

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **R. D.,** práv. zastoupen JUDr. Josefem Šírkem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, Dr. Bureše 1185/1, 370 05, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem v Českých Budějovicích, U Zimního stadionu 1952/2, 370 76, za účasti zúčastněné osoby E.ON Distribuce, a. s., se sídlem České Budějovice, F. A. Gerstnera 2151/6, 370 49, práv. zastoupené JUDr. Vojtěchem Augustinem, advokátem se sídlem České Budějovice, Senovážné nám. 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 9. 2010, č. j. 10 A 45/2010 - 46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 9. 2010, č. j. 10 A 45/2010 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2010, č. j. OREG 21185/2010/luam, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání jako opožděné.

V kasační stížnosti stěžovatel popisuje skutkový stav ve věci vydání stavebního povolení ze dne 4. 3. 1991 pro Jihočeské cihelny Jivno na stavbu VTL přípojky plynu na pozemcích tam uvedených včetně p. č.1023/1 o výměře 6441 m 2, k. ú. Rudolfov u

Českých Budějovic zaps. na LV č. 334, náležejícímu stěžovateli. Stěžovatel uvádí, že ani stavebníkem ani stavebním úřadem nebyl vyrozuměn o tom, že ohledně jeho pozemku se vede stavební řízení (stěžovatel zde trvale nebydlel ani nepracoval). Předmětná stavba dodnes nebyla zanesena do katastru nemovitostí, o uložení plynovodu v jeho pozemku se stěžovatel dozvěděl jen shodou okolností, když ho nejprve v roce 2007 oslovil zájemce o koupi pozemku (ten poté stěžovatele obvinil z podvodu ze zatajení skutečnosti, že v pozemku je uložen plynovod).

Stěžovatel mimo jiné uvádí, že krajský soud i žalovaný nesprávně posoudili jeho odvolání proti rozhodnutí žalovaného jako opožděné. Stěžovatel nesouhlasí se skutkovým zjištěním soudu, že získal vědomost o obsahu stavebního povolení ze sdělení žalovaného ze dne 1. 4. 2009, toto skutkové zjištění ohledně počátku běhu lhůty pro podání odvolání do stavebního povolení nemá oporu ve spisu. Stěžovatel stran posouzení okamžiku, kdy obdržel relevantní informace, odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS sp. zn. 2 As 25/2007 (bod 60), v němž se uvádí, že je třeba, aby faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné. V této souvislosti stěžovatel uvádí, že za situace, kdy v roce 2009 neexistoval řádný spis, kromě dvou nebo tří neautorizovaných fotokopií ani stavební úřad nemohl vzhledem k absenci projektové dokumentace ve spise stěžovateli poskytnout „oznámení zásadně stejné informační hodnoty jako oznámení řádně procesně učiněné“. Zmíněná neautorizovaná fotokopie dokumentace byla stěžovateli poskytnuta až v dubnu 2010, krajský úřad sám získal nákresy (nikoli však projektovou dokumentaci a geodetické zaměření skutečného stavu) až v průběhu odvolacího řízení. Stěžovatel sám relevantní informace nemohl jinak získat, neboť stavba nebyla zapsána v katastru nemovitostí. Stěžovatel konstatuje, že odpovědnost za stav i existenci správního spisu leží na správním orgánu a nedostatky na této straně nelze přičítat k tíži stěžovatele. Stěžovatel rovněž připomíná, že správní orgán v roce 1991, kdy probíhalo stavební řízení, stěžovatele neuvědomil, ačkoli měl k dispozici z katastru nemovitostí potřebné údaje (nacionále a bydliště). Stěžovatel uvádí, že předmětná stavba znamená zásadní zásah do jeho vlastnických práv, neboť značným způsobem a bez jakékoli kompenzace jeho práva omezuje.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že dostatečnou vědomost o obsahu stavebního povolení stěžovatel získal dříve než v průběhu odvolacího řízení – nejpozději dne 6. 4. 2009. Stěžovateli tak bylo známo, jaký orgán rozhodnutí vydal, kdy tak učinil, co bylo obsahem rozhodnutí a kdo byl stavebníkem. Žalovaný poukazuje rovněž na skutečnost, že o konkrétním umístění stavby bylo rozhodnuto již v územním řízení, které bylo ukončeno vydáním rozhodnutí dne 21. 7. 1989 podle § 39 stavebního zákona z roku 1976; stěžovatel přitom nebyl podle tehdy platného znění stavebního zákona účastníkem územního řízení; předmětem stavebního řízení bylo pouze stavebně technické provedení stavby. Žalovaný souhlasí s názorem soudu, že pro posouzení včasnosti podání nemá vliv okolnost, zda stavba event. věcné břemeno je či není zapsáno v katastru nemovitostí. Žalovaný nezpochybňuje tvrzení stěžovatele, že předmětná stavba znamená zásah do jeho majetkových práv, nicméně ani tato skutečnost

nemá vliv na posouzení včasnosti podaného odvolání. Nad rámec žalovaný dodává, že povinnost strpět výkon oprávnění plynárenského podniku vázne dle § 22 plynárenského zákona z roku 1960, resp. § 22 odst. 5 elektrizačního zákona z roku 1957 jako věcné břemeno na dotčených cizích pozemcích přímo ze zákona, tzn. že na pozemku stěžovatele vzniklo věcné břemeno ex lege a nadále trvá. Žalovaný považuje skutková zjištění soudu za správná a jeho rozhodnutí za přezkoumatelné. S ohledem na uvedené navrhuje žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Předmětem kasačního řízení je přezkum rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání stěžovatele ve věci dotčeného stavebního povolení zamítnuto pro opožděnost. Nepřísluší proto kasačnímu soudu v tomto řízení zabývat se skutečnostmi in meritum, tzn. posuzovat zákonnost vydaného stavebního povolení, ale toliko tím, zda správní orgán neporušil zákon, odmítl - li odvolání stěžovatele projednat, pokud shledal naplnění zákonných podmínek pro učinění závěru o opožděnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se otázkou opomenutého účastníka již ve své rozhodovací praxi několikrát zabýval. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozhodnutí ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 přitom mimo jiné uvedl: „*Ve vztahu k právní moci rozhodnutí je uznáním osoby za pravého (opomenutého) účastníka správním orgánem již uznaná a obvykle doložkou deklarovaná právní moc vydaného rozhodnutí otřesena. Došlo tu ke zřejmé vadě řízení a je třeba posoudit její vliv na zákonnost řízení i zákonnost rozhodnutí samotného; pro pestrost skutkových příběhů tu podle mínění rozšířeného senátu nelze dát jediný a univerzální návod, jak takové vady řešit. Je tomu tak proto, že se tu obvykle dostávají do obtížně řešitelného střetu založená či deklarovaná rovnorodá práva „původních" účastníků řízení, kteří v dobré víře ve věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, které se jim představilo jako pravomocné, předsevzali skutková a právní jednání (ve stavebním řízení, kde k těmto problémům dochází často, například započali stavbu, uzavřeli smlouvy, pronajali postavenou a kolaudovanou budovu apod.), s právy účastníka opomenutého, která bývají stejné hodnoty (např. právo vlastnické). Naproti tomu lze – a je nutno – vyslovit obecnější pravidlo, jímž je třeba se v takových případech řídit. Rozšířený senát má za to, že právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady:*

Prvý předpoklad je splněn, lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím

jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.).

Druhý předpoklad je časový moment, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.

Za těchto (přísně posouzených) předpokladů bude nedostatek samotného formálního doručení zhojitelnou procesní vadou (neboť doručení je v takovém případě skutečně jen otázkou dodržení formy bez věcného reflexu), zpravidla nepřekážející tomu, aby rozhodnutí neztratilo vlastnost, nazývanou právní mocí. Takovou procesní vadu zhojí správní orgán tím, že stejnopis rozhodnutí účastníkovi vydá (bez právních účinků doručení, které by znamenaly počátek běhu lhůt pro podání opravných prostředků).

Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníku, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážit jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv.

... Tyto skutečnosti musí ovšem v prvé řadě zjistit, posoudit a řádně zdůvodnit správní orgán; nejde tu ale o rozhodování ve volné úvaze. Dospěje-li k závěru, že naznačené předpoklady k „setrvání" právní moci splněny nebyly a rozhodnutí v právní moci pro opomenutí účastníka nenabylo (fikce oznámení nenastala), nezbývá, než řádně doručit vydané rozhodnutí účastníkovi, kterému tím počne běžet lhůta pro odvolání.

... Nejsou-li ale splněny vylíčené předpoklady, nepostačí, že opomenutý účastník o faktu existence rozhodnutí věděl (ale s jeho obsahem se včas seznámit nemohl), nebo dokonce jen to, že vědět měl a mohl: k obraně proti vrchnostenskému zásahu do práv je jistě spravedlivé tolerovat vyšší míru případné indolence dotčených osob. Samozřejmě nepostačí ani pouhá povědomost o tom, že řízení probíhalo. To musí platit zcela bez výjimky především tam, kde na obsah rozhodnutí nelze usoudit jen z pouhé informace o faktu, že řízení proběhlo nebo že rozhodnutí bylo vydáno (územní rozhodnutí, stavební povolení, různé koncese atp., tedy tam, kde lze oprávněně předpokládat připojení podmínek, různou intenzitu zásahu do práv, obecně tedy složitější úpravu právních a skutkových poměrů).

... Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo

rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení" mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut."

V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel nepochybně byl, respektive měl být, účastníkem stavebního řízení jakožto vlastník pozemku, na kterém byla stavba povolována a byl orgánem prvního stupně opomenut. K takovému závěru nadto dospěl sám žalovaný, který stran této otázky obsáhle postavení stěžovatele v řízení odůvodnil ve svém rozhodnutí; stejný závěr učinil poté i krajský soud. Stěžovateli tak nepochybně svědčilo právo podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek, tedy odvolání. Tohoto práva stěžovatel využil, otázkou je, zda tak učinil včas, zda tedy odvolání mělo být in meritum projednáno nebo bylo podáno opožděně a žalovaný se tedy věcí in meritum zabývat nemohl. Sporným je okamžik, kdy stěžovatel v intencích výše uvedené judikatury získal onu řádnou vědomost o obsahu stavebního povolení tak, aby se mohl dostatečně a účinně opravným prostředkem bránit.

Ze spisového materiálu, obsahujícího část zrekonstruovaného správního spisu, vyplynuly pro posouzení této otázky následující skutečnosti:

Dne 7. 2. 1991 podal stavebník – Jihočeské cihelny a.s. návrh na vydání stavebního povolení na stavbu VTL přípojky plynu (mimo jiné i na pozemkové parcele stěžovatele), toto bylo vydáno dne 4. 3. 1991 pod čj. Výst. 117/1991-Vo, dne 21. 5. 1992 pod čj. Výst. 453/92 –Kř bylo vydáno kolaudační rozhodnutí. Stěžovatel nebyl považován za účastníka řízení, nebylo s ním jednáno ani mu nebylo doručováno. Dne 14. 4. 2010 požádal stěžovatel Městský úřad Rudolfov o doručení výše uvedeného stavebního povolení ze dne 4. 3. 1991, na základě této žádosti byla stěžovateli zaslána dne 19. 4. 2010 kopie stavebního povolení z rekonstruovaného spisu. Dne 22. 4. 2010 bylo na Městském úřadě Rudolfov zaevidováno odvolání, které stěžovatel proti stavebnímu povolení podal. V odvolání požadoval zrušení stavebního povolení a doplnění řízení zejména pro nedostatek souhlasu majitele pozemku (zřízení věcného břemene). Dne 7. 5. 2010 bylo odvolání postoupeno krajskému úřadu s tím, že se jedná o odvolání nepřípustné. Krajský úřad dospěl k závěru, že se nejedná o odvolání nepřípustné (podané osobou, které účastenství nenáleželo), neboť stěžovatel měl mít postavení účastníka řízení, přičemž tuto skutečnost ve svém rozhodnutí podrobně odůvodnil. Žalovaný posuzoval tedy to, zda odvolání bylo podáno opomenutým účastníkem řízení v zákonné lhůtě. Žalovaný oznámil dne 18. 6. 2010 v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, že byly shromážděny podklady pro rozhodnutí a vyzval účastníky řízení, aby se k nim vyjádřili, k čemuž stanovil lhůtu. Dne 21. 6. 2010 zástupce stěžovatele této možnosti využil, následně dne 22. 6. 2010 sdělil žalovanému, že nadále, i po nahlédnutí

do spisu trvá na podaném odvolání, přitom zopakoval skutečnosti již v odvolání uvedené, a dále zdůraznil, že pokud ještě před dnem 19. 4. 2010, tedy před doručením kopie stavebního povolení, obdržel neúplnou kopii stavebního povolení, nejednalo se o doručení ve smyslu § 24 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Tvrdil, že do seznámení se se spisovým materiálem také s určitostí nevěděl, zda a kde je plynovod v jeho pozemku uložen (odvolací lhůtu proto odvozuje od data 19. 4. 2010, jejíž konec připadl na den 4. 5. 2010; pokud bylo odvolání podáno dne 22. 4. 2010, bylo podáno včas).

Ve správním spise, který byl soudu předložen, se nachází originál žádosti o doručení stavebního povolení směřované Městskému úřadu v Rudolfově (doručeno na podatelnu dne 14. 4. 2010), odvolání stěžovatele ze dne 19. 4. 2010 a dále písemnost žalovaného ze dne 1. 4. 2009, č. KUJCK 3100/2009 OREG/6, označená „sdělení k Vašemu podání ze dne 30.1.2009 ve věci vašeho účastenství ve stavebním řízení." Z uvedené písemnosti lze zjistit, že stěžovatel učinil dne 2. 2. 2009 podání, jímž se domáhal přezkumu postupu stavebního úřadu Rudolfov, který mu nepřiznal postavení účastníka stavebního řízení vedeného v roce 1991 ve věci stavby vysokotlakého plynovodu, který zasahuje na pozemek stěžovatele. O uložení plynovodu v pozemku se stěžovatel měl dozvědět až 24. 4. 2008 dotazem u vlastníka plynovodu. Ve spise se však nenachází předmětný podnět, který stěžovatel učinil. Žalovaný ve sdělení uvádí, že nebylo možno dožádat spisový materiál od příslušného stavebního úřadu, neboť jej nebylo možno v archívu dohledat a bylo nutno spis rekonstruovat, rekapituluje dále průběh stavebního řízení s tím, že stavba již byla zkolaudována, konstatuje rovněž, že stěžovatel nebyl účastníkem územního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby, poukazuje na tehdy relevantní právní úpravu. Rovněž uvádí (na str. 3): *„Lze tedy obecně dovodit, že podkladem pro vydání předmětného stavebního povolení vydaného dne 4. 3. 1991 za účinnosti těchto předpisů, měl být Váš souhlas, a pokud tomu tak nebylo, pak stavební povolení bylo vydáno v rozporu se zákonem."* Dále se v přípise žalovaného konstatuje, že *„(v)šak již v současné době žádnou nezákonnost stavebního povolení napravit nelze, přestože z obsahu podání vyplývá, že se přezkumu postupu stavebního úřadu v řízení, které předcházelo vydání stavebního povolení, domáháte."*; následně je odůvodňováno, proč přezkumné řízení nelze vést, a to s odkazem na podmínky stanovené zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.; přitom se zde uvádí v souvislosti s dodržením lhůty dle § 96, resp. § 97 odst. 2 cit. zákona: *„.....rozhodnutí ve věci přezkumného řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. S ohledem na skutečnost, že na základě dochovaných dokladů je nemožné stanovit den nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, což je zcela nezbytná podmínka pro posouzení předpokladů pro přezkum rozhodnutí cestou opravného prostředku cestou správního dozoru, nezbývá totiž, než pouze obecně konstatovat, že s ohledem na dobu vydání napadeného rozhodnutí,..... nelze než vycházet z toho že tyto lhůty již marně uplynuly..."*

Nejvyšší správní soud neshledal pro závěry žalovaného, resp. krajského soudu, dostatek opory ve spisovém materiálu. Jakkoli samotný výše zmiňovaný přípis ze dne 1. 4. 2009 není předmětem přezkoumání ve věci nyní projednávané, nelze od jeho obsahu odhlédnout, a to tím spíše, obsahuje-li skutečnosti, které mohou být pro projednávanou věc zásadní.

Nejvyšší správní soud shledává zásadní deficit v tom, že spis neobsahuje samotný podnět stěžovatele, krajský soud však shodně s žalovaným vychází z premisy, že stěžovatel

již při podání podnětu měl (musel mít) dostatek informací a povědomost o vydaném stavebním povolení, tudíž od této doby lze počítat běh odvolací lhůty dle § 54 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. (tj. 3 měsíce od oznámení rozhodnutí). Takový závěr by bylo lze učinit však teprve poté, bylo-li by již z předmětného podnětu možno takovou skutečnost prokázat. Rovněž s přihlédnutím k obsahu samotného podnětu by bylo možno polemizovat i o tom, zda tento neměl být posouzen jakožto odvolání opomenutého účastníka řízení, a to tím spíše za situace, kdy správní orgán sám ve sdělení uvádí, že stěžovatel měl být účastníkem řízení a stavební povolení tedy bylo vydáno v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto případě by měla být věc posuzována nikoli dle zákona č. 500/2004 Sb., ale dle zákona č. 71/1967 Sb., neboť rozhodnutí o stavebním povolení, nebylo-li doručeno všem účastníkům, nemohlo nabýt právní moci, řízení tedy nelze považovat za ukončené (viz § 179 zák. č.500/2004 Sb.).

Odvolací lhůty v případě neoznámení rozhodnutí upravuje v současnosti nový správní řád výslovně v ust. § 84 odst. 1 a 2. Z právní úpravy obsažené v dřívějším zákoně č. 71/1967 Sb. však vyplývalo, že rozhodnutí, které nebylo oznámeno byť jen jednomu z účastníků správního řízení, nenabylo ve skutečnosti právní moci, ač ostatní účastníci třeba byli i v dobré víře o tom, že rozhodnutí právní moci nabylo a správní orgán jim vyznačil i doložku právní moci). V praxi tak nebyla způsobilá nabýt právní moci rozhodnutí vydaná např. i před deseti a více lety, což znamenalo v mnoha případech značnou právní nejistotu. Není přitom podstatné, zda jde o (opomenutého) účastníka řízení, se kterým správní orgán nejednal, podstatné je, zda se jedná o osobu, která z materiálního hlediska postavení účastníka řízení měla, i když s ní správní orgán nejednal. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle jeho názoru nebylo na místě aplikovat ust. § 54 zákona č. 71/1967 Sb., neboť uvedené ustanovení presumuje, že účastníkovi bylo rozhodnutí oznámeno, obsahovalo však nesprávné poučení nebo neobsahovalo poučení žádné; v projednávané věci však se stěžovatelem nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem řízení a žádné rozhodnutí mu ani doručováno nebylo.

Jak již bylo však uvedeno výše, Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 připustil, že právní moc rozhodnutí není zvrácena tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, připustil tedy, že vždy i bez doručení rozhodnutí tomu, kdo byl nepochybně účastníkem řízení a s nímž nebylo jednáno, může nabýt rozhodnutí právní moci. Tímto názorem je tedy senát ve věci rozhodující vázán. Současně však takový závěr rozšířený senát podmínil splněním podmínek:
1) lze-li postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu. 2) opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci.

Jakkoli žalovaný vycházel ve svém odůvodnění z výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, resp. je ve svém rozhodnutí uvádí, dospěl na základě úvah, které však nemají dílem oporu ve spise, dílem se zakládají na nesprávném právním posouzení a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, k nesprávnému závěru, který je naopak v přímém rozporu s názorem, který byl ve zmiňovaném rozhodnutí rozšířeného senátu vysloven.

Z rekapitulace žalovaného v předmětném sdělení ze dne 1. 4. 2009 (samotný podnět stěžovatele spis neobsahuje), lze naopak dovodit pouze to, že stěžovatel věděl, že v roce 1991 bylo vedeno stavební řízení a že (někde) na jeho pozemku byl umístěn plynovod, o čemž se dozvěděl od vlastníka plynovodu. Není však zřejmé, zda stěžovatel např. předmětné rozhodnutí identifikoval, popř. uvedl skutečnosti, z nichž by bylo nesporné, že se s jeho obsahem seznámil. Uvádí-li zde krajský soud na str. 5 rozsudku, že, „ *z obsahu podnětu, který stěžovatel zaslal žalovanému dne 30. 1. 2009 je zřejmé, že měl vědomost o existenci stavebního povolení ze dne 4. 3. 1991 v případě, že je jím uvedené rozhodnutí citováno, včetně stavby*“, není zřejmé, z čeho tak usoudil, nebyl-li podnět stěžovatele součástí spisu. Identifikace rozhodnutí vyplývá až ze sdělení žalovaného, a to na základě dožádaného spisu, který (jak sám žalovaný přiznává v souvislosti s nemožností stanovit okamžik nabytí právní moci – viz výše), nebyl úplný a byl pořízen rekonstrukcí.

K tomu, aby opomenutý účastník řízení seznal s dostatečnou jistotou obsah vydaného rozhodnutí, musí především seznat, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, ale také, jakým způsobem a rovněž v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do jeho práv. Důkazní břemeno, tzn. prokázání skutečnosti, že se v daném případě stěžovatel s obsahem rozhodnutí v požadovaném rozsahu seznámil, leží přitom na správním orgánu. Břemeno svého tvrzení (tzn. okamžik vědomosti stěžovatele) však správní orgán neunesl, konstatoval-li bez dalšího, že stěžovatel věděl o existenci stavebního povolení již dne 30. 1. 2009, přitom k tomuto datu konstruuje fikci oznámení rozhodnutí a odvíjí od něj běh odvolací lhůty. Tato povědomost stěžovatele nepostačí ke splnění podmínky uvedené ad 1). Žalovanému nelze přisvědčit však ani v jeho další konstrukci, považuje-li za nejzazší datum, kdy stěžovateli bylo rozhodnutí „oznámeno“, kdy tedy získal řádnou vědomost o obsahu stavebního povolení ze sdělení, které k podnětu stěžovatele bylo vydáno dne 1. 4. 2009 a stěžovateli bylo doručeno dne 6. 4. 2009. Od tohoto data potom žalovaný odvozuje lhůtu pro podání odvolání, která skončila dne 7. 7. 2009.

Krajský soud na závěrech žalovaného setrval, shodně s žalovaným konstatoval, že stěžovatel získal řádnou vědomost o obsahu stavebního povolení ze sdělení žalovaného ze dne 1. 4. 2009. Nejvyšší správní soud se s hodnocením věci, tak jak učinil žalovaný a poté i krajský soud, neztotožňuje. K závěru o vědomosti určité kvality (tak jak ji presumuje výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu) nepostačuje pouze obecná povědomost o existenci stavebního povolení, což dovozuje žalovaný ze samotného podnětu stěžovatele ze dne 30. 1. 2009, nepostačují ale ani informace, týkající se předmětného řízení obsažené ve sdělení žalovaného ze dne 1. 4. 2009.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že nelze tedy spravedlivě a zcela bezpečně usuzovat, že stěžovatel, jakožto opomenutý účastník stavebního řízení, měl dostatečnou a účinnou možnost se bránit, tzn. že věděl v jakém rozsahu a jakým způsobem bylo zasaženo do jeho vlastních práv, když neměl přístup do dokumentace, ve které je zakreslena vysokotlaká přípojka plynu, a to i vzhledem k velikosti dotčeného pozemku (6 441 m^2). Počátek běhu lhůty k podání odvolání, tedy k možnosti účinně a řádně bránit svá práva, v tomto případě nevzniká ani případným doručením stavebního povolení (pokud by jeho součástí nebyla příslušná dokumentace), ale až okamžikem, kdy má stěžovatel možnost seznat obsah dokumentace ke stavbě, tedy skutečný obsah rozhodnutí samotného.

Žalovaný proto pochybil, když posoudil podané odvolání stěžovatele jako opožděné a nerozhodoval in meritum, tedy o věci samé. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí obsáhle zabýval okolnostmi stavebního řízení a dalšími skutečnostmi stran účastenství. Posoudí-li správní orgán odvolání jako opožděné, je argumentace stran jiných skutečností než právě a pouze těch, které jsou ve věci rozhodné pro posouzení včasnosti, zcela nadbytečná a irelevantní.

Setrval-li na právních závěrech žalovaného rovněž i krajský soud, z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ohledně posouzení opožděnosti odvolání opomenutého účastníka a s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. května 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu