



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudkyň JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a Mgr. Jany Volkové ve věci

žalobců: a) **M. V.**
bytem S. 240, X S.
b) **Ing. V. T.**
bytem S. 241, X S.
c) **Ing. V. H.**
bytem S. 267, X S.
všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jakubem Kántorem
sídlem Revoluční 3, Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2017, č. j. KUOK 89553/2017, ve věci
opožděnosti odvolání

takto:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 12. 9. 2017, č. j. KUOK 89533/2017 **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 8 160 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jakuba Kántora, advokáta se sídlem Revoluční 3, Praha 1.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku 8 160 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jakuba Kántora, advokáta se sídlem Revoluční 3, Praha 1.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci c) na náhradě nákladů řízení částku 8 160 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jakuba Kántora, advokáta se sídlem Revoluční 3, Praha 1.

Odůvodnění:

1. Městský úřad Šumperk (dále jen „MěÚ Šumperk“) určil rozhodnutím ze dne 26. 4. 2017, č. j. MÚSP 41373/2017, v řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodnutí bylo vydáno na žádost manželů M. Žalobci jsou vlastníky sousedních pozemků, kteří s určením nesouhlasí a dlouhodobě tvrdí, že se na předmětném pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nachází.
2. Žalovaný ve výroku uvedeném rozhodnutím zamítl odvolání žalobců jako opožděné. V žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí MěÚ Šumperk bylo doručeno účastníkům řízení dne 13. 5. 2017, přičemž bylo doručováno prostřednictvím úřední desky správního úřadu, na níž bylo rozhodnutí vyvěšeno dne 28. 4. 2017. První den běhu odvolací lhůty tak připadl na den 14. 5. 2017 a poslední den této lhůty na neděli 28. 5. 2017. V souladu s § 40 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se tak poslední den lhůty pro podání posunul na pondělí 29. 5. 2017. Žalobci však podali odvolání osobně k MěÚ až dne 30. 5. 2017, tj. po marném uplynutí odvolací lhůty. O běhu odvolací lhůty byli dle žalovaného účastníci řádně poučeni, chybné uvedení formy písemnosti, proti níž je odvolání přípustné (usnesení namísto rozhodnutí) nemohlo zákonnost rozhodnutí ovlivnit, neboť odvolací lhůta je v obou případech stejná a počíná od téhož dne. Dále uvedl, že správní řízení probíhalo dlouho, žalobci v něm nebyli žádní nováčci a o způsobu podání odvolání tak již mohli mít jisté znalosti.
3. Včas podanou žalobou se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. Namítali, že:
 - a) po celou dobu řízení, které probíhalo řadu let, bylo vždy a vše doručováno žalobcům do jejich vlastních rukou a vedle toho i vyvěšením na úřední desku. Žalobci běh lhůt odvíjeli vždy od doručení do vlastních rukou. S doručováním do vlastních rukou ustal až MěÚ Šumperk poté, co mu byla věc delegována pro nečinnost původního správního orgánu I. stupně – Obecního úřadu S. (dále jen „OÚ S.“), aniž by žalobcům vysvětlil, proč již do vlastních rukou nedoručuje. Poté celou nejasnost s doručováním korunoval žalovaný tím, že opět doručil žalobcům do vlastních rukou, byť tento postup alibisticky zdůvodnil výkonem dobré správy. Do vlastních rukou mělo být žalobcům doručováno;
 - b) rozhodnutí MěÚ Šumperk obsahovalo nesprávné poučení o odvolání, a to v označení aktu, proti němuž se lze odvolat, v odkazu na nesprávné ustanovení právního předpisu, kterým se daný postup řídí, poučení neobsahovalo poučení o tom, v jaké lhůtě lze odvolání podat a odkdy se lhůta počítá. Jelikož se doručovalo veřejnou vyhláškou,

chybělo i poučení o tom, že se písemnost považuje za doručenou patnáctým dnem od vyvěšení. Lhůta k podání odvolání tudíž byla 90 denní dle § 83 odst. 2 s. ř. Žalovaný pochybení MěÚ přiznal, avšak konstatoval, že nemělo vliv na zákonnost. Omlouvání pochybení správního orgánu I. stupně a konstatování o nováčkovství žalobců v řízení a jejich jistých znalostech působí při pohledu na data narození žalobců až nemravně;

c) není jasné zda a z jakého důvodu bylo rozhodnuto o tom, že se bude doručovat veřejnou vyhláškou. K takovému způsobu doručování nebyl dán žádný důvod. I kdyby se jednalo o způsob doručování podle § 144 s. ř., což se ani v jednom rozhodnutí neřeší, nemůže jít rychlost a hospodárnost vedení řízení proti zákonnosti a správnosti vedení řízení a vydaného rozhodnutí. Pokud se správní orgán rozhodne doručovat účastníkům řízení do vlastních rukou, pak v průběhu řízení nemůže způsob doručování měnit;

d) rozhodnutí žalovaného i MěÚ nelze považovat za řádná ve smyslu § 68 a § 69 s. ř., neboť nemají základní náležitosti jako např. řádné hodnocení důkazů podle zákonných ustanovení, hodnocení důkazů je nesprávné a nesmyslné, rozhodnutí je nepřezkoumatelné a věcně i právně nesprávné. Žalovaný se nezabýval tím, že uvedení žalobců v omyl nemůže vykládat v jejich neprospěch. S ohledem na věk žalobců je nutno je chránit a upřednostňovat a prosazovat zájem na právu na spravedlivý proces.

4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že poučení o odvolání v rozhodnutí MěÚ nebylo natolik nepřesné a zavádějící, aby bylo přistoupeno k prodloužení lhůty dle § 83 odst. 2 s. ř. Žalobci věděli, že odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí, avšak zřejmě neznali skutečnost, že tato lhůta se nepočítá podle vyvěšení na úřední desce OÚ S., ale od vyvěšení na úřední desce MěÚ Šumperk. Žalobci v podaném odvolání nenamítali nesprávné poučení, proto nebyl důvod předpokládat, že byli kráceni na svých právech. Žalovaný byl ze strany veřejného ochránce práv byl několikrát nabádán, aby bylo řízení již pravomocně ukončeno, a proto jej nechtěl protahovat, když k tomu nebyl dostatečný důvod. Doručování napadeného rozhodnutí nad rámec do vlastních rukou nemůže být k tíži žalovanému a nemůže způsobit jeho nezákonnost. Řízení z důvodu velkého počtu účastníků bylo vedeno skrze úřední desku. Tuto skutečnost žalobci v celém řízení nenapadali. Pokud si nebyli jisti svými znalostmi, bylo jejich právem si za sebe ustanovit zástupce. To, že nebyli v řízení nováčkem, je nespornou skutečností, věk žalobců v tom roli nehraje.

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Krajský soud rozhodoval o věci samé bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

6. Předmětem sporu je otázka, zda odvolání podané žalobci dne 30. 5. 2017 osobně na MěÚ Šumperk (což je nesporné) bylo podáno včas, tj. ve lhůtě dle § 83 odst. 1 s. ř., přičemž je nezbytné s ohledem na obsah žaloby též zodpovědět, kdy bylo žalobcům rozhodnutí MěÚ oznámeno, zda MěÚ postupoval při jeho oznamování žalobcům v souladu se zákonem a zda byli žalobci řádně poučeni o podmínkách podání odvolání.

7. Podle § 68 odst. 1 s. ř. *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.*

Podle § 68 odst. 5 s. ř. se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

8. Podle § 76 odst. 5 s. ř. se proti usnesení může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.
9. Podle § 81 odst. 1 s. ř. účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.
10. Podle § 83 odst. 1 s. ř. odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.

Podle § 83 odst. 2 s. ř. v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

11. MěÚ Šumperk v poučení rozhodnutí ze dne 26. 4. 2017, č. j. MUSP 41373/2017 uvedl: „Proti tomuto usnesení se lze podle § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů odvolat do 15 dnů ode dne doručení ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje prostřednictvím Městského úřadu Šumperk, odboru dopravy, se sídlem Jesenická 31, 787 01 Šumperk.“ Citované poučení všechny náležitosti uvedené ve výše citovaném § 68 odst. 5 s. ř. obsahovalo. Bylo v něm uvedeno, že odvolání je přípustné, že je možné učinit odvolání ve lhůtě 15 dnů, přičemž tato lhůta se počítá ode dne oznámení rozhodnutí, že o odvolání rozhodne žalovaný a že se toto podává k MěÚ Šumperk. Námitka žalobců, že poučení neobsahovalo uvedení lhůty, v níž se lze odvolat, ani okamžik, odkdy se lhůta počítá, je tudíž obsahem předmětného poučení vyvrácena.
12. Poučení účastníků o tom, kdy nastane den oznámení rozhodnutí s ohledem na správním orgánem zvolený způsob doručování, není výše citovaným § 68 odst. 5 s. ř. vyžadováno. MěÚ Šumperk tudíž nepostupoval nezákonně, když den oznámení rozhodnutí v poučení blíže nespecifikoval. K obsahu poučení o odvolání v případě doručování veřejnou vyhláškou se již vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 70/2011-54, v němž uvedl: „Je nutno konstatovat, že s. ř. neobsahuje žádné ustanovení, které by ukládalo uvést v poučení o opravném prostředku konkrétnější údaje v případech, kdy je doručováno veřejnou vyhláškou. Způsob doručování veřejnou vyhláškou je upraven v § 25 s. ř., z jeho obsahu nepochybně vyplývá, že písemnost, která je vyvěšena na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje a je zde vyznačen den vyvěšení, se považuje za doručenou 15. dnem po vyvěšení písemnosti. (...) Vzhledem k tomu, že z § 25 s. ř. vyplývá, který den je rozhodný pro počítání běhu odvolací lhůty, neobsahuje s. ř. žádná zvláštní ustanovení o tom, že by v těchto případech musel správní orgán uvádět bližší a konkrétnější údaje o počátku běhu odvolací lhůty.“ S tímto závěrem se krajský soud ztotožňuje.
13. Poučení o odvolání uvedené v rozhodnutí MěÚ Šumperk však obsahovalo 2 nesprávnosti, což v napadeném rozhodnutí žalovaný připustil, konkrétně obsahovalo nesprávný odkaz na ustanovení správního řádu, které přípustnost odvolání zakládá, a dále nesprávnou formu správního aktu, vůči které se lze odvolat. MěÚ totiž nazval v poučení předmětný individuální správní akt usnesením, ačkoli se jednalo o rozhodnutí, a odkázal na výše

citovaný § 76 odst. 5 s. ř., který upravuje přípustnost odvolání proti usnesení, namísto správného odkazu na § 81 odst. 1 a § 83 odst. 1 s. ř. Dle názoru žalovaného se však jednalo o vady formálního charakteru, které nebyly způsobilé žalobce poškodit na jejich právech, neboť z hlediska materiálního bylo poučení řádné. Žalobci se dozvěděli, že odvolání přípustné je i v jaké lhůtě a kde je mají podat. S tímto hodnocením vlivu předmětných vad poučení na jeho zákonnost a nezpůsobilost uvést žalobce v omyl o relevantních okolnostech, se krajský soud ztotožňuje. Z ustálené rozhodovací praxe soudů rozhodujících ve správním soudnictví vyplývá, že nikoli každá vada v obsahu rozhodnutí či ve správním řízení, které předcházelo jeho vydání, musí mít nutně vliv na zákonnost rozhodnutí. Stejným způsobem proto krajský soud přistoupil i k výkladu výše citovaného § 83 odst. 2 s. ř., který upravuje zákonný následek nesprávného či neúplného poučení o odvolání a dovedl proto, že nikoli každá nesprávnost v poučení o opravném prostředku ke vzniku uvedeného zákonného následku povede, nýbrž že se musí jednat o takovou nesprávnost, která je způsobilá vyvolat v postupu účastníka řízení, který se takovým poučením řídí, vadu, jež by mohla vést k následnému posouzení podaného odvolání jako nepřipustného, opožděného či jinak vadného. Nesprávné pojmenování rozhodnutí jako usnesení a nesprávný odkaz na § 76 odst. 5 s. ř., v němž je stejně jako v § 81 odst. 1 s. ř. podání odvolání připuštěno, tudíž krajský soud shodně s žalovaným nepovažuje za nesprávnosti, které by mohly vést k prodloužení odvolací lhůty způsobem popsáním v § 83 odst. 2 s. ř.

14. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že:

- předmětné správní řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace bylo zahájeno oznámením OÚ S. ze dne 21. 3. 2011, které bylo zasláno manželům M., kteří dali k zahájení řízení podnět, a dále bylo dle obsahu rozdělovníku oznámení doručováno účastníkům dle § 27 odst. 2 s. ř. veřejnou vyhláškou na úřední desce OÚ S. s odkazem na § 47 odst. 3 a § 144 s. ř.;
- dne 6. 6. 2011 vydal OÚ S. ve věci rozhodnutí č. j. 754/2011, jímž určil, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodnutí zaslal žadatelům, a dále je ostatním účastníkům dle § 27 odst. 2 s. ř., které nijak nespecifikoval, doručil veřejnou vyhláškou;
- proti rozhodnutí OÚ S. podali žadatelé odvolání, jehož podání oznámil OÚ S. na úřední desce;
- podáním doručeným OÚ S. dne 25. 7. 2011 se do řízení jako účastníci přihlásili žalobci, kteří tvrdili, že rozhodnutím jsou dotčeni, neboť jejich nemovitosti sousedí s pozemkem, na němž se má nacházet sporná cesta. V podání se vyjádřili souhlasně k rozhodnutí OÚ S. a naopak odvolání žadatelů označili za nedůvodné;
- žalovaný po předložení spisu nařídil ve věci ústní jednání na den 27. 9. 2011, což zaslal žadatelům, ostatním účastníkům řízení doručil veřejnou vyhláškou;
- dne 3. 10. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým rozhodnutí OÚ S. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům řízení doručil veřejnou vyhláškou;
- OÚ S. po vrácení spisu nařídil ve věci ústní jednání na den 26. 1. 2012, což zaslal žadatelům, ostatním účastníkům řízení doručil veřejnou vyhláškou;

- podáním doručeným OÚ S. dne 23. 1. 2012 se žalobci opětovně přihlásili za účastníky řízení dle § 27 odst. 2 s. ř. a požádali, aby mohli být účastníky nařízeného ohledání;
- dne 20. 2. 2012 vyzval OÚ S. účastníky k seznámení se s podklady rozhodnutí, výzvu zaslal žalobcům do vlastních rukou;
- podáním doručeným OÚ S. dne 12. 3. 2012 se žalobci k podkladům rozhodnutí písemně vyjádřili;
- dne 25. 4. 2012 vydal OÚ S. ve věci 2. rozhodnutí č. j. 419/2012, jímž opět určil, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům doručil veřejnou vyhláškou;
- dne 23. 5. 2012 OÚ S. zveřejnil na úřední desce, že žadatelé podali proti rozhodnutí OÚ S. odvolání;
- podáním doručeným OÚ S. dne 18. 6. 2012 se žalobci k podanému odvolání nesouhlasně vyjádřili;
- dne 7. 8. 2012 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým 2. rozhodnutí OÚ S. znovu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům řízení doručil veřejnou vyhláškou;
- dne 17. 9. 2012 vyzval OÚ S. účastníky k seznámení se s podklady rozhodnutí, výzvu zaslal žadatelům, ostatním účastníkům řízení doručil veřejnou vyhláškou;
- podáním doručeným OÚ S. dne 15. 10. 2012 se žalobci k podkladům rozhodnutí písemně vyjádřili a připojili k němu 7 ks podpisových archů s podpisy osob, které podepsaly prohlášení o požadavku na zachování průchodnosti sporné cesty;
- dne 13. 12. 2012 vydal OÚ S. ve věci 3. rozhodnutí č. j. 1368/2012, jímž opět určil, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům doručil veřejnou vyhláškou;
- rozhodnutím ze dne 3. 4. 2013, č. j. KUOK 25529/2013 však žalovaný 3. rozhodnutí OÚ S. opět zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí žalovaný zaslal žalobcům do vlastních rukou a zároveň bylo doručeno veřejnou vyhláškou;
- dne 4. 9. 2013 a 7. 10. 2013 zaslal žalovaný žalobcům do vlastních rukou také usnesení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí OÚ S.;
- dne 3. 10. 2013 nařídil OÚ S. veřejné ústní jednání na den 29. 10. 2013, přičemž žalobce obeslal a současně oznámení vyvěsil na úřední desce, následně stejně postupoval i při odročení jednání na den 6. 1. 2014;
- ve dnech 11. 12. 2013 a 5. 2. 2014 prodloužil žalovaný OÚ S. lhůtu k vydání rozhodnutí, o čemž vyrozuměl také žalobce, jímž usnesení zaslal do vlastních rukou;
- dne 3. 3. 2014 vyzval OÚ S. účastníky k seznámení se s podklady rozhodnutí, výzvu zaslal žalobcům do vlastních rukou a zveřejnil ji i na úřední desce;
- podáním doručeným OÚ S. dne 13. 3. 2014 se žalobci k podkladům rozhodnutí písemně vyjádřili;
- dne 31. 3. 2014 vydal OÚ S. ve věci 4. rozhodnutí č. j. 455/2014, jímž opět určil, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům doručil veřejnou vyhláškou;

- dne 11. 4. 2014 OÚ S. zveřejnil na úřední desce, že žadatelé podali proti 4. rozhodnutí OÚ S. odvolání, vyznění zaslal žalobcům i do vlastních rukou;
- rozhodnutím ze dne 2. 7. 2014, č. j. KUOK 61059/2014 však žalovaný 4. rozhodnutí OÚ S. opět zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí žalovaný zaslal žalobcům do vlastních rukou a zároveň bylo doručováno veřejnou vyhláškou;
- dne 12. 2. 2015 a 18. 5. 2015 žalovaný přikázal OÚ S., aby ve věci rozhodl. Příkaz zaslal do vlastních rukou i žalobcům;
- dne 20. 8. 2015 oznámil OÚ S., že v řízení pokračuje a nařizuje jednání, oznámení žalobcům zaslal a současně je vyvěsil na úřední desce;
- žalobci s jednání dne 14. 9. 2015 zúčastnili;
- dne 13. 11. 2015 zaslal OÚ S. žalobcům výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, kterou současně zveřejnil i na úřední desce;
- podáním doručeným OÚ S. dne 26. 11. 2015 se žalobci k podkladům vyjádřili;
- dne 3. 2. 2016 zaslal OÚ S. žalobcům další výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, kterou současně zveřejnil i na úřední desce;
- podáním doručeným OÚ S. dne 10. 2. 2016 se žalobci k podkladům vyjádřili;
- usnesením ze dne 5. 5. 2016 žalovaný pověřil projednáním žádosti a rozhodnutím MěÚ Šumperk, usnesení zaslal OÚ S., MěÚ Šumperk a žadatelům, ostatním účastníkům doručoval veřejnou vyhláškou;
- dne 29. 8. 2016 oznámil MěÚ Šumperk pokračování v řízení a usneseními z téhož dne vyzval účastníky k seznámení se s podklady rozhodnutí a nařídil místní šetření na den 27. 9. 2016. Ve výzvě k seznámení se s podklady MěÚ Šumperk uvedl, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků, proto určení lhůty k seznámení se s podklady oznamuje v souladu s § 25 a § 144 s. ř. veřejnou vyhláškou. Všechny písemnosti zaslal žadatelům, ostatním účastníkům doručoval veřejnou vyhláškou vyvěšenou na své úřední desce i na úřední desce OÚ S.;
- žalobci se k ústnímu jednání dostavili;
- dne 14. 10. 2016 bylo MěÚ Šumperk doručeno vyjádření žalobců k podkladům rozhodnutí;
- dne 15. 11. 2016 oznámil MěÚ Šumperk opětovně pokračování v řízení a usnesením stanovil lhůtu k seznámení se s podklady rozhodnutí. Oznámení a usnesení zaslal žadatelům, ostatním účastníkům doručoval veřejnou vyhláškou vyvěšenou na své úřední desce i na úřední desce OÚ S.;
- dne 26. 4. 2017 vydal MěÚ Šumpek rozhodnutí č. j. MUSP 41373/2017, jímž určil, že se na pozemku parc. č. X v k. ú. S. veřejně přístupná účelová komunikace nenachází. Rozhodnutí zaslal žadatelům, ostatním účastníkům je doručoval veřejnou vyhláškou vyvěšenou na své úřední desce i na úřední desce OÚ S.;
- na úřední desce OÚ S. bylo rozhodnutí vyvěšeno dne 27. 4. 2017 a sejmuto dne 15. 5. 2017, na úřední desce MěÚ Šumpek bylo rozhodnutí vyvěšeno dne 28. 4. 2017 a sejmuto dne 15. 5. 2017;

- dne 30. 5. 2017 bylo žalobci doručeno osobně na podatelnu MěÚ Šumpek odvolání proti rozhodnutí o určení neexistence cesty;

- MěÚ Šumpek usnesením ze dne 1. 6. 2017, č. j. MUSP 54520/2017 vyzval žalobce, aby odvolání doplnili o odvolací důvody. Podané odvolání označil MěÚ Šumperk za včas podané;

- dne 28. 6. 2017 bylo MěÚ Šumperk doručeno doplnění odvolání žalobců;

- dne 12. 9. 2017 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobců zamítl jako opožděné.

15. Na základě popsaného průběhu řízení a postupu jednotlivých správních orgánů při doručování shledal krajský soud žalobní námitku neodůvodněně zvoleného způsobu doručování veřejnou vyhláškou, jakož i námitku změny praxe při doručování v průběhu řízení, která nebyla žalobcům náležitě objasněna.
16. Žalobci v žalobě nepřesně uvádějí, že jim bylo osobně doručováno po celou dobu řízení a doručovací praxi změnil bez předchozího upozornění teprve MěÚ Šumperk. Z podrobně popsaného postupu správních orgánů vyplývá, že OÚ S. vyrozuměl o zahájení řízení osoby odlišné od žadatelů veřejnou vyhláškou. Ačkoli se žalobci přihlásili do řízení jakožto účastníci již podáním ze dne 22. 7. 2011 (vyjádření k odvolání žadatelů), nezaslal jim žalovaný následně zrušující rozhodnutí ze dne 3. 10. 2011, ani je neobeslal OÚ S., když nařizoval dne 4. 1. 2012 ohledání. První písemností, kterou OÚ S. žalobcům osobně zaslal, byla výzva k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ze dne 20. 2. 2012. Následně vydané rozhodnutí však již OÚ S. žalobcům osobně nedoručoval, stejně jako žalovaný své druhé kasační rozhodnutí. Poté OÚ v dalším kole řízení žalobcům nedoručoval osobně žádnou písemnost, ani třetí rozhodnutí ve věci ze dne 13. 12. 2012. Naopak žalovaný své třetí kasační rozhodnutí ze dne 3. 4. 2013 žalobcům zaslal, aniž v rozhodnutí uvedl, proč tak na rozdíl od doručování předchozího rozhodnutí činí. V roce 2013 a na počátku roku 2014 byly žalobcům všechny listiny OÚ S. i žalovaným zasílány, v pořadí čtvrté rozhodnutí OÚ S. ze dne 31. 3. 2014 však nikoli a bylo pouze zveřejněno na úřední desce. Žalovaný naproti tomu své čtvrté kasační rozhodnutí ze dne 2. 7. 2014 žalobcům zaslal a následně je uvědomoval o všech svých krocích v řízení (opatřeních proti nečinnosti) a taktéž OÚ Šumperk jim zasílal oznámení o pokračování v řízení a výzvy k vyjádření se k podkladům.
17. Lze tedy shrnout, že jak OÚ S., tak žalovaný postupovali při doručování písemností zcela nejednotně a nepředvídatelně. Prakticky od dubna 2013 do února 2016 však, s výjimkou rozhodnutí OÚ S. ze dne 31. 3. 2014, byly žalobcům všechny písemnosti správními orgány obou stupňů zasílány.
18. Žalobcům je proto nutné přitakat, že postup MěÚ Šumperk při doručování, tj. doručování žalobcům toliko veřejnou vyhláškou a nikoli osobně, bylo změnou dosud v řízení zavedeného způsobu doručování.
19. Žalovaný se naopak mýlí, pokud ve vyjádření k žalobě zdůrazňuje, že doručování skrze úřední desku žalobci v celém průběhu řízení nenamítali. Součástí správního spisu je vyrozumění žalobkyně a) Ministerstvem dopravy ze dne 5. 2. 2014 o vyřízení stížnosti žalobkyně ze dne 14. 4. 2013 na postup úředníka žalovaného při nedoručování písemností v souladu se správním řádem. Ministerstvo žalobkyni sdělilo, že se v posuzované věci jedná o určení komunikace, proto je nutno za vedlejší účastníky ve smyslu § 27 odst. 2 s. ř. brát občany celé dotčené části obce, neboť pokud by byl daný pozemek prohlášen za veřejnou

komunikaci, je ve veřejném zájmu, aby mohli potencionálně dotčení občané Sobotína vznést k probíhajícímu řízení svou námitku. Z výše uvedeného tudíž vyplývá, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků upravené v § 144 s. ř., a tudíž je možné účastníky uvědomit veřejnou vyhláškou o zahájení řízení a následně lze výzvu dle § 36 odst. 3 s. ř. nahradit dle § 144 odst. 3 s. ř. zveřejněním konceptu rozhodnutí. Ministerstvo tudíž uzavřelo, že postup žalovaného je v pořádku.

20. Následně však paradoxně žalovaný, jak je výše popsáno, po vyřízení stížnosti žalobkyně a) již žalobcům listiny osobně zasílal.
21. Dále je součástí spisu vytištěná e-mailová komunikace mezi žalobci a Ing. J. V., vedoucí odboru dopravy MěÚ Šumperk. Žalobci z e-mailové schránky x zaslali dne 19. 9. 2016 v 17:32 hod. Ing. V. e-mail, v němž uvedli, že se z úřední desky prostřednictvím webových stránek obce S. dozvěděli o nařízení jednání na den 27. 9. 2016. Namítli, že ačkoli se již 23. 1. 2012 přihlásili za účastníky řízení a jejich postavení žádný správní orgán nezpochybnil, nebylo jim oznámení o konání ústního jednání zasláno úřední cestou, což považují za pochybení, o jehož nápravu žádají. Dále je součástí spisu e-mailová odpověď Ing. V., avšak bez potvrzení o odeslání. V odpovědi uvádí Ing. V., že jelikož se jedná o řízení o určení právního vztahu k pozemní komunikaci, je třeba za účastníky řízení dle § 27 odst. 2 s. ř. pojmut občany celé dotčené části obce. Jedná se tak o řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 s. ř., v němž správní orgán jednotlivě doručuje pouze jemu známým účastníkům dle § 27 odst. 1 s. ř. Postup MěÚ Šumperk byl proto souladný se správním řádem.
22. Ačkoli si tedy žalovaný musel být z obsahu spisu vědom chaotického a nekonzistentního postupu při doručování písemností v posuzované věci, jakož i nesouhlasu žalobců s osobním nedoručováním písemností, s uvedenou skutečností se v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal. Zejména v žalobou napadeném rozhodnutí absentuje zdůvodnění, čím bylo doručování rozhodnutí žalobcům jeho vyvěšením na úřední desce MěÚ Šumperk zdůvodněno.
23. Úvahy o tom, že řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je z povahy věci řízením s velkým počtem účastníků, se v celém spisu vyskytly pouze ve sdělení Ministerstva dopravy ke stížnosti a v uvedeném e-mailu, o němž není zřejmé, zda byl žalobcům doručen.
24. Podle § 144 odst. 1 s. ř. *nestanoví-li zvláštní zákon jinak, rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky.*

Podle odst. 2 účastníky v řízení s velkým počtem účastníků lze o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou. Řízení je zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce; lhůta nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce.

Podle odst. 3 v řízení s velkým počtem účastníků lze výzvu podle § 36 odst. 3 pro účastníky podle § 27 odst. 2 nahradit zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhopvat doplnění řízení. Po zveřejnění konceptu nelze uplatňovat námitky, které účastník mohl uplatnit již dříve v řízení.

Podle odst. 4 pokud je v řízení s velkým počtem účastníků ustanovován opatrovník, může být jedna osoba ustanovena opatrovníkem pro více účastníků, jejichž zájmy si neodporují.

Podle odst. 5 v řízení s velkým počtem účastníků správní orgán účastníky uvědomí o podaném odvolání veřejnou vyhláškou, v níž určí lhůtu k podání vyjádření, která nesmí být kratší než 5

dnů. Odvolatel není povinen podávat odvolání s potřebným počtem stejnopisů podle § 82 odst. 2.

Podle odst. 6 v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.

25. V řízení s velkým počtem účastníků jsou významně omezena práva jednotlivých účastníků řízení, zejména pak právo být osobně zpraven o postupu správního orgánu v řízení, neboť lze v takovém typu řízení doručovat tzv. vedlejší účastníkům, tj. účastníkům dle § 27 odst. 2 s. ř., písemnosti včetně rozhodnutí ve věci veřejnou vyhláškou a upustit od individuálního doručování. Hmotněprávní podmínkou pro postup správního orgánu dle § 144 odst. 1 s. ř. je však skutečnost, že v řízení bude identifikováno více než 30 účastníků řízení. To však v posuzované věci rozhodně nebylo. OÚ S. při oznámení o zahájení řízení sice konstatoval, že bude v souladu s § 144 s. ř. doručovat účastníkům řízení veřejnou vyhláškou, avšak souladnost svého postupu s podmínkou účasti více než 30 osob v řízení ničím nevysvětlil a neučinil tak v žádném ze svých rozhodnutí ani žalovaný.
26. Zdůvodnění postupu dle § 144 s. ř. toliko povahou řízení o určení existence veřejně přístupné komunikace, které učinilo ministerstvo a úřednice MěÚ Šumperk v e-mailu, nepovažuje soud za přípustné. Citovaný § 144 odst. 1 s. ř. totiž předpokládá více než 30 účastníků řízení, nikoli hypotetických účastníků řízení. Správní řád umožňuje v § 47 odst. 3 správnímu orgánu, aby vedle uvědomění jemu známých účastníků řízení, zveřejnil oznámení o zahájení řízení též na své úřední desce. Tento postup je vhodný právě v případech, kdy lze předpokládat, že se k účasti v řízení budou hlásit osoby, o jejichž účastenství nemá správní orgán v okamžiku zahájení řízení vědomost nebo jejichž účastenství je sporné. Ustanovení § 144 s. ř., které popsáním způsobem okleštuje procesní práva účastníků řízení, je třeba vykládat restriktivně, tj. tak, že zvolení tohoto postupu je možné pouze tehdy, pokud je více než 30 osob, které jsou účastníky řízení, správnímu orgánu skutečně jmenovitě známo a tyto osoby jsou ve správním spisu uvedeny. V posuzované věci bylo oznámení o zahájení řízení zveřejněno na úřední desce OÚ S., přesto se za účastníky řízení, kteří by mohli být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech, přihlásili pouze žalobci. Spolu s žadateli o vydání deklaratorního rozhodnutí bylo tedy OÚ S. známo pouze 5 účastníků řízení. Pro postup dle § 144 s. ř. proto v posuzované věci nebyly splněny podmínky.
27. Pro úplnost krajský soud uvádí, že mu z jeho rozhodovací činnosti není znám případ, kdy by správní orgány vedly řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace jako řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 s. ř., natož, aby takový postup zdůvodňovaly typem řízení.
28. Krajský soud shrnuje, že správními orgány nebylo v řízení zdůvodněno, z jakých důvodů je řízení vedeno jako řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 s. ř., přičemž paušální zdůvodnění tohoto postupu typem řízení, jak to učinilo ministerstvo, dle § 144 odst. 1 s. ř. neodpovídá. Správní orgány následně svým nekonzistentním postupem při doručování písemností žalobcům vytvořily zcela nepřehledný stav, v němž však převažovalo individuální doručování písemností žalobcům. Odvozovat za popsané situace počátek běhu lhůty pro podání odvolání ode dne vyvěšení rozhodnutí MěÚ Šumperk na jeho úřední

desce, resp. ode dne, který se dle § 25 odst. 2 s. ř. považuje za den doručení (tj. patnáctý den od vyvěšení písemnosti), proto nebylo možné.

29. Uvedl-li žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, že žalobci nebyli v řízení nováčky a mohli již postup při podávání odvolání znát, nepovažuje krajský soud tento argument za přílehlavý, neboť žalobci byli v roli odvolatelů poprvé, neboť všechna 4 předchozí rozhodnutí OÚ S. byla vydána v souladu se zájmy žalobců, kteří se tak proti němu neodvolávali.
30. S ohledem na výše uvedené závěry krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného ruší pro závažnou vadu v řízení, mající vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, jímž byla zamítnuta odvolání žalobců jako opožděná. Současně krajský soud vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný posuzovat včasnost odvolání v souladu s § 84 odst. 1 s. ř., tedy bude žalobce posuzovat jako účastníky řízení, kterým nebylo rozhodnutí MěÚ Šumperk oznámeno a kteří tak byli oprávněni podat odvolání ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o existenci rozhodnutí MěÚ Šumperk dozvěděli. Žalovaný je právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení plně procesně úspěšní žalobci mají právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady každého z žalobců ve výši 8 160 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a 2) náklady za právní služby advokáta, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 4.960 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepis žaloby (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále snížena o 20 % dle § 12 odst. 4 AT na částku 2.480 Kč), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony v rozsahu jedné třetiny částky 600 Kč, tj. 2 x 300/3 Kč dle § 13 odst. 3 AT.
32. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 13. prosince 2018

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu