



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **M. F.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, **za účasti: I)** JUDr. Z. K., **II)** statutární město Hradec Králové, sídlem Československé armády 408/51, Hradec Králové, **III)** Bc. M. H., **IV)** Mgr. Z. H., týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2023 č. j. KUKHK-15694/DS/2023-2(Ma), o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 1. 2024, č. j. 30 A 61/2023-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Magistrát města Hradce Králové (dále též „magistrát“) rozhodnutím ze dne 3. 1. 2023, č. j. SZ MMHK/127636/2022 OD1/Pac, MMHK/001493/2023, prohlásil, že na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD, vše v kat. území P. P., se nachází veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb.,

o pozemních komunikacích. Žalobce je spoluvlastníkem pozemku parc. č. XB, na němž byla existence komunikace deklarována, magistrát s ním však v řízení jako s účastníkem nejednal a vydané správní rozhodnutí mu nedoručil. Žalobce učinil u magistrátu dne 1. 2. 2023 podání nadepsané jako „podnět ke zrušení“, v němž uvedl, že se dne 31. 1. 2023 dozvěděl, že ve věci existence veřejně přístupné účelové komunikace bylo vydáno rozhodnutí, avšak jemu byla odepřena účast na správním řízení a rozhodnutí mu nebylo doručeno. Magistrát podání vyhodnotil jako odvolání, informoval o něm všechny účastníky řízení (včetně žalobce) a bez dalšího věc předložil k rozhodnutí žalovanému.

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí magistrátu potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí potvrdil, že žalobce byl účastníkem řízení a magistrát s ním chybně jako s účastníkem nejednal, odvolání proto žalovaný považoval za včasné a přípustné. Dle žalovaného byla procesní práva žalobce jako opomenutého účastníka řízení porušena, neboť mu nebylo oznámeno zahájení řízení, nebylo mu umožněno vznášet v řízení námitky a návrhy na provedení dokazování, ani se vyjádřit ke shromážděným podkladům pro rozhodnutí. Žalovaný však s odkazem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dovodil, že žalobce měl veškerá tvrzení, námitky aj. uplatnit v podaném odvolání. Protože však žalobce v odvolání neuvedl žádnou argumentaci vztahující se k vlastnímu předmětu řízení (pouze tvrdil porušení procesních práv), přezkoumal žalovaný prvostupňové rozhodnutí magistrátu stručně pouze v rámci principu oficiality ve smyslu § 89 odst. 2 věty první správního řádu). Nezákonnost rozhodnutí přitom z tohoto hlediska neshledal. Porušení žalobcových procesních práv magistrátem žalovaný považoval za dostatečně zhojené možností žalobce podat proti rozhodnutí odvolání v prodloužené lhůtě a uplatnit v něm veškerou argumentaci.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že správní orgány chybně vyhodnotily jeho podnět jako podané odvolání. Žalobce dle vlastních tvrzení odvolání podat nemohl, neboť nebyl vyrozuměn o zahájení řízení, ani o provedených důkazech, nebyl vyzván k seznámení se se správním spisem před vydáním rozhodnutí a nebylo mu ani doručeno rozhodnutí magistrátu ve věci samé, a to ani poté, co na opomenutí upozornil. Jen těžko tak žalobce mohl podat odvolání, uplatnit v něm relevantní námitky a označit důkazy na podporu svých tvrzení, jak uvádí žalovaný.

[4] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalobce se s rozhodnutím magistrátu seznámil, neboť toto rozhodnutí ve svém podání přesně identifikoval (včetně uvedení sp. zn.). Mohl proto podat odvolání ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl (§ 84 odst. 1 správního řádu). To také včas učinil a jeho podání doručené magistrátu dne 1. 2. 2023 bylo posouzeno jako odvolání opomenutého účastníka.

[5] Krajský soud však shledal pochybení v následném procesním postupu správních orgánů, a to v souvislosti s odstraňováním vad prvostupňového správního řízení, v němž byl žalobce jako opomenutý účastník krácen na veškerých procesních právech. Dle krajského soudu žalovaný tím, že ve věci bez dalšího o odvolání rozhodl, aniž vyvinul jakoukoli procesní aktivitu vůči žalobci, odepřel žalobci mj. právo vyjádřit se ke shromážděným podkladům pro rozhodnutí a porušil tím základní právo garantované čl. 38

pokračování

odst. 2 Listiny základních práv a svobod a rovněž § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný byl dle krajského soudu povinen umožnit žalobci alespoň v rámci odvolacího řízení seznámit se se shromážděnými podklady a vyjádřit se k nim, což neučinil. Tím zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní namítal, že krajský soud nerespektoval právní úpravu odvolání opomenutého účastníka řízení. Žalobce se dle stěžovatele s prvostupňovým rozhodnutím prokazatelně seznámil, ačkoli mu formálně nebylo doručeno, což potvrdil i krajský soud. Od tohoto okamžiku tedy mohl vznášet v rámci odvolání jakékoli námitky a návrhy na provedení dokazování, které však v odvolání v konkrétní podobě neuvedl, ačkoli mu v tom nebránila zásada koncentrace (§ 82 odst. 4 správního řádu). Krajský soud dle stěžovatele nepřípustně dotváří právo tím, že stěžovatele zavázal, aby umožnil žalobci seznámit s podklady shromážděnými v řízení v prvním stupni a vyjádřit se k nim. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu se však dle stěžovatele užije primárně v řízení v prvním stupni, v odvolacím řízení pouze tehdy, jsou-li obstarávány další podklady odvolacím orgánem, k čemuž v souzené věci nedošlo. Jeho smyslem je informovat účastníka řízení o tom, že správní orgán je připraven věc rozhodnout. Po vydání prvostupňového rozhodnutí aplikace tohoto ustanovení postrádá dle stěžovatele smysl a je v rozporu se zásadou zákonnosti. Svůj postoj mohl žalobce sdělit prostřednictvím odvolacích námitek v rámci zákonem prodloužené odvolací lhůty, což ovšem neučinil.

[7] Dle stěžovatele se krajský soud dopustil také porušení dispoziční zásady. Přestože nevyhověl žádné z žalobních námitek, žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil, čímž nezákonně rozšířil žalobu o chybějící žalobní body.

[8] Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

[11] Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv účastníka ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva garantovaného čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům (viz např. již krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014-35, bod 21, nebo nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2024,

č. j. 8 As 209/2023-368, bod 41). Již za účinnosti dřívější právní úpravy dovodil Ústavní soud, že není-li účastníku správního řízení dána možnost vyjádřit se v závěrečné fázi před vydáním správního rozhodnutí k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, je takový postup v rozporu s ústavním pořádkem a porušuje ústavně zaručená práva účastníka správního řízení (nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II ÚS 329/04, N 39/36 SbNU 427). Ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), které bylo předmětem výkladu v citovaném nálezu, se přitom obsahově shoduje se současnou právní úpravou. S ohledem na ústavně zaručená procesní práva účastníků řízení je proto třeba porušení § 36 odst. 3 správního řádu nadále považovat za obtížně napravitelné pochybení a za závažnou procesní vadu, která takřka vždy zakládá nezákonnost vydaného správního rozhodnutí ve věci (shodně POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; RIGEL, F.; MAREK, D. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 214).

[12] V nyní souzené věci byl žalobce opomenutým účastníkem, s nímž prvostupňový správní orgán v řízení nejednal. Upřel mu tedy právo „být slyšen“, přednést v řízení svá tvrzení a navrhnout důkazy k jejich prokázání a neumožnil mu ani vyjádřit se v závěrečné fázi řízení k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce tak nedostal jakoukoliv možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k projednávané věci. Magistrát mu rovněž nezaslal výsledné rozhodnutí ve věci samé. Ani stěžovatel v postavení odvolacího orgánu pak neučinil žádné kroky k nápravě porušení žalobcových procesních práv, konkrétně práva „být slyšen“, a ve věci bez dalšího rozhodl o žalobcově podání, které posoudil jako podané odvolání. Odhlédnout v této souvislosti nelze ani od skutečnosti, že žalobce činí sporným, že svým podáním doručeným magistrátu dne 1. 2. 2023 zamýšlel podat odvolání, a to právě s argumentací, že bez znalosti spisové dokumentace nemohl relevantní odvolací námitky formulovat. Písemnost jako odvolání vyhodnotily správní orgány, aniž se předtím na žalobce obrátily s výzvou o upřesnění, jaké podání žalobce zamýšlel podat, a stěžovatel následně o podaném odvolání bez dalšího rozhodl s tím, že žalobce v něm relevantní hmotněprávní námitky k věci samé neuvedl. Za dané procesní situace se proto Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že bylo namístě, aby stěžovatel vyzval žalobce (buť až v rámci odvolacího řízení), aby se seznámil s podklady shromážděnými v průběhu řízení a k těmto podkladům se případně vyjádřil. Jen takovým postupem totiž mohl zhojit řadu zcela zásadních procesních pochybení magistrátu významně zasahujících do procesních práv žalobce, který byl v řízení zcela opomenut.

[13] Krajský soud přitom v napadeném rozsudku plně respektoval právní úpravu tzv. opomenutých účastníků tím, že v souladu s § 84 odst. 1 správního řádu považoval za zachovanou speciální lhůtu pro podání odvolání opomenutého účastníka. Samotná zákonem prodloužená lhůta pro podání odvolání opomenutého účastníka však sama o sobě nevede ke zhojení porušení práva účastníka „být slyšen“, jak se mylně domnívá stěžovatel, a to přinejmenším v situaci, kdy žalobce nebyl jako opomenutý účastník v předchozím řízení seznámen se správním spisem a v něm shromážděnými podklady pro rozhodnutí. V takovém případě bylo povinností stěžovatele jako odvolacího orgánu aplikovat § 36 odst. 3 správního řádu a zhojit tím alespoň toto pochybení orgánu prvostupňového. Postup dle citovaného ustanovení by byl rovněž v souladu s poučovací povinností stěžovatele, který by v souvislosti s tímto úkonem poskytl žalobci jako odvolateli přiměřené poučení o jeho procesních právech a povinnostech, neboť to vzhledem

pokračování

k okolnostem tohoto případu zaviněným správním orgánem (magistrátem) bylo potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu).

[14] Ačkoli správní orgány i krajský soud shodně vycházely z toho, že žalobce se s obsahem prvostupňového rozhodnutí seznámil (tj. věděl, že rozhodnutí bylo vydáno, a jak byla vyřešena otázka, která byla předmětem řízení), z obsahu předložené dokumentace nelze z ničeho dovodit, že mu byl znám rovněž obsah správního spisu a v něm shromážděných podkladů tak, aby se k nim mohl kvalifikovaně vyjádřit. Již v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 13, přitom Nejvyšší správní soud k této otázce vyslovil následující závěry: *„Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjištělné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.“* Z citovaných závěrů vyplývá, že znalost správního spisu a v něm shromážděných podkladů je pro podání kvalifikovaného odvolání zásadní i v případě, kdy se žalobce s obsahem výsledného správního rozhodnutí skutečně seznámil.

[15] Umožnil-li by stěžovatel žalobci seznámit se se správním spisem a vyzval-li by jej k vyjádření, mohl žalobce v průběhu odvolacího řízení uplatnit relevantní hmotněprávní argumentaci a námitky. Koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) dopadá pouze na skutečnosti, jež mohly mít vliv na *správnost* rozhodnutí, nikoli však na skutečnosti, které mohly mít vliv na *zákonnost* rozhodnutí (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018-38, body 15 až 19).

[16] Trvání na povinnosti žalobce uvést při neznalosti obsahu správního spisu veškerou argumentaci již v podání posouzeném jako „odvolání“, resp. společně s ním (ve smyslu § 82 odst. 4 věta druhá správního řádu), jak se pokouší argumentovat stěžovatel, tedy představuje nepřípustný formalismus. Takový výklad dle Nejvyššího správního soudu ještě více prohlubuje omezení žalobcových účastnických práv, k nimž došlo v prvostupňovém správním řízení.

[17] Výklad krajského soudu tak nepředstavuje svévolné dotváření práva, jak namítá stěžovatel, nýbrž logický výklad povinnosti stanovené (všem) správním orgánům v § 36 odst. 3 správního řádu. Ačkoli se toto ustanovení primárně užívá v řízení v prvním stupni a v odvolacím řízení pouze tehdy, jsou-li odvolacím orgánem opatřovány další podklady pro rozhodnutí, z hlediska ochrany základních práv opomenutých účastníků řízení vyplývá nebytnost jeho aplikace v odvolacím řízení i v případě, kdy odvolací orgán nové podklady pro řízení sám neshromažďoval. Žalovaný správní orgán (stěžovatel) totiž dodatečně postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu napravuje pochybení a supluje činnost prvostupňového správního orgánu, který opomenutému účastníku řízení realizaci jeho procesních práv neumožnil. Takový výklad citované právní normy není v rozporu s jejím zněním, neboť neomezuje aplikaci této normy pouze na řízení v prvním stupni. Uvedený výklad pak není v rozporu ani se smyslem a účelem citované normy, naopak zajišťuje

alespoň v minimální akceptovatelné míře naplnění ústavního práva „být slyšen“, tedy možnost vyjádřit se v řízení ke všem shromážděným podkladům a provedeným důkazům.

[18] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani kasační námitku, již stěžovatel směřuje proti porušení dispoziční zásady krajským soudem. Ačkoli žalobce nebyl v řízení zastoupen a jím podaná žaloba byla poměrně stručná, je možno z ní bez obtíží seznat, že žalobce považoval rozhodnutí stěžovatele za nezákonné pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správními orgány [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Vedle žalobní námitky, že jeho podnět byl správními orgány nesprávně vyhodnocen jako odvolání, je z textu žaloby bez pochybností patrné, že žalobce taktéž namítal, že jako opomenutý účastník nemohl v řízení uplatnit konkrétní argumentaci a navrhopat provedení důkazů, neboť nebyl vyrozuměn o zahájení řízení, ani o provedených důkazech, a „*nebyl vyzván k seznámení se se spisem před vydáním rozhodnutí*“. Krajský soud proto postupoval v souladu se zákonem, přezkoumal-li rozhodnutí stěžovatele o odvolání v mezích uplatněných žalobních bodů, jak vyžaduje § 75 odst. 2 s. ř. s. Dispoziční zásadě se tedy nezpronevěřil.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice náležela, avšak neučinil v řízení žádný úkon. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají 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 22. srpna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu