



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. A. J.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: OP papírna, s.r.o., IČ 25128612, se sídlem Olšany 18, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2022, č. j. KUOK 94418/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 21. 9. 2023, č. j. 65 A 18/2022-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2022, č. j. KUOK 94418/2022, podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl pro nepřípustnost odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Šumperk (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 4. 2020, č. j. MUSP 40366/2020, kterým podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „stavební zákon“), schválil ve společném řízení změnu stavby před dokončením (dále jen „společné řízení“) s názvem „výrobní objekt - změna stavby před dokončením č. 1“ u stavebního záměru s názvem „Papírenský stroj PS6“ na pozemcích v k. ú. Bohutín nad Moravou, Klášterec a Olšany nad Moravou.

[2]Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 21. 9. 2023, č. j. 65 A 18/2022-86, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve citoval dotčená ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Konstatoval, že žalobce svým podáním ze dne 29. 3. 2022 usiloval o dodatečné zařazení mezi účastníky společného řízení a v té souvislosti zcela obecně argumentoval o přímém dotčení svého vlastnického práva hlukem spojeným se změnou předmětné stavby před dokončením. Žalovaný uvedenou argumentaci vyhodnotil tak, že přímé dotčení na právech žalobce neshledal a podané odvolání zamítl jako nepřijatelné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Krajský soud však uvedl, že byť žalovaný postupoval správně, pokud odvolání žalobce zamítl, měl tak učinit z důvodu opožděnosti. Vysvětlil, že žalobce mohl být ve smyslu § 94k písm. e) stavebního zákona a podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu považován nanejvýše za opomenutého vedlejšího účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. K popsanému omylu žalovaného podle krajského soudu zřejmě došlo s ohledem na skutečnost, že hlavním účastníkem předmětného řízení byla rovněž obec Olšany, jejímž starostou byl právě žalobce, který však v nyní posuzované věci vystupoval jako fyzická osoba. Obec Olšany své odvolání vzala dne 27. 5. 2020 zpět. Nesprávnost závěru žalovaného o potenciálním postavení žalobce jako hlavního účastníka předmětného společného řízení se podle krajského soudu promítla do posouzení včasnosti žalobcem podaného odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu.

[4]Podle krajského soudu ze správního spisu dále vyplývalo, že poslední účastníci společného řízení, jíž stavební úřad oznámil své rozhodnutí dne 11. 5. 2020, byla obec Bohutín. Žalobce však odvolání podal až dne 30. 3. 2022, tj. téměř dva roky po marném uplynutí roční lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti krajský soud zdůraznil závěry konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž se citované ustanovení správního řádu vztahovalo rovněž na opomenuté účastníky řízení, kteří o správním řízení vůbec nevěděli a neparticipovali na něm. Odmítl argumentaci žalobce, že nikdy nepodal odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, jelikož žalovaný s ohledem na obsah podání ze dne 29. 3. 2022 jej správně vyhodnotil jako odvolání. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, č. j. 4 As 155/2016-44, nadto nebylo možné po vydání rozhodnutí stavebního úřadu vydat usnesení podle § 28 správního řádu, nýbrž bylo nutno námitky žalobce posoudit v odvolacím řízení.

[5]Krajský soud závěrem uvedl, že žalovaný dospěl ke správnému výroku o zamítnutí žalobcova odvolání. Pokud by vyhodnotil správně potenciální postavení žalobce jako vedlejšího účastníka společného řízení, dospěl by pouze k totožnému výroku rozhodnutí. V takovém případě krajský soud označil případné zrušení rozhodnutí žalovaného za zbytečný formalismus, neboť výsledek odvolacího řízení by byl nevyhnutelně totožný. Uzavřel, že neposuzoval námitky žalobce týkající se dotčení na jeho veřejných subjektivních právech změnou stavby před dokončením, jelikož žalobce se svého účastenství ve společném řízení domáhal příliš pozdě, a proto se účastníkem řízení nemohl stát v žádném případě.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[6]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné

pokračování

měsíční lhůtě, označil důvody uvedené v § 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.“).

[7] Stěžovatel namítl, že se domáhal účastenství ve společném řízení podáním ze dne 29. 3. 2022. Dalším důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že mu byla stavebním úřadem odepřena možnost nahlédnout do správního spisu. Žalovaný však jeho žádost o účastenství ve společném řízení nesprávně posoudil podle obsahu jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, které však nikdy nepodal, přičemž tuto vadu do svého rozsudku převzal rovněž krajský soud. Nepřípustnost jeho odvolání zároveň nepřipadá v úvahu, jelikož prokázal nadlimitní zatížení hlukem v chráněných prostorech pro bydlení v místě jeho bydliště třemi nezávislými akreditovanými měřeními hluku.

[8] Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 As 66/2023-31, podle něhož v případě, že splnil podmínky účastenství v řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona, měl být považován za účastníka řízení, a byl tak oprávněn podat odvolání z pozice opomenutého účastníka podle § 81 odst. 1 správního řádu. Napadený rozsudek krajského soudu je však s těmito závěry v rozporu. Stěžovatel dále namítl, že otázka jeho účastenství ve společném řízení není pouhým zbytečným formalismem. Svými závěry současně krajský soud zploštil jeho práva na pouhou možnost podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, čímž pominul i ostatní práva účastníků řízení, a stěžovateli je proto odepřel. Ten se účastenství ve společném řízení ostatně domáhal zejména za účelem nahlížení do správního spisu.

[9] Co se týče dotčení na veřejných subjektivních právech vydáním rozhodnutí stavebního úřadu stěžovatel namítl, že krajský soud zcela pominul skutečnost, že stavebník oproti původnímu stavebnímu záměru podstatně snížil protihlukové izolace na celém opláštění předmětné stavby a provedl i další kapacitní změny. Zároveň nelze souhlasit s krajským soudem, že popsané dotčení namítal pouze obecně, nýbrž tak učinil zcela konkrétně, přičemž žalovaný se touto argumentací nijak nezabýval. Na základě nesprávného odkazu na § 84 správního úřadu tak neučinil ani krajský soud, který dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatel nemohl být účastníkem řízení v žádném případě. Pokud krajský soud odkazoval na dichotomii hlavního a vedlejšího účastníka správního řízení definovanou v § 27 odst. 1 a odst. 2 správního řádu, stěžovatel namítl, že žalovaný nijak s jeho postavením jako hlavního účastníka společného řízení v rozhodnutí o odvolání neargumentoval. Účastenství stěžovatele posuzoval pouze na základě § 94k písm. e) stavebního zákona. Žalovaný se nezabýval ani otázkou včasnosti podaného odvolání. Stěžovatel zdůraznil, že svou žádost o účastenství podal po téměř jednom roce od marného uplynutí objektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem, a to stále v době, kdy byl předmětný stavební záměr ve zkušebním provozu.

[10] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nesprávně interpretoval jeho argumentaci ohledně znění § 84 správního řádu. Ve svých podáních totiž nikdy netvrdil, že citované ustanovení dopadá jen na účastníka řízení. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, který potvrzuje jeho právní názor a na jehož základě měl krajský soud žalobě vyhovět. Naopak odmítl odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 As 435/2021-43, jelikož v uvedeném případě kasační stížnost podal subjekt v postavení uznaného vedlejšího účastníka řízení, který pochybil ve lhůtě pro podání

odvolání. Uvedenou argumentaci, že nikdy nezamýšlel podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, podle stěžovatele potvrzuje rovněž skutečnost, že rozhodnutí stavebního úřadu je v posuzovaném případě nicotné. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 As 66/2023-31, a namítl, že stavební úřad vydal své rozhodnutí dávno po tom, co již byly téměř všechny stavební práce na předmětném stavebním záměru ukončeny. Uvedené si ostatně sám stavební úřad ověřil při kontrolní prohlídce konané již dne 7. 2. 2020, a to před samotným zahájením společného řízení ze dne 10. 2. 2020. Stavebník nedoložil ani všechny dokumenty potřebné pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Podle stěžovatele proto předmětné společné řízení neproběhlo v souladu se stavebním zákonem. Navazující řízení neproběhlo ani v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. V této souvislosti stěžovatel shrnul pravidla zmíněného navazujícího řízení stanovená v citovaném zákoně.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, č. j. 4 As 155/2016-44, který se zabýval obdobnými námitkami, jež nyní uplatnil stěžovatel. Podle zmíněného rozsudku nelze vydat rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu po vydání prvostupňového správního rozhodnutí. Argumentace stěžovatele není použitelná již kvůli skutečnosti, že proti rozhodnutí o účastenství po vydání prvostupňového správního rozhodnutí by byla jediným oprávněným prostředkem správní žaloba stejně jako proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve věci samé. Takový postup by však založil nepřipustný dualismus rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Obdobnou situaci jako v nyní posuzovaném případě se zabýval rovněž stěžovatelem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené sp. zn. 2 As 66/2023 a dále rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018-45. Závěry v nich citované přitom potvrdil následně Ústavní soud v usnesení ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. I. ÚS 811/22, který konstatoval, že objektivní lhůta pro podání odvolání opomenutým účastníkem řízení není protiústavní a sleduje legitimní účel. Žalovaný má proto za to, že rozsudek krajského soudu je zákonný a věcně správný.

[13] Pokud stěžovatel namítl, že nemohl jako opomenutý účastník předmětného řízení nahlížet do správního spisu, žalovaný konstatoval, že stěžovatel je starostou obce Olšany, která byla hlavní účastnicí společného řízení. Stěžovatel proto do správního spisu nahlížet mohl, případně se mohl svého práva domáhat podle § 38 odst. 2 správního řádu. Co se týče argumentace stěžovatele nicotností rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaný uvedl, že opomenutí účastníka řízení je právními předpisy předpokládanou situací, která je řešena prodloužením lhůt pro podání oprávněného prostředku. V této souvislosti žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k definici pojmu nicotnosti rozhodnutí, přičemž uzavřel, že vydaná správní rozhodnutí v posuzovaném případě netrpěla natolik intenzivními vadami, které by způsobily jejich nicotnost. Se všemi námitkami stěžovatele se přitom již správní orgány řádně vypořádaly.

[14] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

pokračování

[15] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že ve správním řádu není nikde stanovena podmínka, že o účastenství lze rozhodovat jen v probíhajícím správním řízení, čímž správní soudy zasahují do legislativní státní moci. O pravomoci správních orgánů jednat o účastenství i po pravomocném skončení správního řízení svědčí právě dikce § 84 správního řádu. V této souvislosti stěžovatel zdůraznil právo účastníků řízení nahlížet do správního spisu kdykoli, a to bez zákonem stanovené časové hranice. Dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS, kterému vytkl nesprávné užití gramatického výkladu ustanovení právního předpisu, jenž se týká jeho pouhé pravopisné správnosti. Znění druhé věty § 28 odst. 1 správního řádu dokládá, že správní orgány mohou vydat usnesení o účastenství i po vydání prvostupňového správního rozhodnutí, jelikož tomu nic nebrání. Na rozdíl od posledně odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu přitom nebylo sporu o tom, že stěžovatel měl být účastníkem společného řízení. Na uvedeném ničeho nemění ani jeho právo nahlížet do správního spisu definované v § 38 odst. 2 správního řádu, jehož je prakticky nemožné se jej domoci v případě absence účastenství na daném správním řízení. V žalovaném odkazovaném usnesení Ústavního soudu pak nebylo účastenství tehdejších stěžovatelů sporné ani po uplynutí roku a půl od vydání prvostupňového správního rozhodnutí. Přestože nepodali proti tomuto rozhodnutí odvolání, soudy s nimi zacházely jako s účastníky řízení. Stěžovatel se v posuzovaném případě nemohl domáhat svého práva nahlížet do správního spisu, jelikož zastupitelstvo obce Olšany mu zakázalo činit jakékoli kroky týkající se osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný proto stěžovatele svými argumenty o nahlížení do spisu diskriminuje. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je dále zřejmé, že se nijak nezabýval jeho námitkami o nicotnosti rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž si nevyžádal ani stavební dokumentaci. Závěr žalovaného, že se všemi námitkami stěžovatele již vypořádal, je tak nesprávný.

[16] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v doplnění kasační stížnosti odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) a s. ř. s.

[18] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,*

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[20] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatel ostatně v kasační stížnosti konkrétně neuvedl, kterými námitkami se krajský soud nezabýval a jaké závěry nelze považovat za přezkoumatelné. Pouze obecně krajskému soudu vytkl, že neposuzoval míru dotčení na jeho vlastnických právech předmětným stavebním záměrem potřebnou pro vyhodnocení otázky účastenství na společném řízení. Vzhledem k právním závěrům krajského soudu, z nichž vyplynulo, že na rozdíl od žalovaného měl stěžovatelovo odvolání za opožděné, avšak bylo správně žalovaným zamítnuto, nelze krajskému soudu vytýkat, že v takovém případě již neposuzoval míru dotčení na právech stěžovatele (podrobněji viz níže).

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[22] Stěžovatel namítl, že podáním ze dne 29. 3. 2022 se domáhal svého zařazení mezi účastníky společného řízení a s tím souvisejícího práva nahlížet do správního spisu. Žalovaný však zmíněné podání nesprávně vyhodnotil jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, což následně převzal krajský soud. Uvedeným postupem krajský soud zploštil jeho práva jako účastníka řízení na pouhé právo podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a jeho závěry neodpovídají okolnostem vyplývajících ze správního spisu.

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázkou opomenutých účastníků řízení se ve své judikatuře již opakovaně zabýval. V této souvislosti lze dále odkázat zejména na odst. 14 až 18 odůvodnění napadeného rozsudku.

[24] Podle § 84 odst. 1 správního řádu platí, že *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání*

pokračování

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. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.

[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, přitom stanovil, že § 84 správního řádu se „vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo“. Tuto problematiku dále Nejvyšší správní soud rozebral ve své konstantní judikatuře (viz např. rozsudky ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 135/2014-30, ze dne 23. 9. 2021, č. j. 7 As 443/2019-24, ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013-54, či ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83). Jak správně s odkazem na § 84 odst. 1 větu první správního řádu upozornil již krajský soud, v takovém případě se uplatní roční objektivní lhůta pro podání odvolání opomenutým účastníkem řízení běžící ode dne, kdy bylo rozhodnutí stavebního úřadu doručeno poslednímu z účastníků.

[26] Velmi podrobně se pak Nejvyšší správní soud k § 84 odst. 1 správního řádu vyjádřil i v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018-45, ve kterém uvedl, že „*taková úprava se může v některých případech jevit jako tvrdá vůči těm, kteří účastníky fakticky byli, a přesto nedostali možnost reálně se účastnit řízení, hájit svá práva a případně se bránit proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo i žalobou. Řešení, které přinášel původní správní řád a které umožňovalo opomenutým účastníkům podat odvolání i po mnoha letech, však brozilo vážnými důsledky pro další (neopomenuté) účastníky i třetí osoby, kteří dlouhodobě postupovali podle domněle pravomocného rozhodnutí, v prvé řadě v řízeních o žádosti pro žadatele, kterým takové rozhodnutí založilo konkrétní práva. Nový správní řád tuto nejistotu účastníků řízení zmírnil zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013-53). Správní řád umožňuje opomenutým účastníkům ve smyslu § 27 odst. 2 a 3 správního řádu zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí ještě po dobu 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí poslednímu z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout. Poté již dostává přednost právní jistota ostatních účastníků a třetích osob, kteří postupovali s důvěrou ve vydané rozhodnutí, a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83). Ústavní stížnost proti naposledy zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83, Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, neboť správní soudy svá rozhodnutí odůvodnily logicky a srozumitelně. Ústavní soud zdůraznil, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci, a dále upozornil na to, že ke smyslu a účelu lhůt v právu již dříve uvedl, že »smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01).« Citované závěry lze přitom plně využít i v posuzovaném případě, jelikož podstatou sporné*

otázky bylo, zdali byl stěžovatel v pozici opomenutého účastníka řízení a zdali včas usiloval o svá práva, a to podáním odvolání (k tomu viz níže).

[27] Stěžovatel v této souvislosti dále namítal, že ve správním řádu není nikde stanoveno, že o účastenství ve správním řízení lze rozhodnout jen do vydání prvostupňového správního rozhodnutí, o čemž svědčí rovněž znění § 84 správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rovněž uvedenou argumentaci ve své judikatuře již několikrát vypořádal. Lze například odkázat na rozsudek ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, publ. pod č. 3288/2015 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, že rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu nelze vydat, pokud již bylo rozhodnuto ve věci samé. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „*vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 spr. ř.) se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak, než zákonem stanoveným způsobem (viz Vedral J., Správní řád. Komentář. II. vydání. RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON: 2012, str. 631–632) [...] Právní moc rozhodnutí není v tomto směru podstatná, neboť veškeré úkony v rámci řízení činí správní orgán za účelem vydání rozhodnutí. To po jeho vydání nemůže změnit, kromě situací výslovně spr. ř. předvídaných.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí též výslovně uvedl, že v situaci, kdy již správní orgán I. stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, opomenutý účastník se může bránit zejména podáním odvolání. Je také vhodné poznamenat, že právní konstrukce prezentovaná stěžovatelem, podle níž má odvolací správní orgán i po vydání prvostupňového správního rozhodnutí vydat usnesení o účastenství opomenutého účastníka podle § 28 odst. 1 správního řádu, je problematická již jen z toho důvodu, že jediným oprávněným prostředkem proti takovému rozhodnutí by (teoreticky) mohla být pouze správní žaloba, stejně jako proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve věci samé. Takový přístup k řešení otázky účastenství v odvolacím správním řízení by zakládal nepřehledný dualismus, neboť výsledkem řízení o odvolání proti jednomu prvoinstančnímu rozhodnutí by byla místo jednoho konečného rozhodnutí fakticky dvě rozhodnutí odvolacího orgánu, napadnutelná samostatně správní žalobou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, č. j. 4 As 155/2016-44).

[28] Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, podle něhož podání stěžovatele ze dne 29. 3. 2022 bylo nutno podle jeho obsahu posoudit jako odvolání. Na základě výše citované judikatury se totiž stěžovatel nemohl po vydání rozhodnutí stavebního úřadu již svého účastenství ve společném řízení domáhat jinak než podáním odvolání. Žalovaný či stavební úřad současně již nemohly vydat usnesení o účastenství stěžovatele podle § 28 odst. 1 správního řádu.

[29] Stěžovatel dále namítl, že se krajský soud nezabýval námitkami o dotčení jeho vlastnických práv nadlimitním zatížením hlukem v chráněných prostorech pro bydlení, což prokázal třemi nezávislými akreditovanými měřeními hluku. Jak je však patrné z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud měl na rozdíl od žalovaného za to, že stěžovatel byl potenciálně nanejvýše opomenutým vedlejším účastníkem řízení, na něhož se vztahuje výše zmíněná objektivní lhůta pro podání odvolání stanovená v § 84 odst. 1 větě první správního řádu. Správně proto posuzoval otázku včasnosti odvolání stěžovatele, přičemž dospěl rovněž ke správnému závěru o jeho opožděnosti. Maximální lhůta jednoho roku pro podání odvolání počítaná ode dne, kdy bylo rozhodnutí stavebního úřadu doručeno poslednímu účastníkovi společného řízení, totiž stěžovateli marně uběhla dne 11. 5. 2021, přičemž jej podal až dne 30. 3. 2022.

pokračování

[30] S ohledem na uvedené již nemělo relevanci posuzovat otázku dotčení na vlastnických právech stěžovatele ve společném řízení předmětným stavebním záměrem, resp. jeho změnou před dokončením. Jinými slovy, i v případě závěru, že stěžovatel měl být vedlejším účastníkem předmětného řízení, by totiž jeho odvolání bylo nutno vyhodnotit v každém případě jako opožděné. Nejvyšší správní soud v této souvislosti doplňuje, že na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí sám nepolemizoval nad formou účastenství stěžovatele ve společném řízení. Z jeho odůvodnění totiž je z logiky argumentace žalovaného zřejmé, že uvažoval pouze nad otázkou vedlejšího účastenství stěžovatele ve společném řízení, a proto se zabýval právě otázkou dotčení na jeho vlastnických právech. Jinak řečeno, v případě, že by dospěl k závěru, že stěžovatel měl být hlavním účastníkem společného řízení, dotčení na jeho právech by vůbec nehodnotil.

[31] Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Podle § 27 odst. 2 správního řádu, *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Podle § 27 odst. 3 správního řádu zároveň platí, že *účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1*. Stavební zákon k postavení účastníků řízení definovaných v § 94k, případně konkrétně k účastenství podle písm. e) citovaného ustanovení, nic konkrétního nestanoví, přičemž rozhodnutím stavebního úřadu nebyla založena, změněna či zrušena žádná práva či povinnosti stěžovatele. Z uvedeného proto vyplývá, že v úvahu přicházelo nejvýše vedlejší účastenství stěžovatele na společném řízení, jak ostatně správně uvedl již krajský soud v odst. 14 odůvodnění napadeného rozsudku. Proto se na něj vztahovala objektivní lhůta jednoho roku stanovená v § 84 odst. 1 větě první správního řádu pro podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterou však stěžovatel promeškal.

[32] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že judikaturu, na níž odkázal již krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku a s níž stěžovatel obecně vyjádřil v kasační stížnosti nesouhlas, bylo možné plně využít i v nyní posuzovaném případě. Ostatně stěžovatel nijak konkrétně nevysvětlil, z jakých konkrétních důvodů, vyjma určitých odlišností ve skutkových okolnostech jednotlivých citovaných věcí, nebylo možné použít obecné závěry Nejvyššího správního soudu týkající se problematiky opomenutých účastníků. Pokud stěžovatel uvedl, že splnil podmínky účastenství ve společném řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona, a proto měl být považován za účastníka řízení a byl oprávněn podat odvolání z pozice opomenutého účastníka řízení podle § 81 odst. 1 správního řádu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nijak tuto argumentaci nepopřel. V opačném případě by se vůbec nezabýval včasností odvolání stěžovatele a dospěl by k závěru o jeho nepřipustnosti. Pokud má stěžovatel za to, že již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 45/2007 potvrzuje jeho argumentaci, je vzhledem k výše uvedenému zjevné, že citovaný rozsudek svědčí právě argumentaci krajského soudu. Nejvyššímu správnímu soudu proto není zřejmé, co konkrétně stěžovatel odkazy na zmíněnou soudní judikaturu zamýšlel.

[33] Z argumentace stěžovatele uvedené v kasační stížnosti je současně zřejmé, že podstatou jeho nesouhlasu s postupem žalovaného a krajského soudu je zejména jím tvrzená

skutečnost, že mu nebylo umožněno nahlédnout do správního spisu. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti konstatuje, že správní řád v § 38 upravuje konkrétní postupy, kterými se může stěžovatel zmíněného práva domoci. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani stěžovatelova námitka, že mu zastupitelstvo obce Olšany zakázalo činit jakékoli kroky týkající se osoby zúčastněné na řízení. Jak již Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem výše opakovaně uvedl, stěžovatel se o své účastenství přihlásil podáním odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu příliš pozdě, v důsledku čehož jej žalovaný správně zamítl. Výkon práva stěžovatele nahlížet do správního spisu se tak do jisté míry míjí s podstatou nyní posuzované věci, byť je zjevné a stěžovatel to ostatně sám potvrdil, že právě podaným odvoláním ze dne 29. 3. 2022 se stěžovatel domáhal zejména možnosti do správního spisu nahlédnout. S ohledem na výše uvedené a zejména opožděnost odvolání stěžovatele však nebylo možné jeho argumentaci přisvědčit.

[34] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, že vzhledem k jím namítaným vadám rozhodnutí žalovaného a zároveň společného řízení je rozhodnutí stavebního úřadu nicotné. Nicotnost správního rozhodnutí je totiž vyhrazena pro ty nejzávažnější vady správního rozhodnutí (k jednotlivým vadám viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS). Žádnou takovou vadu však Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě neshledal, přičemž lze doplnit, že opomenutí účastníka řízení, byť se jedná zcela zjevně o vadu správního řízení, nelze považovat za vadu působící nicotnost správního rozhodnutí. Uvedené ostatně z logiky věci potvrzuje samotná výše citovaná právní úprava opomenutých účastníků správního řízení ve správním řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 As 66/2023-31).

[35] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud s ohledem na výše uvedené nepovažoval za účelné rozhodnutí žalovaného zrušit, jelikož výsledek nového posouzení by byl vzhledem k opožděnosti odvolání stěžovatele nutně tentýž. Neuvedl však, jak namítal stěžovatel v kasační stížnosti, že je otázka jeho účastenství na předmětném správním řízení nepodstatná či pouze formální. Naopak uvedenou otázkou se v odůvodnění napadeného rozsudku řádně zabýval.

[36] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně a při posuzování věci vycházel z dostatečně a náležitě zjištěného skutkového stavu věci. Ani důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[38] Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení má v souladu s § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení o kasační stížnosti, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud

pokračování

na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Taková situace ovšem v posuzované věci nenastala. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že ani osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. srpna 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu