

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **a) Mgr. J. J., LL.M., b) A. F. J.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Višňovka, s. r. o.,** se sídlem Hrdinů 4, Horoměřice, zastoupená Mgr. Karlem Machánkem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 7, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Borovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2011, č. j. 8 Ca 149/2008 - 152,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2011, č. j. 8 Ca 149/2008 - 152, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2011, č. j. 8 Ca 149/2008 - 152, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 22. 1. 2008, č. j. 11500/2008/KUSK, kterým bylo zamítnuto jako opožděné odvolání žalobců (dále jen „účastníci řízení“) proti rozhodnutí Obecního úřadu Velké Přílepy, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst. 328/2-RD, BD-817/06-Km, jímž bylo společnosti Ar-B. Praha, a. s., povoleno umístění stavby rodinných domů a bytových domů v lokalitě Višňovka II v k. ú. Horoměřice. Městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že je z rozhodnutí stavebního úřadu zcela zřejmé, koho považoval za správního řízení účastníky řízení. Účastníkům řízení žádné procesní postavení ve správním řízení nepřiznal, což dokládá jeho sdělení ze dne 26. 11. 2007, že nebyli rozhodnutím vyloučeni z okruhu účastníků řízení, neboť za tyto nebyli od počátku považováni. Z ust. § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) není podle městského soudu zřejmé, zda dopadá pouze na osobu, která byla nepochybně účastníkem daného řízení, ale pouze jí z nějakého důvodu (opomenutí, špatné doručení

atd.) nebylo správní rozhodnutí oznámeno, či také na osobu, kterou správní orgán za účastníka řízení nepovažoval, a proto jí rozhodnutí nedoručil. Citované ustanovení umožňuje dvojí výklad a nelze ji vykládat k tíži účastníků řízení. Městský soud proto ust. § 84 odst. 1 správního řádu neaplikoval a za použití ust. § 83 odst. 1 správního řádu dospěl k závěru, že odvolání účastníků řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu bylo podáno včas.

Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože otázka včasnosti podaného odvolání měla být posuzována v kontextu ust. § 84 odst. 1 správního řádu, a nikoliv podle ust. jeho § 83 odst. 1 správního řádu. V odvolacím řízení vycházel stěžovatel ze zjištěných skutečností a měl za to, že pro posouzení dodržení odvolací lhůty nastala situace předvídaná v ust. § 84 odst. 1 správního řádu. Jedná se podle jeho názoru o zvláštní ustanovení pro odvolací lhůtu, které platí pro případ, kdy správní rozhodnutí nebylo osobě, která byla účastníkem řízení nebo které náleželo právo být účastníkem řízení, oznámeno. Objektivní a určující skutečností pro užití tohoto ustanovení je neoznámení rozhodnutí účastníkovi správního řízení. Toto ustanovení je také ve správním řádu nazváno Odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí. V daném případě proto nelze vyjít z počítání odvolací lhůty postupem podle ust. § 83 odst. 1 správního řádu, které se vztahuje na ty případy, kdy se počátek běhu odvolací lhůty odvozuje ode dne oznámení rozhodnutí, ke kterému v posuzovaném případě nedošlo. Účastníci řízení se s územním rozhodnutím seznámili, když obdrželi od stavebního úřadu při nahlížení do spisu kopii územního rozhodnutí. Nejednalo se však o dodatečné oznámení rozhodnutí. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí uvedl, že mohli být přímo dotčeni na svých vlastnických nebo jiných právech a náleželo jim právo být účastníky územního řízení. Považoval je proto ve smyslu ust. § 84 odst. 1 správního řádu za osoby, které byly z materiálního hlediska účastníkem územního řízení, ale rozhodnutí jim nebylo oznámeno. Podle názoru stěžovatele je účelem tohoto ustanovení ochrana právní jistoty vyplývající ze správních rozhodnutí s ohraničením doby, po kterou proti nim ještě mohou podat odvolání ti, kteří nejsou účastníky správního řízení podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Rozsudkem městského soudu tak byla účastníkům řízení nad rámec ust. § 84 odst. 1 správního řádu prodloužena lhůta k podání odvolání. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že považuje napadený rozsudek za nesprávný ze shodného důvodu jako stěžovatel. Ust. § 84 odst. 1 správního řádu je nutno v daném případě užít analogicky, neboť správní řád nemá žádné ustanovení, které by nastalou situaci výslovně řešilo. Osoba zúčastněná na řízení upozornila na to, že stavební úřad s účastníky řízení nejednal jako s účastníky správního řízení, a proto jim také rozhodnutí neoznamoval. Nebylo jim tedy oznámeno způsobem podle ust. § 72 správního řádu, což je základním předpokladem pro to, aby se na odvolací lhůtu mohlo aplikovat ust. § 83 odst. 1 správního řádu. Městský soud za oznámení rozhodnutí považoval pouhé seznámení se s předmětným územním rozhodnutím při nahlížení do spisu. Ust. § 84 odst. 1 správního řádu podle osoby zúčastněné na řízení neumožňuje dvojí výklad, a to zejména v kontextu s ust. § 83 odst. 1 správního řádu. Pokud by se důsledky napadeného rozsudku a právního názoru městského soudu dovedly *ad absurdum*, pak by bylo možno odvolávat se proti několik let starým rozhodnutím.

Osoba zúčastněná na řízení také poukázala na to, že stěžovatel podal dne 17. 7. 2008 návrh na zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku žaloby, k němuž přiložil seznam vlastníků pozemků, které byly dotčeny předmětným územním rozhodnutím a které byly zároveň dotčeny přiznáním odkladného účinku žalobě. Jedná se o 63 pozemků ve vlastnictví 33 osob. Povinností městského soudu tedy bylo vyrozumět podle ust. § 34 odst. 2 věta čtvrtá s. ř. s. všechny tyto osoby o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby sdělily, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Městský soud však takto neučinil a je na Nejvyšším správním soudu, aby toto pochybení napravil a sám vyrozuměl všechny vlastníky dotčených pozemků.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Je-li předmětem přezkumu správní rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle citovaného ustanovení pro nepřípustnost, příp. opožděnost, přezkoumává soud pouze dodržení zákonných podmínek pro takový postup. Podmínkou pro posouzení přípustnosti a včasnosti podaného odvolání je jednak určení procesního postavení odvolatele v předmětném správním řízení, tj. zda jí svědčí právo odvolání podat, a jednak určení okamžiku doručení rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, resp. určení právních důsledků v případě nedoručení rozhodnutí tomu, komu svědčilo postavení účastníka řízení a mělo mu být doručováno. Pokud totiž odvolání může v souladu s ust. § 81 správního řádu podat pouze účastník správního řízení, pak odvolatel podáním odvolání zároveň tvrdí, že byl (měl být) účastníky tohoto řízení. Městský soud se tak měl nejprve zabývat otázkou, zda účastníci řízení vůbec byli účastníky územního řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a teprve následně posoudit, zda byla zachována odvolací lhůta, které z ustanovení upravujících odvolací lhůtu je třeba aplikovat. Městský soud se však omezil pouze na konstatování, že stavební úřad účastníky řízení nepovažoval za účastníky územního řízení a přitom stěžovatel dospěl k závěru, že jim uplynula lhůta k podání odvolání podle ust. § 84 odst. 1 správního řádu, tedy současně mlčky (implicitně) dovodil, že jsou opomenutými účastníky.

Podle ust. § 84 odst. 1 správního řádu osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu.

Podle ust. § 84 odst. 2 správního řádu se nemůže neoznámení rozhodnutí dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 správního řádu.

Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyložil ust. § 84 odst. 1 správního řádu, např. v rozsudku ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48, www.nssoud.cz, uvedl, že toto ustanovení je třeba vnímat jako *„výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout 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, jako v případě žalobkyně.“* V dané věci neshledal Nejvyšší správní soud důvody odklonit se od tohoto závěru. Účast v řízení není založena uvážením správního orgánu, nýbrž *ex* lege. V posuzovaném případě se proto použije přímo a nikoliv analogicky, jak dovozuje osoba zúčastněná na řízení.

Nelze ani opomenout, že ust. § 84 odst. 1 správního řádu poskytuje po uplynutí určité doby právní jistotu adresátovi rozhodnutí, který by mohl doplatit na pochybení správního orgánu. Do určité míry tak řeší problémy s aplikací předchozí právní úpravy (zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v otázce možnosti napadnout letitá rozhodnutí správních orgánů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 3 As 35/2004 - 52 nebo ze dne 31. 1. 2007, č. j. 6 As 13/2005 – 119, oba na www.nssoud.cz), neboť nebylo-li podle ní účastníku správního řízení rozhodnutí doručeno, nemohlo ani nabýt právní moci. Opomenutý účastník správního řízení tak mohl požadovat doručení rozhodnutí a poté proti němu podat odvolání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2004, č. j. 3 As 14/2004 – 40, www.nssoud.cz).

Důsledkem předchozí právní úpravy byla nejednotnost rozhodování v otázce opravných prostředků opomenutého účastníka správního řízení, přičemž touto problematikou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, publ. pod. č. 1838/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž dospěl k závěru, že i rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku správního řízení, může nabýt právní moci, nastane-li fikce jeho oznámení. Současná právní úprava se s tímto problémem vypořádává tak, že jednoroční objektivní lhůtu stanovenou v ust. § 84 odst. 1 správního řádu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil. Navíc zvýhodňuje účastníky uvedené v ust. § 27 odst. 1 správního řádu, kteří mají zásadně právo se proti rozhodnutí, které jim nebylo oznámeno, odvolat bez stanovené objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům. Omezení představuje prokazatelné seznámení se s rozhodnutím podle ust. § 84 odst. 2 správního řádu). Citované ustanovení se přitom analogicky uplatní i na rozhodnutí o odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, www.nssoud.cz). Pokud by byl závěr městského soudu správný, pak by opomenutí účastníci správního řízení, s nimiž nebylo vůbec jako s účastníky jednáno,

byli v podstatě postaveni na roveň účastníkům řízení uvedeným v ust. § 27 odst. 1 správního řádu, tedy osobám, u nichž není pouze presumována přímá dotčenost v jejich právech či povinnostech, ale jimž rozhodnutí správního orgánu práva a povinnosti zakládá, mění či ruší. Takový však jistě nebyl úmysl zákonodárce a tomuto závěru neodpovídá ani systematické členění ust. § 83 a § 84 správního řádu. Nic na tom nemění ani tvrdost jednoroční objektivní lhůty ve srovnání s dobou platnosti územního rozhodnutí či stavebního povolení, tedy rozhodnutí v řízeních.

K požadavku osoby zúčastněné na řízení, aby Nejvyšší správní soud vyrozuměl všechny vlastníky dotčených pozemků, konstatuje Nejvyšší správní soud, že *beneficium* účasti v soudním řízení se odvíjí od účasti ve správním řízení. Aby byly takové osoby o probíhajícím řízení informovány, je v ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. stanovena povinnost navrhovatele v návrhu tyto osoby označit, jsou-li mu známy, a zároveň povinnost předsedy senátu vyrozumět je o probíhajícím řízení, zjistí-li v průběhu řízení jejich existenci. V dané věci se však městský soud okruhem účastníků správního řízení nezabýval, ač se jím zabývat měl. Tyto přitom byly městskému soudu známy z napadeného správního rozhodnutí, ze správního spisu i ze žaloby.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první část věty před středníkem s. ř. s.).

V dalším řízení, ve kterém je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), městský soud vyrozumí osoby zúčastněné na řízení, aby měly možnost účastnit se řízení a uplatňovat svá práva podle ust. § 34 odst. 3 s. ř. s.

Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 26. ledna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu