



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **prof. PhDr. H. J.**, zast. JUDr. Věrou Nenutilovou, advokátkou se sídlem Masarykovo nám. 8, Stříbro, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 11, Praha 5, za účasti: **I. MUDr. T. J.**, **II. MUDr. M. J.**, oba zastoupeni JUDr. Jaroslavem Ortmanem, CSc., advokátem se sídlem Husovo náměstí 65/2, Hořovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2013, č. j. 152770/2013/KUSK, sp. zn. SZ 139061/2013/KUSK REG/Nap, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2014, č. j. 45 A 12/2014 – 60,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2014, č. j. 45 A 12/2014 – 60, odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2013, č. j. 152770/2013/KUSK, sp. zn. SZ 139061/2013/KUSK REG/Nap, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Hořovice, odboru výstavby a životního prostředí, ze dne 18. 7. 2013, č. j.

MUHO/21586/2012/GEB, sp. zn. MUHO/14314/2013. Tímto rozhodnutím stavební úřad rozhodl o umístění stavby víceúčelového sportoviště pro rekreační činnost vlastníka pozemku a přilehlého rodinného domu č. p. 1438 na pozemku parc. č. 91/7, 92/6, 872/14 v katastrálním území Velká Víska, obec Hořovice.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně. Napadené rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce žalovaného od 11. 11. 2013 do 27. 11. 2013 a také na úřední desce Městského úřadu Hořovice od 9. 12. 2013 do 27. 12. 2013. Stěžovateli bylo rozhodnutí doručeno veřejnou vyhláškou jeho vyvěšením na úřední desce žalovaného dne 26. 11. 2013, tj. 15. dnem po jeho vyvěšení, neboť stěžovatel byl účastníkem územního řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Co se týče způsobu doručení rozhodnutí o odvolání v územním řízení, odkázal krajský soud především na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 - 55. Vyvěšení napadeného rozhodnutí na úřední desce Městského úřadu Hořovice nemělo podle krajského soudu na okamžik doručení stěžovateli žádný vliv, neboť rozhodným je vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který napadené rozhodnutí doručuje, tj. správního orgánu, který napadené rozhodnutí vyhotovil. Pro podání žaloby není rozhodné ani datum právní moci napadeného rozhodnutí, které je navíc nesprávně vyznačeno dnem 24. 12. 2013, neboť žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Lhůta pro podání žaloby tedy počala běžet dne 26. 11. 2013 a skončila dne 27. 1. 2014. Žaloba, která byla krajskému soudu doručena dne 24. 2. 2014, je tudíž zjevně opožděná.

I. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného k ní

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku doručování a dále se věcí nezabýval, ačkoliv se jí zabývat měl. Postupem krajského soudu došlo zejména k porušení ustanovení § 192 stavebního zákona, protože mělo být použito ustanovení správního řádu. Stavební zákon totiž ustanovení o dostatečném poučení o procesních úkonech neobsahuje. Ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu je pro stěžovatele přísné a nespravedlivé. Předmětné rozhodnutí není územním rozhodnutím ke změně, která by se dotýkala více staveb většího rozsahu. Týká se stavby, jejíž dopad se váže pouze k pozemku stěžovatele. V tomto směru představuje zásah do vlastnických práv. Stěžovatel také namítá, že došlo k porušení § 4 odst. 4, § 6 odst. 1 a § 7 správního řádu. Jelikož se jedná o zásah do soukromých práv, bylo porušeno ustanovení § 12 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, s odkazem na přechodná ustanovení § 3030 tohoto zákona. Dle názoru stěžovatele musí v návaznosti na toto ustanovení i právo veřejné respektovat právo soukromé. Pokud by mělo být ustanovení stavebního zákona pro občana České republiky diskriminační vůči ustanovením pro doručování dle správního řádu, je to porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a Ústavy. Skutečnost, že stavební zákon může degradovat přímého účastníka na účastníka „druhé kategorie“, představuje zjevné zneužití práva. Stěžovateli mělo být doručováno nejméně způsobem dle

pokračování

ustanovení § 20 správního řádu, zvláště za situace, kdy nebyl poučen o tom, že výsledek nemůže očekávat doručením prostřednictvím poštovního úřadu, jak očekával.

[4] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud měl zkoumat, zda na straně stavebního úřadu byl vážný důvod, proč nemohl rozhodnutí vyvěsit na úřední desce s označením, kdy bylo toto rozhodnutí vyvěšeno na desce žalovaného. Mezi vyvěšením žalovaného i Městského úřadu v Hořovicích jsou nepřiměřené průtahy. Krajský soud nezkoumal příčinu, proč k tomu došlo. Mohl a měl zabránit svévolnému obcházení stavebního zákona a svévolnému uplatňování práva. Podle zjištění stěžovatele jiné správní orgány obvykle doručují rozhodnutí odvolacího orgánu odvolateli do vlastních rukou, na úřední desce se vyvěšují ihned, nejpozději do druhého dne. Není povinností účastníka, který o tom nebyl poučen, aby musel sledovat úřední desku, zvláště když se jedná o osobu starší, která bez řádného poučení nemůže předpokládat stav, který nastal. Stěžovatel z povahy své i z povahy věci projevil dostatečnou obezřetnost, dle svého úsudku nic nezanedbal.

[5] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazují na skutečnost, že v době podání kasační stížnosti nebyl stěžovatel zastoupen advokátem a kasační stížnost odůvodnil až podáním ze dne 13. 8. 2014. Soudní řád správní však v § 105 výslovně uvádí, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem a § 106 odst. 2 říká, že kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů od doručení rozhodnutí. Stěžovatel tyto podmínky nesplnil, ač o nich byl v napadeném usnesení výslovně poučen. Kasační stížnost byla doplněna zástupkyní stěžovatele téměř dva měsíce po doručení napadeného usnesení, takže ani svému tvrzení, že kasační stížnost bude odůvodněna do dvou týdnů ode dne podání, stěžovatel nedostál. Původní kasační stížnost tak byla podána opožděně a osobou neoprávněnou. Povinnost zastoupení advokátem nelze již později zhabilitovat. Nejvyšší správní soud by proto měl kasační stížnost odmítnout. Odůvodnění kasační stížnosti pak jde nad rámec § 103 s. ř. s., protože stěžovatelem uváděné důvody jsou pouhými smyšlenkami, které nemají oporu v zákoně ani v rozhodovací praxi orgánů státní správy. Pro případ, že by kasační stížnost nebyla odmítnuta, navrhuje osoby zúčastněné na řízení její zamítnutí pro nedůvodnost.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Prvně je třeba k námitkám osob zúčastněných na řízení uvést, že pokud kasační stížnost neobsahuje všechny náležitosti podle ust. § 106 odst. 1 s. ř. s., vyzve soud stěžovatele v souladu s ust. § 109 odst. 1 věta první s. ř. s. k jejímu doplnění. Podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud kasační stížnost

odmítne, nejsou-li vady návrhu spočívající v nesplnění podmínky řízení přes výzvu soudu ve stanovené lhůtě odstraněny, a nelze proto v řízení pokračovat. Podle ust. § 105 odst. 2 s. ř. s. musí být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Podmínka, že musí být stěžovatel zastoupen advokátem v řízení o kasační stížnosti, nicméně neznamena, že musí být zastoupen již při jejím podání. Rovněž v tomto případě, pokud stěžovatel při podání kasační stížnosti neprokáže splnění podmínky stanovené v citovaném ustanovení, je vyzván usnesením k jejímu splnění, a to buď předložením plné moci udělené advokátovi nebo předložením dokladu o vysokoškolském právnickém vzdělání. Stěžovatel zastoupení pro řízení o kasační stížnosti doložil a důvody kasační stížnosti konkretizoval ve lhůtě stanovené usnesením zdejšího soudu ze dne 15. 7. 2014, č. j. 2 As 117/2014 - 21. V tomto směru není stěžovatel vázán vlastním slibem, v jaké lhůtě kasační stížnost doplní, a v řízení o kasační stížnosti se neuplatní ani zásada koncentrace řízení, jak je tomu v řízení před krajským soudem. Předmětná kasační stížnost byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou. Stěžovatel rovněž včas doplnil její důvody i zastoupení advokátem pro řízení.

[10] Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS. Zdejší soud se tak v návaznosti na obsah kasačních námitek zabývá toliko otázkou, zda krajský soud správně žalobu odmítl, a nepřistoupil k posouzení věcných námitek. Rozhodnou je tak otázka, zda bylo stěžovateli správně doručováno rozhodnutí žalovaného a kdy uplynula lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí.

[11] Stěžovatel především namítá, že mu mělo být rozhodnutí žalovaného doručeno do vlastních rukou a že měl být poučen o tom, že bude doručováno veřejnou vyhláškou.

[12] Podle § 92 odst. 3 stavebního zákona v rozhodném znění, je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 stavebního zákona a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[13] Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona účastníky územního řízení dále jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

[14] Podle § 19 odst. 1 věty první správního řádu písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Podle § 25 odst. 2 správního řádu doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový

pokračování

přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

[15] Podle § 25 odst. 3 správního řádu, jde-li o řízení, ve kterém se veřejnou vyhláškou doručuje ve správních obvodech několika obcí, správní orgán, který písemnost doručuje, ji nejpozději v den vyvěšení zašle též příslušným obecním úřadům, které jsou povinny písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Jinak platí ustanovení odstavce 2 obdobně.

[16] V posuzované věci není sporu, že stěžovatel je z titulu vlastníka sousedního pozemku účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Podobně jako v obecné úpravě (§ 27 odst. 1 až 3 spr. ř.) jsou účastníci územního řízení rozdělení do dvou kategorií, přičemž hlavními účastníky podle § 85 odst. 1 jsou pouze žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Takto vymezený okruh účastníků územního řízení, který je v zásadě shodný s předchozí právní úpravou v zákoně č. 50/1976 Sb., nepovažuje zdejší soud za rozporný s ustanoveními Ústavy nebo Listiny základních práv a svobod, jak se domnívá stěžovatel. Účastníkům územního řízení uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona jsou přiznána široká procesní práva, kterých ostatně stěžovatel v řízení využil.

[17] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že doručování správních rozhodnutí je v obecné rovině upraveno ve správním řádu. Správní řád se však použije jen tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). V daném případě je takovým zvláštním zákonem stavební zákon, který obsahuje v ust. § 92 odst. 3 speciální úpravu doručování

[18] územního rozhodnutí. V tomto rozsahu se tedy neuplatní § 192 stavebního zákona, podle kterého se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Za územní rozhodnutí lze ve smyslu výše uvedeném považovat i rozhodnutí o odvolání podaném proti územnímu rozhodnutí vydanému správním orgánem I. stupně, jak dovodil zdejší soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 - 55, který rozsáhle citoval i krajský soud. Z tohoto závěru vychází i další judikatura zdejšího soudu, která se zabývá souvisejícími právními otázkami, například dopadem opomenutí uvést v rozdělovníku jednoho z účastníků řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 As 50/2014 - 76).

[19] Stavební zákon tedy obsahuje speciální úpravu pro doručování územních rozhodnutí, za které lze ve smyslu výše uvedeného považovat i rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí. Veřejnou vyhláškou proto bylo možno doručovat nejen prvostupňové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí o odvolání proti takovému rozhodnutí. V územním řízení jsou rozhodnutí i ostatní písemnosti doručovány veřejnou vyhláškou (tento princip byl do jisté míry modifikován novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb.). V tomto ohledu jde o řešení určitých obtíží s přesným vymezením účastníků územního řízení, neboť podle judikatury Ústavního soudu následované správními soudy bylo účastenství územního řízení značně extendováno, přičemž v konkrétních případech nastává otázka „až kam – do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát“ (srov. nález ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Řešením tohoto problému je právě doručování veřejnou

vyhláškou v územním řízení ve spojení s povinností zveřejnit informaci o záměru v území na místě samém (srov. § 87 odst. 2 stavebního zákona). Důvodem volby tohoto způsobu doručování v územním řízení je tak nepochybně to, že se v tomto řízení může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní. Veřejnou vyhláškou je oznámeno i zahájení řízení s lhůtou pro uplatnění námitek a připomínek. Tyto instituty vedou na jedné straně k umožnění účasti v řízení širokému okruhu osob, jejichž práv se projednáváný záměr dotýká (aniž by takové dotčení muselo být stavebnímu úřadu na počátku řízení zřejmé), na druhé straně i faktickou realizovatelnost územního řízení a záměrů vlastníků s pozemky v jejich vlastnictví. Právě z tohoto důvodu ukládá stavební zákon účastníkům řízení, kteří chtějí proti povolovanému záměru brojit, aby ve lhůtě pro uplatnění námitek uvedli skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníků v řízení a důvody námitek. Nejedná se tak o degradaci účastníků řízení, ale o účelné opatření, které respektuje zásady správního řízení vymezené ve správním řádu. § 92 odst. 3 stavebního zákona nerozlišuje způsob doručování podle počtu účastníků, stejným způsobem je doručováno i v situaci, kdy je okruh účastníků relativně úzký, jak tomu bylo v posuzované věci, kdy stavební úřad identifikoval celkem 6 účastníků řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona. Žalovanému nepříslušela volba způsobu doručování, neboť byl vázán zákonnou úpravou, kterou nelze považovat za diskriminační. Z pohledu ochrany práv stěžovatele totiž nehraje žádnou roli, zda se řízení účastní další osoby, natož pak počet těchto osob. Vždy je mu doručováno shodným způsobem. Proto namítá-li stěžovatel, že očekával, že bude rozhodnutí žalovaného doručováno přímo jemu, pak jeho očekávání vychází pouze z neznalosti právní úpravy a nemůže jít k tíži správním orgánům ani ostatním účastníkům řízení.

[20] Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by prodleva s vyvěšením rozhodnutí žalovaného na úřední desku mohla způsobit neúčinnost doručení ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu, ani že by na doručení mělo vliv vyvěšení rozhodnutí žalovaného na úřední desce Městského úřadu v Hořovicích. Jedná se totiž o rozdílnou situaci, než kterou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, ve kterém vyslovil následující právní názor: „*I. Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), má být vyloženo tak, že vyvěšení rozhodnutí s účinky doručení se děje jen u orgánu, který takové rozhodnutí vydal. II. Na újmu účastníka řízení však nemůže být, jestliže v dobré víře postupoval podle informace, které se mu od správního orgánu dostalo podle ustanovení § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.*“ V citované věci Nejvyšší správní soud shledal, že žalobce postupoval podle mylné informace poskytnuté žalovaným, když z obsahu správního spisu bylo zřejmé, že i příslušné správní úřady vycházely z toho, že k doručení dochází až vyvěšením na úředních deskách obou orgánů. K tomu však v posuzované věci nedošlo, takže stěžovatel nemohl být v dobré víře, že k doručení rozhodnutí žalovaného došlo jindy než patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce žalovaného, kterou mu bylo umožněno sledovat rovněž dálkovým přístupem. Ani se nejedná o případ podobný věci posuzované v rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 1. 2007, č. j. 4 As 68/2005 - 105, která se týkala vyvěšení prvostupňového rozhodnutí na úřední desce jiného správního orgánu pouze pro informaci účastníků, aniž by bylo v poučení objasněno, co se rozumí doručením, nebo kdy bylo pak takové rozhodnutí vyvěšeno na úřední desce orgánu, který toto rozhodnutí

pokračování

vydal, tedy že je „*poučení o možnosti podat odvolání do 15 dnů od doručení rozhodnutí neúplné, a tedy i nesprávné, neboť neobsahuje konkrétní údaj o lhůtě k podání odvolání.*“

[21] Stěžovatel nezpochybňuje, že předmětné rozhodnutí žalovaného bylo vyvěšeno na úřední desce žalovaného od 11. 11. 2013 do 27. 11. 2013. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že toto rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 26. 11. 2013. Žaloba, kterou stěžovatel podal dne 21. 2. 2014, tak byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s.

III. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, neboť krajský soud správně posoudil otázku včasnosti žaloby. Protože kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[24] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 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 25. září 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu