



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupený JUDr. Milanem Hulíkem, advokátem se sídlem v Praze, Bolzanova 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce a o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, č. j. 30 Ca 103/2005 - 66,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Čtyřmi rozhodnutími žalovaného byla zamítnuta jako nepřípustná odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary (dále jen „stavební úřad“), kterými byly povoleny dílčí stavby v rámci stavby silnice č. I/6 Karlovy Vary-západ, 2. stavba. Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 10. 2005, č. j. 2362/RR/05/Stu, bylo zamítnuto

odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 4. 2003, č. j. SÚ/7183f/02/Str-330, kterým byla povolena stavba ochrany STL plynovodu DN 200 a přeložka NTL plynovodu v ulici Okružní. Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 10. 2005, č. j. 2363/RR/05/Stu, bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 4. 2003, č. j. SÚ/7183g/02/Str-330, kterým byla povolena stavba přeložky STL plynovodu DN 200 „U Koníčka“ a přeložky STL plynovodu DN 200. Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 10. 2005, č. j. 2364/RR/05/Stu, bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 4. 2003, č. j. SÚ/7183r/02/Str-330, kterým byla povolena stavba přeložky vedení 22 kV Počernická-Dvory. Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 10. 2005, č. j. 2366/RR/05/Stu, bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 12. 2004, č. j. SÚ/1454c/03/Str-330, kterým byla povolena stavba objektu 513 – přeložky STL v km 0,42 silnice č. II/220.

Pátým rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 10. 2005, č. j. 2365/RR/05/Stu, bylo zamítnuto jako opožděně podané odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 7. 2004, č. j. SÚ/1453/03/Str-330, kterým byla povolena stavba „Průtah silnice č. I/6, Karlovy Vary-západ, 2. stavba – související objekty“, přičemž oznámení o zahájení řízení a následné rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 7. 2004, č. j. SÚ/1453/03/Str-330, bylo v tomto případě účastníkům řízení doručováno veřejnou vyhláškou.

Proti těmto pěti rozhodnutím žalovaného žalobce brojil žalobou u Krajského soudu v Plzni. V žalobě žalobce uvedl, že se na základě dohody o vydání nemovitosti, uzavřené dne 9. 3. 1994 s městem Karlovy Vary, a následného rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu Karlovy Vary ze dne 14. 4. 1994, č. j. PÚ 714-94/203, které nabylo právní moci dnem 6. 5. 1994, resp. 23. 5. 1994, stal vlastníkem části parcely č. 510 v obci Karlovy Vary, v k. ú. Rybáře, o výměře 3.447 m² z celku 25.803 m². Geometrickým plánem č. 674-015/98, zhotoveným z důvodu restituce, byla z pozemkové parcely č. 510/1 o původní výměře 25.803 m² oddělena pozemková parcela č. 510/5 o výměře 6.894 m², obě v obci Karlovy Vary, v k. ú. Rybáře. V katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, pracoviště Karlovy Vary, bylo vlastnické právo žalobce zapsáno záznamem pod č. j. Z650/2005-403/1 (řízení o záznamu do katastru nemovitostí bylo založeno dnem 20. 1. 2005; záznam byl proveden dne 1. 2. 2005 a řízení bylo ukončeno dnem 15. 2. 2005) na listu vlastnictví č. 4481 jako podílové spoluvlastnictví s podílem jedné ideální poloviny parcely č. 510/5 o výměře 6.894 m² s městem Karlovy Vary.

Dále žalobce uvedl, že stavební úřad na žádost stavebníka Ředitelství silnic a dálnic České republiky předmětnou stavbu schválil jako veřejně prospěšnou stavbu rozhodnutím ze dne 30. 3. 2001, č. j. SÚ/9688/00/Dr-328.1. S žalobcem však stavební úřad nejednal v řízení o umístění stavby jako s účastníkem řízení a rozhodnutí o umístění stavby ze dne 1. 8. 2003, č. j. OD/824r/03/Kůs-280.1, mu nedoručil. Žalovaný pak odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 28. 6. 2005, č. j. 2456/DS/PC/SP/05, zamítl jako opožděné (proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce ke Krajskému soudu v Plzni rovněž žalobu). Následně vydal stavební úřad pět výše specifikovaných rozhodnutí, jejichž obsahem je stavební povolení dílčích staveb předmětné stavby. Pro všechna tato správní řízení v prvním stupni je společné, že povolují veřejně prospěšné stavby na parcele č. 510/1 předtím, než z ní byla oddělena a v katastru nemovitostí zapsána pozemková parcela č.

510/5. Není tedy zřejmé, zda ta která stavba spočívá svou částí nebo zcela také na parcele č. 510/5 ve spoluvlastnictví žalobce.

Žalobce uvedl v žalobě následující okruhy námitek. Za prvé, žalobce tvrdil, že mu nebylo pět výše specifikovaných rozhodnutí stavebního úřadu doručeno a v těchto řízeních o povolení staveb s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. Podle žalobce žalovaný věc nesprávně posoudil, pokud nabytí vlastnického práva žalobce podmínil zápisem do katastru nemovitostí. Žalobce se stal spoluvlastníkem parcely č. 510/5 právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu, tj. dnem 6. 5. 1994, resp. 23. 5. 1994 a zápis v katastru nemovitostí podle záznamové listiny měl jen evidenční význam. V této souvislosti žalobce podotýká, že město Karlovy Vary bylo účastníkem několika právních úkonů spojených s nabytím spoluvlastnictví žalobce k danému pozemku, a přesto se v předmětných stavebních řízeních nepravdivě vydávalo za výlučného vlastníka předmětné parcely a společně se stavebním úřadem vědomě uvedlo v omyl stavebníka – státní příspěvkovou organizaci zřízenou Ministerstvem dopravy. Stavební úřad tak porušil § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), když s žalobcem nejednal jako s účastníkem územního řízení o umístění stavby a porušil také § 59 odst. 1 stavebního zákona, když s žalobcem nejednal jako s účastníkem stavebního řízení.

Za druhé, žalobce konstatoval, že měl žalovaný s ohledem na zjištěné vlastnictví předmětné parcely nařídit obnovu řízení z úřední povinnosti, když v souladu s § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zkoumal, zda není dán důvod pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 správního řádu.

Za třetí, žalobce namítal porušení čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě (dále jen „Protokol č. 1 k Úmluvě“). V té souvislosti poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, sp. zn. Pl. ÚS 2/99 a sp. zn. III. ÚS 107/04.

Za čtvrté, žalobce argumentoval, že vyrozumění účastníků stavebního řízení o zahájení řízení, jakož i oznamování rozhodnutí pouhou veřejnou vyhláškou lze považovat za neústavní a v rozporu s Úmluvou, jedná-li se o účastníky, kteří jsou vlastníky pozemků, na kterých má být stavba provedena. Z tohoto pohledu odporují § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona ústavnímu pořádku, a proto žalobce vyzval krajský soud, aby postupem podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu.

Krajský soud v Plzni žalobě rozsudkem ze dne 31. 10. 2007, č. j. 30 Ca 103/2005 - 66, částečně vyhověl a zčásti ji zamítl. Konkrétně krajský soud zrušil čtyři rozhodnutí žalovaného (jedná se o rozhodnutí č. j. 2362/RR/05/Stu, č. j. 2363/RR/05/Stu, č. j. 2364/RR/05/Stu a č. j. 2366/RR/05/Stu), kterými byla jako nepřípustná zamítnuta odvolání žalobce proti rozhodnutím stavebního úřadu o povolení dílčích staveb v rámci stavby silnice č. I/6 Karlovy Vary-západ, 2. stavba. Naopak žalobu proti rozhodnutí žalovaného č. j. 2365/RR/05/Stu, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce

proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby „Průtah silnice č. I/6, Karlovy Vary-západ, 2. stavba – související objekty“ krajský soud zamítl.

Pokud jde o čtyři zrušená rozhodnutí žalovaného, krajský soud konstatoval, že v případě těchto čtyř rozhodnutí žalovaného stavební úřad ani žalovaný s žalobcem nejednali jako s účastníkem těchto stavebních řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jednáno být mělo, což představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V dané právní věci je podle krajského soudu nepochybné, že se žalobce dnem 23. 5. 1994, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu Karlovy Vary ze dne 14. 4. 1994, č. j. PÚ-714/1994-203, stal spoluvlastníkem parcely č. 510/5 o výměře 6.894 m², která byla vyčleněna geometrickým plánem č. 674-015/98 z parcely č. 510/1 o výměře 25.803 m². Krajský soud měl za to, že *„pro předestřené závěry krajského soudu není dle názoru tohoto soudu podstatné, zda mohl či nemohl mít stavební úřad povědomost o tom, že je žalobce spoluvlastníkem pozemkové parcely č. 510/1 a nepravdivě se vydával za výlučného vlastníka této pozemkové parcely, neboť, jak již bylo výše uvedeno, rozhodné je zjištění, že žalobce byl od 23. 5. 1994 spoluvlastníkem této pozemkové parcely v rozsahu 6.894 m²“*.

Pokud jde o páté rozhodnutí žalovaného, které bylo doručováno účastníkům veřejnou vyhláškou, krajský soud dospěl k závěru, že žalobce byl stejně jako ostatní účastníci daného stavebního řízení informován o tom, že bylo stavební řízení zahájeno, a o tom, jak bylo stavebním úřadem o povolení daných staveb rozhodnuto. Stavební úřad s ním tedy jednal jako s účastníkem řízení, nebyl porušen § 59 odst. 1 stavebního zákona a žalobce nebyl zkrácen na svých právech účastníka řízení.

Pokud jde o druhou žalobní námitku směřující proti nenařízení obnovy řízení ze strany žalovaného, krajský soud konstatoval, že obnovu řízení lze provést pouze tehdy, pokud vady postupu v řízení nejsou natolik závažné, že by znemožnily, aby rozhodnutí nabylo právní moci. V projednávané věci ale došlo k natolik závažným vadám v řízení, že znemožnily, aby čtyři rozhodnutí stavebního úřadu č. j. SÚ/7183f/02/Str-330, č. j. SÚ/7183g/02/Str-330, č. j. SÚ/7183r/02/Str-330 a č. j. SÚ/1454c/03/Str-330 nabyla právní moci.

Pokud jde o třetí žalobní námitku, krajský soud konstatoval, že vyhověl žalobci ohledně rozhodnutí stavebního úřadu č. j. SÚ/7183f/02/Str-330, č. j. SÚ/7183g/02/Str-330, č. j. SÚ/7183r/02/Str-330 a č. j. SÚ/1454c/03/Str-330, a tudíž není třeba se samostatně zabývat námitkami opírajícími se o Listinu a Úmluvu (resp. o Protokol č. 1 k Úmluvě).

Krajský soud rovněž nevyhověl návrhu žalobce, aby předložil k posouzení Ústavnímu soudu stávající právní úpravu oznámení o zahájení stavebního řízení a oznámení stavebního povolení účastníkům řízení veřejnou vyhláškou dle § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona. V dané právní věci se dle krajského soudu jednalo o liniovou stavbu ve smyslu § 61 odst. 4 stavebního zákona, kde bylo možné předpokládat, že by doručování písemností bylo spojeno s průtahy nebo s obtížemi, a proto aplikace tohoto ustanovení v projednávaném případě není v rozporu s ústavním pořádkem.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasačních stížnostech a vyjádření žalobce a žalovaného

Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu podali jak žalobce, tak žalovaný. Z tohoto důvodu nebude Nejvyšší správní soud označovat žádnou ze stran jako stěžovatele a ponechá jejich označení jako žalobce a žalovaného.

Žalobce napadl výrok krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí č. j. 2365/RR/05/Stu. Žalobce se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku způsobu oznámení zahájení stavebního řízení, jakož i oznamování správních rozhodnutí veřejnou vyhláškou; nadále se domnívá, že tento postup lze považovat za neústavní a v rozporu s Úmluvou (resp. s Protokolem č. 1 k Úmluvě), jedná-li se o účastníky řízení, kteří jsou vlastníky pozemků, na kterých má být stavba provedena. Podle žalobce nemůže obstát předpoklad, že v případě liniové stavby by doručování písemností bylo spojeno s průtahy nebo s obtížemi, pokud byly úkony ve zbylých čtyřech správních řízeních bez obtíží doručovány písemně do vlastních rukou jednotlivých účastníků řízení. Žalobce se v této kasační stížnosti i nadále domnívá, že postupem žalovaného správního orgánu a následně pak napadeným rozsudkem Krajského soudu v Plzni byla porušena jeho práva zaručená čl. 13 Úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Z tohoto důvodu odporují § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona ústavnímu pořádku, a proto žalobce žádá Nejvyšší správní soud, aby, neshledá-li kasační stížnost v jiných ohledech důvodnou, postupem podle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu.

Žalovaný naopak napadl výrok krajského soudu, kterým byla zrušena rozhodnutí č. j. 2362/RR/05/Stu, č. j. 2363/RR/05/Stu, č. j. 2364/RR/05/Stu a č. j. 2366/RR/05/Stu. Žalovaný podává kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., konkrétně namítá, že rozhodnutí pozemkového úřadu bylo sice pravomocné již dnem 23. 5. 1994, do katastru však bylo spoluvlastnické právo žalobce zapsáno až v lednu roku 2005. Dle informace Pozemkového úřadu Karlovy Vary nejsou jeho rozhodnutí nikde zveřejňována, takže do té doby, než bylo rozhodnutí zaznamenáno v katastru nemovitostí, nebylo možné tuto informaci nikde jinde získat. V této souvislosti žalovaný zdůrazňuje, že sám žalobce se přes deset let nezajímal o to, zda jeho spoluvlastnické právo bylo zapsáno do katastru nemovitostí, a rovněž se nezajímal o to, zda v místě předmětného pozemku neprobíhá nějaké správní řízení, či se nerealizuje nějaká stavba. O realizaci stavby silničního průtahu městem Karlovy Vary a s ním souvisejících staveb se dozvěděl víceméně náhodně prostřednictvím médií. Z výše uvedených důvodů je podle žalovaného zcela nepochybné, že spoluvlastnictví žalobce k pozemku parc. č. 510/5 bylo možné ověřit výpisem z katastru nemovitostí až po lednu roku 2005. Na základě § 140 stavebního zákona se ve stavebním řízení pro stanovení okruhu účastníků navíc používá § 59 stavebního zákona, a nikoliv ustanovení správního řádu. Žalovaný dále nesouhlasí s názorem soudu, že v projednávané věci není podstatné, zda mohl či nemohl mít stavební úřad povědomost o tom, že je žalobce spoluvlastníkem pozemku parc. č. 510/1, nýbrž zjištění, že žalobce byl ode dne 23. 5. 1994 spoluvlastníkem tohoto pozemku. Přijetí takto zúženého výkladu by podle žalovaného vedlo k tomu, že by se v každém takovém případě, kdy se vlastník či spoluvlastník pozemku nezajímá o to, jestli jeho právo bylo či nebylo vloženo do katastru nemovitostí, a náhodně se po letech dozví o probíhající stavbě na

tomto pozemku, muselo bez ohledu na práva nabytá v dobré víře stavebníkem posuzovat vydané rozhodnutí jako nepravomocné. Podle žalovaného tak byla rozhodnutí stavebního úřadu doručena všem zákonným účastníkům řízení a jsou tudíž pravomocná. Na závěr žalovaný konstatuje, že „*názorem Krajského soudu v Plzni by mohla být zpochybněna právní moc veškerých správních rozhodnutí vydaných stavebními úřady České republiky. Nehledě na to, že na taková rozhodnutí, kterými se povoluje realizace stavby, zpravidla bezprostředně navazuje kolaudační řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí, na jehož základě je stavebník oprávněn stavbu užívat. Podobná situace nastala i v posuzovaném případě, neboť stavba průtahu silnice 1/6 Karlovy Vary-západ je v současné době povolena k předčasnému užívání včetně všech souvisejících staveb*“.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného konstatuje, že – pokud jde o čtyři rozhodnutí ve věci dílčích staveb – ztotožňuje se se závěrem krajského soudu ohledně jeho postavení účastníka správního řízení. Žalovaný podle něj přenáší vinu za pochybení katastrálního úřadu (spočívající v opožděném záznamu rozhodnutí pozemkového úřadu do katastru nemovitostí) na žalobce. Žalobce dále zdůrazňuje ústavněprávní a mezinárodněprávní dimenzi projednávané věci poukazem na čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvádí, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona nejsou v rozporu s ústavním pořádkem ani s Úmluvou.

III.

Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti obou kasačních stížností.

Pokud jde o kasační stížnost žalobce, Nejvyšší správní soud shledal, že obě kasační stížnosti jsou podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Jsou podány osobami oprávněnými, neboť žalobce i žalovaný byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Žalobce je zastoupen advokátem a za žalovaného jedná zaměstnanec, jenž má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přičemž neshledal ani jednu z kasačních stížností důvodnou.

Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodnutí z následujících ustanovení stavebního zákona, vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“), správního řádu, Listiny základních práv a svobod a Úmluvy včetně Protokolů.

Relevantní ustanovení stavebního zákona stanovila:

„§ 59

Účastníci stavebního řízení

(1) Účastníky stavebního řízení jsou

a) stavebník,

b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena,

c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává, nejedná-li se o stavební řízení vedené podle § 137a odst. 3.

(2) U staveb prováděných svépomocí je účastníkem stavebního řízení též osoba, která na návrh stavebníka bude odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor (§ 44 odst. 2 a 3).

(3) Stavební úřad může ke stavebnímu řízení přizvat i jiné osoby, zejména projektanta a zhotovitele stavby; ty však nejsou účastníky stavebního řízení.

(4) Účastníky stavebního řízení nejsou nájemci bytů a nebytových prostor.

(...)

§ 61

(1) Stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání spojené s místním šetřením. Současně upozorní účastníky, že své námítky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. K připomínkám a námítkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání regulačního plánu, jakož i územního plánu zóny nebo územního projektu zóny, se nepřiblíží.

(2) Od místního šetření, popřípadě též od ústního jednání, může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby.

(3) Stavební úřad oznámí účastníkům zahájení stavebního řízení nejméně 7 dní před konáním místního šetření, popřípadě ústního jednání. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí do kdy mohou účastníci uplatnit námítky, a upozorní je, že k později podaným námítkám nebude přihlédnuto; určená lhůta nesmí být kratší než sedm dní.

(4) U liniových staveb nebo v odůvodněných případech též u staveb zvlášť rozsáhlých, s velkým počtem účastníků řízení, stavební úřad uvědomí účastníky o zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou nejméně 15 dní před konáním místního šetření, popřípadě ústního jednání, a nekoná-li se ústní jednání, před uplynutím lhůty stanovené podle odstavce 3.

§ 69

(1) Stavební povolení a rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti se oznámí stejným způsobem jako zahájení stavebního řízení a vyznění o ústním jednání; tato rozhodnutí, týkající se jednoduchých a drobných staveb, se oznámí též orgánům státní správy, které si vyhradily posouzení dokumentace.

(2) Oznamuje-li se stavební povolení veřejnou vyhláškou, vyvěsí se stavební povolení po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den této lhůty je dnem doručení.“

Relevantní ustanovení vyhlášky č. 132/1998 Sb. stanovila:

„§ 48

Oznámení veřejnou vyhláškou

(1) Doručuje-li se rozhodnutí nebo jiné opatření veřejnou vyhláškou, písemnost se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, a správního orgánu, který rozhodnutí nebo jiné opatření vydal. Na písemnosti se označí orgán, který ji vyvěsil, uvedou se data jejího vyvěšení a sejmutí a opatří se podpisem oprávněné osoby.

(2) Jde-li o rozhodnutí nebo opatření většího rozsahu, zejména připojují-li se k němu grafické přílohy, může se místo úplného znění vyvěsit pouze vyhláška obsahující základní údaje o území, kterého se rozhodnutí nebo opatření týká, a jeho stručný obsah s poučením, kdy a kde lze do něho nahlédnout. Na vyhlášce se vyznačí údaje obdobně jako na písemnosti podle odstavce 1.“

Relevantní ustanovení správního řádu stanovila:

„§ 26

Doručení veřejnou vyhláškou

(1) Doručení veřejnou vyhláškou použije správní orgán v případě, kdy mu účastníci řízení nebo jejich pobyt nejsou známi nebo pokud tak stanoví zvláštní právní předpis.

(2) Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den této lhůty je dnem doručení.

(...)

§ 54

(1) Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

(2) Odvolání je třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis.

(...)

§ 60

Odvolací orgán je povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřijatelné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne.“

Článek 11 Listiny základních práv a svobod uvádí:

„(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

...

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

Článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (právo na pokojné užívání majetku) stanoví:

„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

Konečně čl. 13 Úmluvy (právo na účinné opravné prostředky) zní následovně:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

III.a)

Kasační stížnost žalovaného

Žalovaný napadá výrok krajského soudu, kterým byla zrušena rozhodnutí č. j. 2362/RR/05/Stu, č. j. 2363/RR/05/Stu, č. j. 2364/RR/05/Stu a č. j. 2366/RR/05/Stu. Jeho hlavní argument spočívá v tom, že rozhodnutí okresního pozemkového úřadu nabylo sice právní moci dne 23. 5. 1994, nicméně do katastru nemovitostí bylo spoluvlastnické právo žalobce k pozemku parc. č. 510/5 zapsáno až v lednu roku 2005. Z tohoto důvodu nemohl stavební úřad tuto informaci získat, a proto nemohl s žalobcem jednat ve čtyřech výše uvedených stavebních řízeních o povolení dílčích staveb jako s účastníkem stavebního řízení.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce je spoluvlastníkem pozemku parc.č. 510/5 o výměře 6.894 m², který byl geometrickým plánem č. 674-015/98 oddělen z pozemkové parcely č. 510/1 o původní výměře 25.803 m², což je prokázáno výpisem z katastru nemovitostí vedeným Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj pro katastrální území Rybáře, LV č. 4481. Tato skutečnost není mezi účastníky sporná.

Stejně tak je mezi stranami nesporné, že žalobce nabytí spoluvlastnictví k výše uvedenému pozemku na základě rozhodnutí pozemkového úřadu o schválení dohody o vydání věci, tj. na základě rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu Karlovy Vary ze dne 14. 4. 1994, č. j. PÚ-714/1994-203, které nabylo právní moci dne 23. 5. 1994.

Nejvyšší správní soud se dále ztotožňuje s krajským soudem v tom, že podle § 14 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, jsou záznamy úkony katastrálního úřadu, které nemají vliv na vznik, změnu nebo zánik práva. Jinými slovy záznamy ve smyslu § 14 odst. 2 citovaného zákona mají toliko deklaratorní, a nikoliv konstitutivní účinek. Zdejší soud proto konstatuje, že v projednávaném případě vzniklo spoluvlastnické právo žalobce k pozemku nyní vedenému pod parc. č. 510/5 uvedeným rozhodnutím okresního pozemkového úřadu, který měl povinnost ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, ho předložit příslušnému katastrálnímu úřadu k provedení záznamu. Katastrální úřad pak měl záznam do katastru nemovitostí provést ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto pravomocného rozhodnutí [§ 5 odst. 5 (nyní odst. 3) písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)]. Že se tak v projednávaném případě nestalo, nemůže jít k tíži žalobce.

Jakýkoliv jiný závěr by znamenal umožnění potenciální svévole správního orgánu a vedl by k situaci, v níž by mohlo být tolerováno porušování vlastnických práv žalobce, jejichž ochrana je zaručena ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami o lidských právech, jichž se žalobce dovolával. V této souvislosti zdejší soud odkazuje na svou prejudikaturu, v níž k zákazu libovůle orgánů veřejné moci mj. konstatoval, že „*mezi veřejná subjektivní práva lze také zařadit ochranu subjektů právní regulace či adresátů činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínáním těchto orgánů, které by vybočilo z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny)*“ (rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS, bod V. 1; viz rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. II. ÚS

738/2000; a ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 As 21/2008 - 59, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky stavebního řízení „osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena“. Řízení o povolení staveb byla před stavebním úřadem vedena v době od podání návrhu stavebníka, tj. od 8. 10. 2002 resp. 10. 3. 2003 do rozhodnutí stavebního úřadu, tj. období od 16. 4. 2003 do 1. 12. 2004. Jak bylo uvedeno již výše, žalobce se stal spoluvlastníkem části pozemku parc. č. 510/1, na kterém měly být všechny povolované stavby rovněž realizovány, dnem 23. 5. 1994. Zdejší soud se proto plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona měl být žalobce účastníkem všech čtyř výše specifikovaných stavebních řízení, neboť žalobce byl již v době, kdy byla všechna čtyři řízení o povolení stavby vedena, osobou, která měla spoluvlastnické právo k části pozemku parc. č. 510/1 a toto jeho právo mohlo být stavebními povoleními přímo dotčeno (pro samotné účastenství žalobce vyplývající z § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona přitom není podstatné, zda, případně které povolované stavby byly umístěny přímo na pozemku nyní označeném pod parc. č. 510/5, jenž je ve spoluvlastnictví žalobce, či zda a případně které z nich byly umístěny na zbývajících částech tehdejšího pozemku parc. č. 510/1, která sousedí s pozemkem parc. č. 510/5).

Námítka žalovaného, že v projednávané věci měl krajský soud přihlídnout k tomu, zda mohl, či nemohl mít stavební úřad povědomost o tom, že je žalobce spoluvlastníkem části pozemku parc. č. 510/1 (dle tehdejšího označení), je pak irelevantní, neboť rozhodnou skutečností je pouze to, že žalobce byl ode dne 23. 5. 1994 spoluvlastníkem části tohoto pozemku. Navíc původním vlastníkem celého pozemku parc. č. 510/1, ze kterého byl rozhodnutím okresního pozemkového úřadu (na základě dohody o vydání nemovitosti uzavřené dne 9. 3. 1994 s městem Karlovy Vary) oddělen pozemek parc. č. 510/5 o výměře 6.894 m² (jehož spoluvlastníky se stali žalobce a město Karlovy Vary) nebyl nikdo jiný než město Karlovy Vary. Lze sice připustit možnost, že stavební úřad jakožto orgán obce vykonávající veřejnou správu v přenesené působnosti nemusí nutně vždy vědět o všech právních úkonech dané obce v samostatné působnosti, nicméně při posuzování účastenství ve správním řízení není rozhodující „zavinění“ správního orgánu (tj. zda-li stavební úřad o vlastnickém právu žalobce věděl nebo mohl vědět), nýbrž objektivní skutečnost, že žalobce spoluvlastníkem byl. I kdyby tedy zdejší soud připustil, že stavební úřad o spoluvlastnickém právu žalobce nevěděl, nemůže to na nezákonnosti rozhodnutí, jimiž byla odvolání žalobce zamítnuta jako nepřipustná, nic změnit. I tento argument žalovaného je tedy zcela nedůvodný.

Dále žalovaný tvrdí, že přijetí výkladu krajského soudu by vedlo k tomu, že by se v každém případě, kdy se vlastník či spoluvlastník pozemku nezajímá o to, jestli jeho právo bylo, či nebylo vloženo do katastru nemovitostí, a náhodně se po letech dozví o probíhající stavbě na tomto pozemku, muselo bez ohledu na práva nabytá v dobré víře stavebníkem posuzovat vydané rozhodnutí jako nepravomocné. Zdejší soud k tomuto argumentu konstatuje, že nelze klást žalobci k tíži, že záznam jeho spoluvlastnického práva nebyl zapsán do katastru nemovitostí po dobu téměř 11 let (bez ohledu na to, z jakého

důvodu se tak stalo). Naopak skutečnost, že se žalobce dozvěděl o probíhajících stavbách na svém pozemku „víceméně náhodně prostřednictvím médií“ (jak doslovně uvádí žalovaný v kasační stížnosti) je rozhodně nežádoucí a v právním státě, za který se Česká republika považuje (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny), nepřípustná. Jak konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, publikovaném pod č. 1626/2008 Sb. NSS, *„výklad práva je ... nutno činit tak, aby reflektoval potřeby ekonomické a společenské reality a nikoliv naopak, tedy že ekonomická a společenská realita toliko slouží potřebám práva, jeho formalit a musí se proto podřídít přirozeným tendencím orgánů veřejné moci o maximální usnadnění rozhodovacího procesu“* (bod III/c rozsudku). Navíc, a to je velmi podstatné, žalovaný směřuje situaci, kdy příslušná osoba nabude vlastnické právo k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí přímo na základě rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci (viz též § 132 odst. 2 občanského zákoníku) a kdy tedy se do katastru nemovitostí provádí pouhý záznam, který má, jak již bylo řečeno, pouze deklaratorní význam, a situaci diametrálně odlišnou, kdy se převádí vlastnické právo na základě smlouvy, přičemž k nabytí vlastnictví dochází až na základě vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí (viz též § 133 odst. 2 občanského zákoníku), jenž má tedy naopak konstitutivní právní účinky. Pokud by ani jedna ze stran smlouvy o převodu nemovitostí nepodala návrh na vklad vlastnického práva do katastru a nedošlo tudíž ke vkladu tohoto práva, nestal by se kupující či jiný potenciální nabyvatel nemovitosti jejím skutečným vlastníkem a nemohl by se tudíž stát ani účastníkem příslušného stavebního řízení, byť by jím byla taková nemovitost dotčena.

Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že stavba průtahu silnice č. I/6 Karlovy Vary-západ byla zkolaudována a v současné době je povolena k předčasnému užívání včetně všech souvisejících staveb.

Zdejší soud zdůrazňuje rovněž ústavní dimenzi problému, a to zejména pohledem čl. 36 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 11 Listiny (resp. s čl. 1 Protokolu č. 1). Postavení dílčích staveb (způsobujících trvalý zábor 641 m²) na pozemku, jehož část je ve spoluvlastnictví žalobce, nepochybně může představovat nepřípustný zásah do pokojného užívání majetku žalobce. O takovou situaci by se jednalo vždy, pokud by alespoň část povolených staveb měla být realizována přímo na pozemku ve spoluvlastnictví žalobce bez jeho souhlasu (a bez toho, aby byla příslušná část pozemku v souladu se zákonem a za odpovídající náhradu vyvlastněna). Ovšem i v případě staveb umístěných na sousedním pozemku musí mít žalobce možnost obrany svých vlastnických práv, mohou-li být sousedící stavbou dotčena. Ústavní soud ve své prejudikatuře již opakovaně zdůraznil zásadní význam účastenství vlastníka pozemků, na kterých je realizována cizí stavba, ve stavebním řízení, i účastenství vlastníků sousedních pozemků dotčených stavbou (aniž by navíc muselo jít nutně o „mezující“ sousedy – viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/99, publikovaný pod č. 95/2000 Sb. a nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publikovaný pod č. 96/2000 Sb.). Vyloučení vlastníka pozemku, na němž má být realizována stavba, nebo vlastníka sousedního pozemku, který může být dotčen stavbou, ze stavebního řízení tedy takové osobě znemožňuje obranu jejích ústavně zaručených vlastnických práv, a to jak v řízení před správním orgánem, tak případně následně v řízení před nezávislým správním soudem (viz čl. 36 odst. 2 Listiny).

Je třeba rovněž zdůraznit, že v daném případě správní soudy zákonnost (a ústavnost) správních rozhodnutí 1. stupně nepřezkoumávaly, neboť žaloba směřovala proti

rozhodnutím žalovaného, jímž byla odvolání žalobce zamítnuta dle § 60 správního řádu jako nepřípustná, resp. opožděná, přičemž dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS; usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, www.nssoud.cz; rozsudek ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, www.nssoud.cz) v případě žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto jako opožděné či nepřípustné, přezkoumává správní soud napadané rozhodnutí pouze z toho hlediska, zda skutečně bylo, či nebylo odvolání žalobce po právu zamítnuto jako opožděné či nepřípustné, zda tedy odvolatel (žalobce) byl, či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání správního rozhodnutí prvního stupně. To ovšem nic nemění na výše uvedených závěrech Nejvyššího správního soudu o tom, že názor žalovaného vyjádřený v jeho kasační stížnosti neobstojí ani v ústavní rovině.

Lze tedy shrnout, že odvolání žalobce proti výše uvedeným čtyřem rozhodnutím stavebního úřadu byla žalovaným v rozporu se zákonem zamítnuta jako nepřípustná, neboť žalobce účastníkem předmětných stavebních řízení byl, byť s ním takto stavební úřad nejednal, ač s ním podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona takto jednat měl (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, www.nssoud.cz).

Předmětná rozhodnutí žalovaného byla tedy krajským soudem po právu zrušena a kasační stížnost žalovaného je tak nedůvodná.

III.b)

Kasační stížnost žalobce

Žalobce nebrojí primárně proti nesprávné aplikaci § 61 odst. 4 ve spojení s § 69 odst. 2 stavebního zákona správními orgány, nýbrž tvrdí, že tato zákonná úprava je v rozporu s Listinou a Úmluvou. Klíčová otázka žalobcovy kasační stížnosti tudíž spočívá v tom, zda-li jsou § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by se Nejvyšší správní soud v tomto bodě ztotožnil se žalobcem, byl by povinen podat dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh Ústavnímu soudu na zrušení těchto ustanovení, resp. na vyslovení jejich protiústavnosti vzhledem k tomu, že tato právní úprava účinná v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) byla s účinností od 1. 1. 2007 nahrazena příslušnými ustanoveními nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Z těchto důvodů je v projednávané věci nutné posoudit, zdali § 61 odst. 4 ve spojení s § 69 odst. 2 stavebního zákona ob stojí ve vztahu k čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a případně čl. 13 Úmluvy a ve vztahu k čl. 11 Listiny ve spojení s čl. 36 Listiny.

Pokud jde o soulad daného ustanovení s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, Evropský soud pro lidská práva opakovaně judikoval, že čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě v podstatě

zaručuje vlastnické právo (*Marckx proti Belgii*, rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1979, stížnost č. 6833/74, § 63) a že obsahuje „tři různá pravidla“: první, jež je vyjádřeno v první větě prvního odstavce a má obecný charakter, vyjadřuje zásadu úcty k vlastnictví; druhé nacházející se ve druhé větě stejného odstavce je zaměřeno na zbavení vlastnictví a podřizuje jej určitým podmínkám; třetí, uvedené v druhém odstavci, přiznává členským státům mimo jiné pravomoc upravit užívání vlastnictví v souladu s veřejným zájmem a přijmout právní předpisy, jež považují za nezbytné k dosažení tohoto účelu (*Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75 a 7152/75, § 61). Nicméně se však nejedná o pravidla, jež by byla bez vzájemného vztahu: druhé a třetí jsou přesnou ukázkou zásahu do vlastnického práva; musí tedy být vykládány ve světle prvně uvedené zásady (srov. *Lithgow a další proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1986, stížnosti č. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 a 9405/81, § 106). V nejnovější judikatuře však Evropský soud pro lidská práva od striktního rozdělování výše zmíněných tří pravidel ustoupil a testy artikulované pro jednotlivá pravidla do velké míry sjednotil (OVEY, C., WHITE, R.C.A.: *The European Convention on Human Rights*. 4 vyd., Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 373 - 375; viz *Broniowski proti Polsku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 22. 6. 2004, stížnost č. 31443/96, § 135-136). Evropský soud pro lidská práva postupuje v případě aplikace čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě podle následujícího testu: (1) spadá stížnost pod rozsah práva pokojně užívat majetek, tj. zejména zda-li žalobci svědčí vlastnické právo (resp. „legitimní očekávání“) k majetku?; (2) došlo k zásahu do práva pokojně užívat majetek?; (3) byl tento zásah stanoven zákonem?; (4) sledoval tento zásah legitimní cíl (tj. veřejný zájem, obecný zájem či zajištění placení daní a jiných poplatků nebo pokut)?; a (5) byl tento zásah nezbytný?

Pokud jde o čl. 11 Listiny základních práv a svobod, vykládá ho Ústavní soud v zásadě souladně s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (srov. např. nález sp. zn. I.ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS; nález sp. zn. IV.ÚS 1133/07, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>; nález sp. zn. I.ÚS 353/04, publ. pod č. 124/2005 Sb. ÚS; nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, publ. pod č. 257/2008 Sb.; a nález sp. zn. II. ÚS 458/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>; srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008 - 46, dostupný na www.nssoud.cz), používá však poněkud odlišného argumentačního instrumentaria, a to konkrétně třístupňový test proporcionality: (1) *test vhodnosti*, tj. zda-li institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti*, tj. zda-li je daný institut ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; a (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94, *Anonymní svědek I*, publikován pod č. 214/1994 Sb.; nález sp. zn. III. ÚS 256/01, *Rekognice fotografiemi*, publikován pod č. 37/2002 Sb. ÚS; či nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Minimální výše pokuty*, publikován pod č. 405/2002 Sb.).

V daném případě je však třeba zdůraznit, že institut doručování veřejnou vyhláškou zakotvený v § 61 odst. 4 ve spojení s § 69 odst. 2 stavebního zákona byl nepochybně výhradně procesním pravidlem upravujícím doručování uvedených písemností ve stavebním řízení (a nikoliv hmotně-právním institutem), nemohlo jím tedy dojít k přímému zásahu do práva na pokojně užívání majetku zaručeného protokolem či do

vlastnického práva zaručeného Listinou a není tedy možné na něj bez dalšího aplikovat výše uvedená kritéria. Jak již však bylo vysvětleno výše, v samotném stavební řízení se rozhoduje o návrhu stavebníka na vydání stavebním povolení, jímž ovšem mohou být vlastnická práva jiných osob k příslušným pozemkům či stavbám přímo dotčena. V této souvislosti je třeba konstatovat, že Evropský soud pro lidská práva dovodil u řady hmotně-právních článků Úmluvy jejich procesní aspekt, a to i pro řízení, na něž se nevztahuje čl. 6 Úmluvy. Pokud jde o ochranu vlastnického práva zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, musí být, tak jako u jiných Listinou zaručených hmotných práv, v příslušných řízeních, kde může být takové právo dotčeno, splněny veškeré požadavky spravedlivého procesu, tak jak vyplývají zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod a k němu se vztahující obsáhlé judikatury Ústavního soudu. Je tedy třeba si položit otázku, zda uplatnění této formy doručování ve stavebním řízení, která v každém případě představuje pro jeho účastníka nižší „komfort“ než „klasická“ metoda doručování, neznemožňovalo či excesivně neztěžovalo možnost obrany jeho zaručených vlastnických práv (resp. práva na pokojné užívání majetku) v tomto správním řízení či v případném následném řízení před správním soudem.

Nejvyšší správní soud má však za to, že tomu tak nebylo. Tento způsob doručování ve stavebním řízení jistě vyžadoval od účastníka řízení vyšší míru obezřetnosti a procesní aktivity, nezbavoval ho však reálné možnosti daného řízení se účastnit a požívat všech v tomto řízení zaručených práv, včetně práva uplatnit vůči povolované stavbě v příslušné lhůtě námitky, podat proti rozhodnutí o povolení stavby odvolání a případně následně brojit proti odvolacímu rozhodnutí správní žalobou. Pokud tato ustanovení přestavovala určité omezení procesních práv účastníka stavebního řízení, pak sledovala legitimní cíl, neboť liniová či jiná zvlášť rozsáhlá stavba s velkým počtem účastníků řízení představuje specifický typ stavby, u níž doručování veřejnou vyhláškou sloužilo k efektivnímu a hospodárnému vedení tohoto řízení tak, aby bylo možné ho ukončit v přiměřené lhůtě, přičemž toto doručování bylo pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli odpovídající. Bylo tedy nejen v souladu s veřejným zájmem, ale zejména korespondovalo s jiným důležitým aspektem práva na spravedlivý proces, kterým je právo na rozhodnutí ve věci v přiměřené lhůtě. Stejně tak nelze konstatovat, že by institut doručení veřejnou vyhláškou dle stavebního zákona nějak znevýhodňoval některé z účastníků stavebního řízení oproti jiným, že by způsob vyvěšení písemnosti (dle § 69 odst. 2 stavebního zákona způsob v místě obvyklý – nicméně toto ustanovení bylo konkretizováno § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., podle níž se písemnost vyvěsila na desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týkala, a správního orgánu, který rozhodnutí vydal) či že by doba vyvěšení písemnosti (15 dnů) znemožňovaly, aby se účastník řízení o takto doručované písemnosti dozvěděl. O nezbytnosti použití institutu doručování veřejnou vyhláškou v odůvodněných případech svědčí i to, že se tento institut v té či oné formě vyskytuje v podstatě ve všech základních procesních předpisech, včetně soudního řádu správního.

Žalobce rovněž tvrdí, že vlastníkům pozemků, na nichž má být realizována předmětná stavba, je třeba doručovat vždy osobně. Ani tomuto argumentu nelze přisvědčit. Pro takové rozlišování mezi vlastníky těchto pozemků a ostatními účastníky stavebního řízení totiž relevantní právní úprava neskýtala žádnou oporu. Je pravda, že Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, publikovaném pod č. 1626/2008 Sb. NSS, právní názor, podle něhož „za situace, **kdy jinak**

nestanovil zvláštní zákon, musel za právního stavu do konce roku 2005 správní orgán podle tehdy platného správního řádu oznámit rozhodnutí všem správnímu orgánu známým účastníkům řízení, ledaže takovéto osoby byly neznámého pobytu“ (důraz doplněn). Tento právní názor se však týkal obecné úpravy doručování veřejnou vyhláškou dle § 26 správního řádu, která právě obecně umožňovala tento způsob doručení pouze v případě, kdy správnímu orgánu nebyli účastníci řízení nebo jejich pobyt známi. Zároveň však pro další možné případy doručování veřejnou vyhláškou § 26 správního řádu odkazoval na zvláštní právní předpis, přičemž právě takovou zvláštní úpravu obsahovaly mj. § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona pro stavební řízení (na rozdíl od zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jehož se týkal rozsudek č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, který speciální úpravu doručování nemá). Možnost doručovat veřejnou vyhláškou i známým účastníkům stavebního řízení (tj. i těm, na jejichž pozemcích má být stavba realizována) je odůvodněna zvláštní povahou řízení o liniových stavbách či jiných zvlášť rozsáhlých stavbách s velkým počtem účastníků řízení. Že se o takovou zvlášť rozsáhlou stavbu s velkým počtem účastníků řízení ve svém souhrnu jednalo i v předmětné věci, nemá Nejvyšší správní soud pochyb, vždyť výše jmenovaným rozhodnutím stavebního úřadu byla povolena stavba v něm vymezených objektů souvisejících se stavbou průtahu silnice č. I/6 na území Karlových Varů, které měly být realizovány na více než 700 pozemcích. (V této souvislosti tedy není podstatné, které z těchto objektů by bylo možné považovat za liniové stavby.) Z toho je také zřejmé, že úprava doručování veřejnou vyhláškou ve stavební řízení nemůže apriori vylučovat ani vlastníky pozemků, na nichž má být takto rozsáhlá stavba realizována, a nečiní tak ani nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), který ve svém § 113 odst. 3 a v § 115 odst. 5 vyžaduje, aby se oznámení o zahájení stavebního řízení a stavební povolení doručovalo vždy osobně pouze stavebníkovi a vlastníkově stavby, na které má být provedena změna (nikoliv vlastníkově pozemku, na němž má být stavba realizována).

Lze tak shrnout, že § 61 odst. 4 ani § 69 odst. 2 stavebního zákona nejsou dle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s ústavním pořádkem, Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod předložit tuto věc dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ústavnímu soudu.

Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že v daném případě bylo při doručování veřejnou vyhláškou postupováno v souladu s předmětnými ustanoveními stavebního zákona. Jak již bylo řečeno, stavba ve stavebním povolení vymezených objektů souvisejících s průtahem silnice č. I/6 na území Karlových Varů je nepochybně ve svém souhrnu stavbou zvlášť rozsáhlou, s velkým počtem účastníků řízení, u níž byly ve smyslu § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 stavebního zákona splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou. Doručení veřejnou vyhláškou se provádělo tak, že se písemnost vyvěsila po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týkala, a na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí vydal, přičemž poslední den lhůty byl dnem doručení (§ 69 odst. 2 stavebního zákona, § 26 odst. 2 správního řádu, § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb.). V daném případě bylo rozhodnutí stavebního úřadu č. j. SÚ/1453/03/Str-330 oznámeno veřejnou vyhláškou a vyvěšeno na úřední desce Magistrátu města Karlovy Vary (tedy na úřední desce příslušného stavebního úřadu i obce, jejíhož území se rozhodnutí týkalo) dne 30. 7. 2004, dnem doručení je 15. den vyvěšení, tj. 14. 8. 2004, když dle § 27 odst. 2 správního řádu se do lhůty nezapočítával den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Lhůta pro odvolání byla v tomto rozhodnutí uvedena

v souladu s § 54 odst. 2 správního řádu jako 15 dnů od doručení, počala běžet ode dne 15. 8. 2004 a marně uplynula dne 29. 8. 2004. Odvolání bylo žalobcem podáno dne 2. 6. 2005, tj. opožděně, bylo tedy jakožto opožděné žalovaným po právu zamítnuto.

Lze tedy shrnout, že i v případě kasační stížnosti žalobce se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu a shledává žalobcovu kasační stížnost nedůvodnou.

IV.

Shrnutí a rozhodnutí o nákladech řízení

Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k následujícím závěrům. Za prvé, odvolání žalobce proti výše uvedeným čtyřem rozhodnutím stavebního úřadu byla žalovaným v rozporu se zákonem zamítnuta jako nepřipustná, neboť žalobce účastníkem předmětných stavebních řízení byl, byť s ním takto stavební úřad nejednal, ač s ním podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona takto jednat měl. Za druhé, institut doručování veřejnou vyhláškou zakotvený v § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona není v rozporu s ústavním pořádkem, jmenovitě s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, s čl. 13 Úmluvy ani s čl. 11 a čl. 36 Listiny. Za třetí, v daném případě doručování veřejnou vyhláškou postupoval stavební úřad v souladu s předmětnými ustanoveními stavebního zákona, rozhodnutí o stavebním povolení bylo tedy žalobci touto formou řádně doručeno a odvolání, které proti němu žalobce podal, je tak třeba považovat za opožděné.

Z uvedeného vyplývá, že uplatněné kasační námitky žalobce ani žalovaného směřující proti rozhodnutí krajského soudu nejsou důvodné; nad rámec stížních bodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal ani jiné vady, k nimž by musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost žalobce ani žalovaného důvodnou, a proto obě kasační stížnosti v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce ani žalovaný neměli se svou kasační stížností v projednávané věci úspěch, a proto ani jeden z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. března 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu