne 26. ledna 2012 č. j. 7 As 122/2011 - 195 zase Nejvyšší správní soud vedl nad rámec nutného odůvodnění následující úvahu stran hlavních účastníků řízení (zvýraznění doplněno): „*Důsledkem předchozí právní úpravy byla nejednotnost rozhodování v otázce opravných prostředků opomenutého účastníka správního řízení. ... Současná právní úprava se s tímto problémem vypořádává tak, že jednoroční objektivní lhůtu stanovenou v ust. § 84 odst. 1 správního řádu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán*

pokračování

byl oznámil. Navíc zvýhodňuje účastníky uvedené v ust. § 27 odst. 1 správního řádu, kteří mají zásadně právo se proti rozhodnutí, které jim nebylo oznámeno, odvolat bez stanovené objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům. Omezení představuje prokazatelné seznámení se s rozhodnutím podle ust. § 84 odst. 2 správního řádu.“ Obdobně v rozsudku ze dne 11. listopadu 2015 č. j. 3 Azs 67/2015 - 43 Nejvyšší správní soud uvedl (byť tuto myšlenku nesprávně připsal rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 25/2007): „Současná právní úprava ... objektivní lhůtu stanovenou v § 84 odst. 1 správního řádu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledního z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil, nicméně účastníci řízení uvedení v § 27 odst. 1 správního řádu mají zásadně právo odvolat se i po vypršení jednorochní objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům; kritériem je pouze prokazatelné seznámení se s rozhodnutím podle § 84 odst. 2 správního řádu.“

[29] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud dospěl ke správnému závěru ohledně toho, že se na případ stěžovatelky použije § 84 odst. 1 správního řádu. Přímou však neodpověděl na otázku, proč se na stěžovatelku naopak nepoužije § 84 odst. 2 správního řádu. Proto ovšem jeho rozsudek ještě není nutno rušit. Výroková část napadeného rozsudku, stejně jako závěr o tom, že stěžovatelce nepříslušela devadesátidenní odvolací lhůta pro podání odvolání podle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu, jsou totiž správné. Stěžovatelce jako osobě, která nebyla hlavním účastníkem územního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, nýbrž účastníkem tzv. vedlejším dle § 27 odst. 2 správního řádu, skutečně náležela třicetidenní subjektivní odvolací lhůta podle § 84 odst. 1 správního řádu. Devadesátidenní subjektivní lhůta pro podání odvolání ve smyslu § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu se totiž dle Nejvyššího správního soudu vztahuje jen na tzv. hlavní či neopomenutelné účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1, příp. ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu.

[30] Oporu pro postup v této procesní situaci, kdy i přes výše uvedené není nezbytné rozsudek krajského soudu rušit, nachází Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 14. prosince 2009 č. j. 5 Afs 104/2008 - 66 (č. 1865/2009 Sb. NSS), dle kterého „v případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyšší správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány. [...] Nejvyšší správní soud ovšem při přezkumu rozsudku krajského soudu nijak nevybočil z rámce právních otázek, které byly vytyčeny již v řízení o žalobě před krajským soudem a v předcházejícím řízení. [...] Závěry, ke kterým dospěl, logicky navazují na právní otázky, které byly řešeny již v řízení před krajským soudem a před tím v řízení před správními orgány a nejsou tedy v tomto smyslu nikterak překvapivé. Nejvyšší správní soud tak byl oprávněn korigovat argumentaci, na jejímž základě zamítl krajský soud žalobu stěžovatelky, svou vlastní úvahou, která by vedla v daném případě také k zamítnutí žaloby. Přitom je podstatné, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v jeho konečném závěru o tom, že správní orgány nepochybily.“

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky ohledně znevýhodnění její osoby vůči dalšímu opomenutému účastníkovi územního řízení. Z ustanovení správního řádu totiž v případě opomenutého účastníka nevyplývá povinnost správního orgánu poučit jej o možnosti odvolání, což ostatně plyne i ze samotné podstaty věci. Zde Nejvyšší správní soud kvituje závěr krajského soudu, že na případ dalšího opomenutého účastníka nelze aplikovat třicetidenní lhůtu pro podání odvolání, jak uvedl stavební úřad v poučení, jelikož v jeho případě došlo k řádnému oznámení rozhodnutí. Proto by této osobě náležela odvolací lhůta v délce patnácti dnů podle § 83 odst. 1 správního řádu. Tato otázka navíc ani není v řešené věci relevantní, jelikož další v územním řízení opomenutá účastnice proti předmětnému rozhodnutí nijak nebrojila.

[32] Nejvyšší správní soud nezjistil, že by bylo řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která by měla vliv na zákonnost či přezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nelze ani tvrdit, že by pro stěžovatelku mělo být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z hlediska odůvodnění překvapivé nebo že by v jiném smyslu zkracovalo její procesní práva, neboť v případě, kdy je Nejvyšším správním soudem změněn závazný právní názor vyslovený krajským soudem ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s.: *»není na místě ani obava, že tímto postupem se vlastně žalobci „bere instance“, jestliže Nejvyšší správní soud poprvé vysloví právní názor, který se odchyluje od právního názoru přijatého krajským soudem. Správní soudnictví nestojí na zásadě dvojinstančnosti, kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem. Stěžovatel, který se na Nejvyšší správní soud obrátí s kasační stížností, činí tak právě proto, aby se domohl jiného právního názoru, než který byl aplikován krajským soudem. Jiný závěr, než krajský soud, ostatně Nejvyšší správní soud může zaujmout jak v rozhodnutí zrušujícím, tak i v zamítavém.«* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009 č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Lze tedy uzavřít, že přestože krajský soud své rozhodnutí odůvodnil neúplně, ve výsledku dospěl ke stejnému závěru jako Nejvyšší správní soud, tedy že stěžovatelka podala odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu opožděně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. srpna 2019

pokračování

6 As 24/2019 - 27

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu