

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **F. K.**, zast. JUDr. Ludmilou Krejčí, advokátkou se sídlem Starobrněnská 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Obec Moravany,** se sídlem Střední 28, Moravany, **2) Zemědělská vodohospodářská správa, Oblast povodí Moravy a Dyje,** se sídlem Brno, Hlinky 60, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2011, č. j. 31 Ca 111/2009 - 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2011, č. j. 31 Ca 111/2009 - 59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 5. 2009, sp. zn. S-JMK 43506/2009 OŽP-Ja, čj. JMK 43506/2009.

Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodu nezákonnosti, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Rozhodnutí stěžovatele bylo zrušeno s odůvodněním, že se krajský soud principiálně ztotožňuje s argumentací stěžovatele ve vztahu k účastenství žalobce, avšak současně konstatuje, že bude třeba, aby o jeho účastenství bylo rozhodnuto samostatným usnesením, proti němuž je přípustný opravný prostředek. Přitom současně krajský soud uvádí, že případné

negativní rozhodnutí v tomto směru nemůže ve smyslu ust. § 28 odst. 1 správního řádu vyvolat žádné právní účinky ve vztahu k provostupňovému rozhodnutí, přičemž ostatní účastníci budou o něm toliko vyrozuměni. Touto argumentací se krajský soud vypořádal se závěrem stěžovatele o nepřípustnosti odvolání. Dále se krajský soud zabýval posouzením včasnosti odvolání žalobce, přičemž konstatoval, že z obsahu spisu je zřejmé, že k fyzickému doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobci došlo dne 18. 2. 2009, a proto nelze v tomto smyslu fakticky hovořit o tom, že by odvolání žalobce bylo podáno opožděně. Současně však krajský soud konstatuje, že ze správního spisu je zřejmé, že se žalobce s rozhodnutím fakticky seznámil dne 26. 7. 2006, kdy mu bylo umožněno nahlížet do spisu.

Stěžovatel dále konstatuje, že je třeba ve věci rozlišit odvolání žalobce proti výroku, jímž se povoluje nakládání s vodami, a proti výrokům, jimž se povoluje stavba vodního díla a rozhoduje o technicko-bezpečnostním dohledu (dále „TBD“) – proti těmto výrokům podal žalobce odvolání již dne 24. 10. 2008, toto odvolání stěžovatel rozhodnutím čj. JMK 139902/2008 ze dne 16. 1. 2009 zamítl. Odvolání žalobce podané dne 3. 3. 2009 tedy bylo co se týče výroku o povolení stavby a TBD v pořadí již odvoláním druhým, a proto je stěžovatel pro překážku věci pravomocně rozhodnuté zamítl jako nepřípustné. Co se týče výroku, jímž bylo povoleno nakládání s vodami, posuzoval je krajský úřad jako odvolání podané opomenutým účastníkem, neboť dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že pozemky žalobce mohou být případnou zátopou zasaženy, bude napadeným prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčen na svých právech. Stěžovatel tedy v tomto případě posuzoval včasnost odvolání, přičemž vycházel z rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 25/2007 - 118, v němž NSS dospěl k závěru, že prokáže-li se, že opomenutý účastník získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí, teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že tímto okamžikem mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání. Vzhledem k tomu, že žalobce se s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámil dne 26. 7. 2006, kdy nahlížel do spisu, počala mu lhůta pro odvolání běžet od tohoto dne (ze spisu rovněž vyplývá, že žalobce se s rozhodnutím seznámil rovněž dne 27. 10. 2006, kdy byl prováděn státní stavební dohled nad vodním dílem „Moravany – suchý poldr“, jehož se žalobce účastnil). Formálním doručením prvostupňového rozhodnutí žalobce dne 18. 2. 2009 tedy nemohla počít běžet odvolací lhůta nová. Nadto pokud by žalobce provstupňové rozhodnutí před tímto datem neznal, nemohl by proti němu ani podat již dne 24. 10. 2008 odvolání.

Stěžovatel s žalobcem namítanou neoddělitelností výroků o povolení nakládání s vodami a o povolení stavby nesouhlasí, neboť dle § 15 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění účinném do 31. 7. 2010, lze vodní dílo, které slouží k nakládání s vodami a je-li vydání tohoto povolení k nakládání s vodami třeba, povolit jen, bylo-li povoleno odpovídající nakládání s vodami nejpozději současně s povolením stavby vodního díla. Nakládání s vodami tedy mohlo existovat samostatně bez toho, aniž by bylo zároveň s ním vydáno stavební povolení, které je vůči povolení k nakládání s vodami rozhodnutím navazujícím. Této konstrukci odpovídá i ust. § 108 vodního zákona, podle něhož je odvolacím orgánem ve věcech povolení nakládání s vodami, k nimž je v prvním stupni příslušný krajský úřad, Ministerstvo životního prostředí a odvolacím orgánem ve věcech vodních děl Ministerstvo zemědělství. Vzhledem k výše uvedenému bylo také možné rozhodnout samostatně o odvolání podaném žalobcem dne 24. 10. 2008 proti stavebnímu

povolení a TBD, neboť jeho případné zrušení by nemělo vliv na povolení k nakládání s vodami.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynuly následující pro posouzení věci podstatné skutečnosti.

Předmětem sporu je, zda odvolání podané žalobcem dne 2. 3. 2009 proti rozhodnutí, které bylo správním orgánem vydáno dne 20. 1. 2004 lze posoudit jako opožděné.

Žalobce podal již dne 24. 10. 2008 odvolání, v němž konstatuje, že Odbor životního prostředí MěÚ Šlapanice dne 20. 1. 2004 vydal stavební povolení k provedení vodního díla „Moravany – suchý poldr“, v kraji Jihomoravském, okrese Brno – venkov, obci Moravany, katastr. území Moravany u Brna, na pozemcích p.č. 1412/1, 473/3, 457/4, PK 1183, PK 1413, drobný vodní tok Moravanský potok, v ř. km 2,50, č.h.p. 4-15-03-001, HGR 224.

V tomto odvolání žalobce namítá, že jeho pozemek na LV č. 318 bezprostředně sousedí s pozemky p.č. 457/3, 457/4 a 1413, na nichž podle citovaného rozhodnutí byla povolena stavba vodního díla. Konstatuje, že sice stavba nezasahuje na pozemek žalobce, ale pozemek se nachází v retenčním prostoru poldru, což znamená, že by byl dotčen případnou zátopou; měl být tedy účastníkem řízení, nicméně s ním jednáno nebylo. Požaduje, aby bylo rozhodnutí MěÚ Šlapanice č. j.. ŽP 3001/2003-Šr ze dne 20. 1. 2004 zrušeno.

O tomto odvolání rozhodl stěžovatel dne 16. 1. 2009. Odvolání zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu, tedy jako odvolání nepřípustné. V odůvodnění konstatoval, že se jím zabýval v rozsahu odvolacích námitek, z nichž je zřejmé, že žalobce se necítí být dotčen samotnou stavbou vodního díla, ale zátopou, tedy povolením k nakládání s vodami a nikoli napadeným stavebním povolením. Vyjádřil se rovněž k otázce účastenství žalobce s tím, že toto namítá až po čtyřech letech od vydání rozhodnutí. Uvádí, že napadené stavební povolení bylo konzumováno v průběhu let 2004 – 2006, kdy žalobce své případné účastenství neuplatnil dříve, z čehož se dá dovodit, že stavba se jeho pozemku přímo nedotkla. Z výše uvedeného odvolací orgán dovodil, že žalobce nebyl účastníkem stavebního řízení, zde odkazuje na interní instrukce k vyřízení odvolání podaném osobou, která není účastníkem řízení, podle nichž takové odvolání je nepřípustné. Odvolací orgán však připustil, že v řízení, které se týkalo nakládání s vodami, žalobce účastníkem řízení byl. V projednávané věci však žalobce směřoval odvolání do výroku II., tj ve vztahu k povolení stavby. Stejnopis rozhodnutí byl doručen právní zástupkyni žalobce dne 18. 2. 2009.

Následně, dne 2. 3. 2009 s odkazem na doručení rozhodnutí ze dne 16. 1. 2009, podal žalobce nové odvolání k MěÚ Šlapanice, v němž napadá rozhodnutí č. j.. ŽP 3001/2003-Šr, ze dne 20. 1. 2004 v celém rozsahu; v odvolání dílem opakuje tvrzení uplatněná v odvolání stran stavby, namítá, že nebyl účastníkem stavebního řízení, ač jím měl býti. Dále odkazuje na rozsudek NSS, v němž byl poučen o tom, že má požádat o doručení stavebního povolení a poté je napadnout odvoláním, jakož na rozhodnutí o odvolání ze dne 16. 1. 2009, v němž bylo připuštěno, že účastníkem řízení měl být v řízení, které se týkalo nakládání s vodami. Dále v odvolání namítal, že rozhodnutí městského úřadu ze dne 20. 1. 2004 je nezákonné, neboť jeho vydání nepředcházelo územní řízení apod. Tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo do jeho výlučných vlastnických práv, navrhuje rozhodnutí v celém rozsahu zrušit.

O tomto odvolání rozhodl stěžovatel dne 19. 5. 2009 rozhodnutím, které je nyní předmětem soudního přezkoumání; odvolání bylo podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto jako nepřípustné a opožděné. V odůvodnění rozhodnutí se podává, že se vedla dvě řízení, která spolu souvisejí a jejichž rozhodnutí se vztahují k jednomu žadateli (rozhodnutí o povolení nakládání s vodami a řízení o povolení stavby vodního díla), bylo tedy postupováno v souladu s ust. § 140 odst. 1 správního řádu a rozhodnutí bylo vydáno ve sloučeném řízení. Každé z těchto řízení může mít svůj okruh účastníků, přitom žalobce měl postavení účastníka řízení v řízení o nakládání s vodami dle ust. § 115 odst. 15 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, a to jakožto vlastník pozemků dotčených vzdouváním povrchových vod. Ve vztahu k řízení o povolení stavby účastníkem řízení nebyl. Stěžovatel vypořádal námitky vznesené v odvolání týkající se dotčení pozemku. V odůvodnění se rovněž konstatuje, že rozhodnutí, i když obsahuje několik výroků, je napadáno vždy jako celek, přitom žalobce již jednou odvolání proti rozhodnutí MěÚ Šlapanice ze dne 20. 1. 2004 podal a bylo o něm rozhodnuto, a to dne 16. 1. 2009, nové rozhodování by založilo překážku res iudicatae.

Stěžovatel stran posuzování včasnosti podaného odvolání konstatoval, že není pravdou, že by žalobce o stavbě nevěděl, odkazuje přitom na rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008 (č. j. 7 As 55/2007 - 71 – pozn. NSS), v němž je uvedeno, že si předmětné rozhodnutí ze dne 20. 1. 2004 žalobce opatřil nejpozději v srpnu 2006, kdy již bylo téměř dva roky pravomocné a bylo konzumováno realizací stavby. V úředním záznamu ze dne 26. 7. 2006 je dokumentováno nahlédnutí do spisu, kdy se s rozhodnutím seznámil, čemuž odpovídá i jeho následný postup, kdy podal dne 16. 11. 2008 odvolání. Stěžovatel uzavírá, že žalobce o stavbě a jejím provedení věděl od samého počátku, vč. její přípravy, a to i vzhledem k tomu, že bydlí v bezprostřední blízkosti stavby, obec Moravany navíc s žalobcem jednala o směně pozemku dotčeného vzdutím vody, s čímž nejdříve souhlasil a poté na jednání dne 11. 12. 2006 směnu odmítl a požadoval posunutí v projektu vyznačené 100-leté křivky rozlivu a zařazení jeho pozemku v územním plánu k výstavbě rodinného domu. Tomu nemohlo být vyhověno, neboť daný pozemek byl ohrožen velkou vodou, a to i před vybudováním poldru. Stěžovatel ve své argumentaci dospěl k závěru, že žalobce zcela prokazatelně o vydaném povolení stavby suché nádrže věděl, stejně věděl i o realizaci stavby, přitom své zájmy nehájil dříve, ale až po ukončení stavby započal s obstrukčními námitkami.

Stěžovatel dospěl k závěru, že odvolání je opožděné, vzhledem k tomu, že odvolatel prokazatelně o vydaném rozhodnutí věděl již v roce 2006. Dle stěžovatele nelze zasahovat do práv stavebníků nabytých v dobré víře, zejm. do práv již konzumovaných, např. vlastní realizací stavby uvedené řádně do trvalého užívání. V daném případě není právo na běžné užívání pozemku žalobce nijak omezeno oproti stavu před výstavbou poldru, přitom na pozemku lze hospodařit způsobem, pro který je daný pozemek určen. K ohrožování těchto pozemků velkými vodami docházelo dle stěžovatele přitom i před výstavbou suché nádrže.

Krajský soud v rozsudku, kterým rozhodnutí stěžovatele zrušil, popsal průběh veškerého správního řízení in meritum, dále na str. 5 odkazuje na ust. § 28 odst. 1 a 2 správního řádu stran otázky účastenství v řízení, zabývá se otázkou možného podání odvolání osobou, s níž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, která naplňovala materiální znaky účastenství (§ 81 odst. 1 správního řádu). Konstatuje, že pro určení lhůty k podání odvolání se na opomenutého účastníka hledí jako na účastníka, kterému nebylo oznámeno správní rozhodnutí (§ 84 správního řádu) a dále uvádí, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP-3001/2003-Šr vydané za účinnosti starého správního řádu, bylo žalobci doručeno dne 18. 2. 2009, dne 2. 3. 2009 proti němu podal odvolání. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatuje, že žalobce své právo být účastníkem řízení uplatňoval, ovšem v průběhu řízení k jeho případnému účastenství nebylo přihlédnuto. V režimu nového správního řádu má žalobce právo na to, aby o jeho účastenství bylo rozhodnuto podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu, tedy usnesením, proti němuž je připuštěn opravný prostředek. Na tomto místě krajský soud uvádí, že *„(s)e s argumentací žalovaného ve vztahu k účastenství žalobce v předmětném řízení principiálně ztotožňuje, avšak bude třeba, aby o jeho účastenství bylo rozhodnuto samostatným usnesením, proti němuž je přípustný opravný prostředek. Případné negativní rozhodnutí v tomto směru nemůže ve smyslu ust. správního řádu vyvolat právní účinky ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí, přičemž ostatní účastníci řízení o něm budou toliko vyrozuměni. I přesto je nutno ztotožnit se s námitkou žalobce týkající se nezákonnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu porušení procesních pravidel.“*. Krajský soud uložil stěžovateli, aby otázku účastenství žalobce řádně posoudil a rozhodl samostatným usnesením. Dále krajský soud uvádí, že správní rozhodnutí, jakožto akt veřejné moci nemůže být napadáno donekonečna, a to ani tehdy, kdy vykazuje procesní chyby; opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti rozhodnutí, jakož i nejistotu v právním postavení účastníků a třetích osob. V návaznosti na to krajský soud konstatuje, že však v daném případě došlo k doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně až 18. 2. 2009, nelze proto v tomto smyslu fakticky hovořit o tom, že odvolání by bylo opožděné. Lze však dle krajského soudu polemizovat o tom, kdy žalobce získal povědomost o obsahu rozhodnutí, neboť ze spisu je zřejmé, že dne 26. 7. 2006, kdy mu bylo na základě jeho ústní žádosti umožněno nahlížet do spisu, se s rozhodnutím fakticky seznámil a tímto dnem tedy získal subjektivní vědomost o existenci rozhodnutí a od tohoto dne se počala v daném případě odvíjet lhůta, kdy mohl správní orgán požádat o doručení uvedeného rozhodnutí a následně proti němu podat odvolání. K související otázce nepřípustnosti odvolání odkázal krajský soud na vypořádání námitky stran účastenství, neboť je zcela v kompetenci správních orgánů posoudit a rozhodnout, zda žalobce byl nebo nebyl účastníkem předmětného řízení a poté zaujmout stanovisko k přípustnosti či nepřípustnosti odvolání žalobce.

Krajský soud uložil stěžovateli, aby zavázal správní orgán I. stupně k vydání rozhodnutí o účastenství žalobce v předmětném řízení tak, aby bylo postaveno najisto, zda tímto účastníkem byl či nebyl.

Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce z důvodu opožděnosti a nepřípustnosti podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu. Podle citovaného ustanovení opožděné nebo nepřípustné odvolání správní orgán zamítne; jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro užití mimořádných opravných prostředků, resp. dozorčích prostředků. Opožděné nebo nepřípustné odvolání správní orgán zamítne, aniž by zkoumal věc samotnou postupem stanoveným v § 89 odst. 2, resp. dalších souvisejících ustanoveních správního řádu, týkající se meritorního přezkoumání prvostupňového rozhodnutí.

Odvolací orgán v daném případě rozhoduje toliko z formálních důvodů. Důvody, pro které lze dle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání zamítnout, přitom nemusí nastat kumulativně, může nastat již jen jeden z nich, tzn. buď opožděnost – odvolání je podáno po lhůtě zákonem stanovené (viz § 83 odst. 1 správního řádu) nebo nepřípustnost (viz např. § 82 odst. 1). Logickým požadavkem zkoumání podmínek řízení, je v případě, nejedná-li se o nepřípustnost zcela zjevnou (např. nedostatek věcné příslušnosti), a priori včasnost podaného odvolání. Není-li totiž podáno odvolání včas, je zcela jedno, zda bylo přípustné; muselo by být bez dalšího zamítnuto. V projednávané věci nadto je zjevné, že se správní orgány podaným odvoláním žalobce zabývaly jako odvoláním, které bylo podáno opomenutým účastníkem, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel poměřoval uplynutí lhůty nikoli k datu vydání rozhodnutí, tj. 20. 1. 2004, ale svoji argumentaci staví na okamžiku, kdy se stěžovatel s rozhodnutím prokazatelně seznámil.

Z uvedeného důvodu je proto rozhodující zabývat se otázkou včasnosti podaného odvolání; řešit za této situace otázku, zda bylo v případě žalobce rozhodnuto usnesením o tom, zda je či není účastníkem řízení (resp. zda jím byl či nebyl) je zcela irelevantní, neboť tuto otázku bral stěžovatel v potaz, když lhůtu pro podání odvolání posuzoval jako lhůtu, kterou má k dispozici opomenutý účastník řízení. Jakkoli požadavek, aby bylo o účastenství osoby rozhodnuto formálním způsobem správním řádem předvídaným, tj. usnesením, je zcela legitimní, v dané věci je s přihlédnutím ke zjištěným skutkovým okolnostem zcela irelevantní, zda se tak stalo či nikoli.

Stran posouzení včasnosti odvolání neshledal Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu zcela konzistentními a jednoznačnými; neodpovídají ani zcela obsahu spisu.

Ze spisového materiálu bylo prokázáno, že žalobce, bez ohledu na skutečnost, zda s ním bylo či nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, o provádění stavby věděl, což samo o sobě není ve věci relevantní, nicméně je prokázáno, že musel být obeznámen i se samotným obsahem rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a to dříve než až dne 18. 2. 2009, a to v takovém rozsahu, aby mohl podat proti němu odvolání. Z odvolání

ze dne 24. 10. 2008 se podává, že žalobce neměl pouze obecnou povědomost o tom, že „nějaké řízení“ probíhá, ale zcela konkrétně se s obsahem rozhodnutí ze dne 20. 1. 2004 seznámil již dříve, když zcela přesně napadené rozhodnutí označil a specifikoval pozemky dotčené stavbou, apod. Ostatně sám krajský soud v této souvislosti uvádí, že *„(l)ze však dle krajského soudu polemizovat o tom, kdy žalobce získal povědomost o obsahu rozhodnutí, neboť ze spisu je zřejmé, že dne 26. 7. 2006, kdy mu bylo na základě jeho ústní žádosti umožněno nahlížet do spisu, se s rozhodnutím fakticky seznámil a tímto dnem tedy získal subjektivní vědomost o existenci rozhodnutí“* Na druhou stranu však krajský soud konstatuje, že bylo-li rozhodnutí žalovaného doručeno až 18. 2. 2009, nelze hovořit o tom, že bylo podáno opožděně. Úvahy krajského soudu zde postrádají v tomto směru logický závěr, přesněji řečeno jsou ve vzájemném logickém rozporu.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu v daném případě není prostor pro polemizování o skutečnostech, které jsou ze spisu zcela zřejmé, nadto žalobce sám svým chováním nepopírá, že znalost o rozhodnutí měl. V totožné věci žalobce přitom probíhalo řízení před krajským soudem a poté před Nejvyšším správním soudem (žalobce podal též podnět k přezkoumání předmětného rozhodnutí v rámci dozorčího prostředku dle správního řádu). Z rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 72, kterým ve věci odloženého podnětu bylo rozhodováno o kasační stížnosti žalobce a který je součástí spisu předloženého ve věci nyní projednávané,vyplývá mimo jiné:

Stěžovatel podal dne 27. 11. 2006 ke krajskému úřadu podnět k zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu, a to ve vztahu k rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr. V daném případě krajský úřad sdělil stěžovateli dopisem ze dne 19. 12. 2006, že neshledal zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr., které nabylo právní moci dne 16. 2. 2004, protože jeho podnět k přezkoumání byl doručen dne 27. 11. 2006 a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení již uplynula dne 16. 2. 2005 (§ 96 odst. 1 správního řádu). Žalobu podanou proti tomuto sdělení krajský soud odmítl usnesením ze dne 22. 5. 2007, č. j. 31 Ca 26/2007 - 43.

Z kasační stížnosti, kterou žalobce proti citovanému usnesení podal, mimo jiné vyplývá, že *„(k)onkrétní důvody, pro které byl podáván podnět k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, jsou uvedeny v předmětné žalobě. Toto rozhodnutí je nezákonné již proto, že jeho vydání nepředcházelo územní řízení, v němž by mohl stěžovatel hájit své zájmy. Ačkoliv je vlastníkem pozemku p. č. 453, který bezprostředně sousedí s pozemky, na nichž byla povolena stavba vodního díla (je tak dotčen případnou zátopou), správní orgán s ním nejednal jako s účastníkem řízení. Jako účastník řízení by mohl zejména namítat, zda byla vůbec nutná protipovodňová opatření. Je tedy zřejmé, že nezákonné odnětí možnosti účastnit se řízení mělo významný vliv na vydané rozhodnutí, neboť se nabízely i jiné varianty řešení, které tak nemohly být uplatněny. Předmětné rozhodnutí ze dne 20. 1. 2004 si stěžovatel opatřil a seznámil se s ním až po zahájení stavby v srpnu 2006, kdy již bylo pravomocné. Jedinou cestou, jak zhojit uvedené nezákonnosti, byl proto postup podle § 94 a násl. správního řádu. To byl také okamžik, od něhož je třeba počítat běh jednoroční lhůty ve smyslu § 96 správního řádu, a nikoliv od právní moci rozhodnutí, jež bylo vydáno před účinností tohoto správního řádu dne 16. 2. 2004.“*

Dovozuje-li tedy sám žalobce, že okamžikem od něhož je třeba počítat lhůtu, není 20. 1. 2004, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu vydáno (přičemž žalobce nečiní sporným okamžik, kdy měl rozhodnutí správního orgánu k dispozici), ale až od srpna 2006, kdy se s ním seznámil, není důvod pro polemiku krajského soudu o tom, kdy žalobce povědomost o rozhodnutí správního orgánu nabyl.

Otázku opomenutých účastníků řízení posuzoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j.. 2 As 25/2007-118 ze dne 17. 2. 2009, přitom v něm mimo jiné konstatoval: *„(V) situaci, kdy opomenutý účastník řízení vystoupí teprve poté, kdy řízení před správním orgánem je skončeno rozhodnutím, jež správní orgán má za konečné a případně také pravomocné, nastávají různé varianty, kombinující jednak otázku právní, zda totiž vystoupivší osoba je nebo není skutečným účastníkem řízení, a jednak otázku skutkovou, především v tom, zda a kdy taková osoba získala dostatečný a věrohodný poznatek o obsahu rozhodnutí (nebo rozhodnutích), které bylo v řízení vydáno..... (v)e 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.“* V této otázce rozšířený senát dospěl k závěru, že právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny určité předpoklady, jednak *„(l)ze-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. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku tak dospěl k závěru, že *„(n)edostatek samotného formálního doručení je 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).“* Tak tomu bylo i v projednávané věci; stěžovatel postupoval zcela v intencích citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že je pravdou, že v v rozsudku č. j. 7 As 55/2007 - 72, na který žalobce poukazuje, soud stran jeho možné soudní ochrany konstatoval, že pokud nebylo rozhodnutí žalobci doručeno, nenabylo právní moci a žalobce má požádat o jeho doručení, přičemž poté se může proti němu odvolat. Nicméně je také pravdou, že v daném rozsudku se soud primárně zabýval otázkou skutkově jinou, přitom zde nejsou zmiňovány všechny podstatné skutečnosti. Předmětem soudního posouzení bylo podání podnětu k přezkoumání rozhodnutí, tento podal žalobce dne 27. 11. 2006. Nutno rovněž poukázat na to, že uvedené rozhodnutí sedmého senátu

předcházelo později vydanému rozhodnutí rozšířeného senátu, který ve věci vyslovil závazný právní názor (viz výše).

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k uvedenému nesdílí stěžovatele zavazující názor krajského soudu stran nutnosti vydat usnesení, což je procesní rozhodnutí, které se vydává v průběhu řízení, v němž by správní orgán rozhodl, zda žalobce je či není účastníkem řízení. Usnesení o tom, že určitá osoba je či není účastníkem řízení oznamuje správní orgán přitom pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníky o něm pouze vyrozumí. To znamená, že opravný prostředek proti takovému usnesení může podat pouze osoba, o jejíž účasti se v řízení rozhodovalo, přitom takové řešení sleduje hledisko procesní ekonomie (viz § 6 odst. 2 správního řádu). Odvolání proti usnesení nemá přitom odkladný účinek (§ 76 odst. 5 správního řádu), což znamená, že je předběžně vykonatelné. Samotné vydání usnesení tedy nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. Není tedy v kontextu právní úpravy obsažené v ust. § 28 odst. 1 a 2 správního řádu zřejmé, jaký význam by mohlo mít vydání usnesení poté, kdy již věc byla ukončena.

Bylo-li prokázáno, že odvolání podal žalobce zjevně opožděně, přičemž stěžovatel při posouzení lhůty reflektoval jeho postavení v řízení, je zcela nadbytečné rozhodovat o účastenství v řízení ex post. Nejvyšší správní soud má za to, že poté, kdy řízení již bylo ukončeno vydáním rozhodnutí, je třeba otázku účastenství řešit v následném odvolacím řízení a od jejího výsledku potom odvíjet i výsledek řízení ve věci samé; přitom tato vada řízení, došlo-li k porušení základních práv ústavně garantovaných, tj. i práva na spravedlivý proces, může mít za následek i zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost.

S přihlédnutím k výše uvedenému shledal Nejvyšší správní soud kasační důvody stěžovatele oprávněnými, a proto rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. listopadu 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu