



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) T. P., b) D. P.**, zastoupených Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2013, čj. 5130/UP/2013/Vet, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2014, čj. 30 A 58/2013 - 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl jako opožděné odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové, odboru stavebního (dále též „stavební úřad“), ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 165498/2011 ST2/Več, čj. MMHK/194580/2011. Stavební úřad tímto rozhodnutím v územním řízení k žádosti D. Ř. a V. Ř. vydal rozhodnutí o změně stavby „Rekonstrukce a přístavba rodinného domu č.p. 157 v P.“ na pozemcích st. p. 165 a parc. č. 24/32 v k. ú. P. (dále též „územní rozhodnutí“).

II.

2. Uvedené rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí zamítl. Krajský soud předeslal, že žalobci byli v dané věci účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákona), ve znění účinném do 31. 12. 2012, neboť pozemek v jejich vlastnictví má společnou hranici s pozemkem dotčeným žádostí o změnu stavby. Stavební úřad postupoval správně, pokud žalobcům nedoručoval územní rozhodnutí jednotlivě, ale veřejnou vyhláškou. Byl povinen vyvěsit územní rozhodnutí na své úřední desce, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup; této povinnosti stavební úřad dostál v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu. Ze žádného ustanovení správního řádu neplyne, že by rozhodnutí doručované veřejnou vyhláškou muselo být zveřejněno také na elektronické úřední desce jiného subjektu. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že rozhodnutí stavebního úřadu obsahuje text, podle něhož bude toto rozhodnutí s odkazem na § 20 stavebního zákona doručeno veřejnou vyhláškou vyvěšením mimo jiné na úřední desce obce Předměřice nad Labem. Krajský soud uzavřel, že tato informace nemá oporu ve stavebním zákoně, vzniklá vada však nemá vliv na zákonnost územního rozhodnutí a mohla by mít vliv pouze na délku odvolací lhůty. S ohledem na datum doručení územního rozhodnutí účastníkům však v projednávané věci nebyla délka odvolací lhůty podstatná. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj v podrobnostech na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

3. Žalobci (stěžovatelé) podali proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

4. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že jim mohlo být podle tehdy platné právní úpravy doručeno územní rozhodnutí, pokud nebylo rovněž doručováno způsobem umožňujícím dálkový přístup na internetových stránkách příslušné obce. Nesprávný názor krajského soudu je založen na tom, že § 20 odst. 1 stavebního zákona se vztahuje na doručování písemností ve věcech územního plánování, což dané řízení nebylo. Stěžovatelé s odkazem na § 20 odst. 1, § 87 odst. 1 a § 92 odst. 3 stavebního zákona upozornili na jazykovou a významovou totožnost pojmu „doručení veřejnou vyhláškou“ dle zmíněných ustanovení. Ze stavebního zákona nelze dovodit rozdílnost kvality a nároků na doručení veřejnou vyhláškou v různých typech řízení podle části třetí stavebního zákona.

5. Požadavek na publikaci dálkovým přístupem na webových stránkách příslušné obce potvrdil rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 1/2008 - 102, a to v řízení o územním plánu, které je ovládáno řadou „publicitních momentů“. S odkazem na argument *a maiori ad minus* stěžovatelé dovodili, že je-li takto vyloženo právo pro předmět obecného zájmu, tím spíše platí pro předmět týkající se jen omezeného počtu osob. Řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, náleží v systematice zákona do shodné množiny nástrojů územního plánování jako řízení o územním plánu. Institut doručování dálkovým přístupem by ztratil smysl, pokud by nebylo doručováno se zřetelem k místu, jehož se řízení týká.

6. Krajský soud vůči stěžovatelům nárokuje zcela nepřiměřený požadavek na simultánní sledování úředních desek různých územních samosprávných celků a správních orgánů. Není-li písemnost doručována oficiálními stránkami obce, v jejímž katastru leží umístěvaná stavba, je to nepřijatelné a v rozporu se smyslem institutu doručování veřejnou vyhláškou. Způsob doručování dálkovým přístupem má kompenzovat handicap nedostatečného seznámení veřejnosti se skutečnostmi důležitými pro samu možnost případného hájení práv v situacích, kdy individuální doručení není vhodné či možné. Výše uvedené akcentují neustálé kompetenční změny příslušných orgánů. Obec Předměřice nad Labem měla do roku 2006 vlastní stavební úřad a nelze po žalobcích žádat sledování kompetenčních přesunů v oblasti správních činností. Obecná neúnosnost doručování veřejnou vyhláškou vyšla najevo novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., prostřednictvím níž byl dotčeným vlastníkům vrácen nárok na jednotlivé doručení.

IV.

7. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko odkázal na obsah svého žalobou napadeného rozhodnutí a dodal, že se ztotožňuje s odůvodněním rozsudku krajského soudu.

V.

8. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

9. Kasační stížnost není důvodná.

10. Přestože stěžovatelé v rámci kasační stížnosti výslovně odkázali na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d), dle obsahu je projednáváná kasační stížnosti opřena toliko o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelé namítají nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení otázky soudem v předchozím řízení.

11. Sporná otázka, kterou je nutno se v dané věci zabývat, spočívá v posouzení správnosti postupu stavebního úřadu při doručování shora označeného územního rozhodnutí, které stěžovatelé později napadli odvoláním. Mezi účastníky není sporu o skutkových okolnostech věci, jak je popsal v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud. Pro projednávanou věc je tedy především podstatné, že územní rozhodnutí stavební úřad vyvěsil na své úřední desce dne 24. 11. 2011 (sejmuto bylo dne 12. 12. 2011). Současně po stejnou dobu toto rozhodnutí zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup na své elektronické úřední desce. Územní rozhodnutí bylo dále vyvěšeno na úřední desce Obecního úřadu Předměřice nad Labem, na elektronické úřední desce obecního úřadu však vyvěšeno nebylo, přestože v závěru (v rámci „rozdělovníku“) obsahovalo informaci o tom, že *„podle § 20 stavebního zákona doručení veřejnou vyhláškou se provede vyvěšením písemností na úřední desce odboru stavebního Magistrátu města Hradec Králové a na úřední desce Obce Předměřice nad Labem. Písemnost bude zveřejněna způsobem umožňující dálkový přístup: www.hradeckralove.org a www.predmericenl.cz“*.

12. Stavební zákon obsahuje výslovnou úpravu doručování územního rozhodnutí v § 92 odst. 3, podle něhož (ve znění účinném do 31. 12. 2012) *„je-li v území vydán územní*

nebo regulační plán, doručuje se územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 se doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou. V projednávané věci stěžovatelé nezpochybnili závěry krajského soudu o tom, že v daném územním řízení byli účastníky dle § 85 odst. 2 stavebního zákona. Není tedy ani sporu o tom, že jim územní rozhodnutí mělo být doručováno veřejnou vyhláškou. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na obecnou úpravu doručování veřejnou vyhláškou plynoucí z § 25 odst. 2 správního řádu, podle něhož „*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 přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.*“ Dospěl k závěru, že stavební úřad postupoval v souladu s citovaným ustanovením a územní rozhodnutí bylo možno považovat za doručené dnem 9. 12. 2011. Stěžovatelé, kteří odvolání proti územnímu rozhodnutí podali až dne 21. 12. 2012, mají naopak za to, že odvolání podali včas, neboť územní rozhodnutí jim nebylo řádně doručeno. Územní rozhodnutí mělo být podle stěžovatelů zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup též na internetových stránkách obce Předměřice nad Labem. Odkázali v tomto ohledu na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se výkladu § 20 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož „*písemnosti ve věcech územního plánování se v zákonem stanovených případech doručují veřejnou vyhláškou. Zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. V případě potřeby se písemnost zveřejní i jiným způsobem v místě obvyklém.*“

13. Nejvyšší správní soud předesílá, že úprava doručování územního rozhodnutí podle § 92 odst. 3 stavebního zákona, věta druhá (na kterou odkázal krajský soud) i úprava doručování písemností ve věcech územního plánování podle § 20 odst. 1, věta první, téhož zákona (na kterou odkázali stěžovatelé i rozhodnutí stavebního úřadu) podle tehdy účinné právní úpravy předpokládala doručování písemností prostřednictvím veřejné vyhlášky. Pokud jde o vztah obou citovaných ustanovení stavebního zákona, Nejvyšší správní soud považuje za správný závěr krajského soudu, který v napadeném rozsudku dovodil, že v dané věci bylo na místě postupovat podle § 92 odst. 3 stavebního zákona. Nelze se však již zcela ztotožnit s dílčími argumenty krajského soudu, o které tento závěr opřel. Především nelze přehlédnout, že ustanovení § 20 je z hlediska systematiky stavebního zákona zařazeno do části třetí věnované územnímu plánování. Územní rozhodnutí, jehož doručování je v projednávané věci předmětem sporu, pak představuje jeden z mnoha nástrojů územního plánování (srov. § 76 a násl. stavebního zákona). Nelze tedy setrvat na striktním závěru, který učinil krajský soud, že § 20 stavebního zákona není možno aplikovat na doručování územního rozhodnutí. Ustanovení § 20 odst. 1, ve znění účinném do 31. 12. 2012, totiž zjevně představuje obecnou úpravu, která připouští doručování některých písemností ve věcech územního plánování veřejnou vyhláškou, stanoví-li tak zákon. Ustanovení § 92 odst. 3 stavebního zákona pak představuje právě zákonem výslovně předpokládanou speciální úpravu, která na obecné ustanovení § 20 odst. 1 téhož zákona navazuje a předpokládá doručování písemností ve věcech územního plánování (zde územního rozhodnutí) veřejnou vyhláškou. Spor tedy v dané věci není možné stavět tak, zda měl stavební úřad postupovat podle § 20 odst. 1 či § 92 odst. 3 stavebního zákona, jak by mohlo plynout z vyjádření účastníků (resp. napadeného rozsudku krajského soudu),

neboť citovaná ustanovení nejsou ve vzájemném rozporu. Naopak, speciální úprava obsažená v § 92 odst. 3 stavebního zákona (kterou v dané věci žalovaný i správní soud správně aplikoval) navazuje na obecnou úpravu plynoucí z § 20 odst. 1 citovaného zákona.

14. Povinnost stavebního úřadu doručit územní rozhodnutí formou veřejné vyhlášky vyvěšením nejen na své úřední desce (v listinné podobě i elektronicky), ale též na úřední desce obce (obecního úřadu), jejíhož území se takové rozhodnutí týká (je-li jeho úřední deska od úřední desky stavebního úřadu odlišná), nevyvozuji stěžovatelé z výslovného znění § 20 odst. 1 stavebního zákona, který takovou povinnost přímo neobsahuje, ale z výkladu citovaného ustanovení plynoucího z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zdejší soud v rozsudku čj. 8 Ao 1/2008 - 102, na který stěžovatelé upozornili, mimo jiné právě s odkazem na § 20 odst. 1 stavebního zákona výslovně dovodil, že „jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání územního plánu obce bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce“ (shodné závěry tento soud zaujal např. též v rozsudku čj. 9 Ao 3/2010 - 43).

15. Ve vztahu k citovanému rozhodnutí je třeba nicméně ve shodě s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu setrvat na tom, že zmíněné závěry zdejšího soudu nejsou pro projednávanou věc užity přílehavě. Nelze především odhlédnout od toho, že citovaný závěr Nejvyšší správní soud zaujal v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy. Správní řád ve vztahu k procesu přijímání opatření obecné povahy určuje oproti svým obecným ustanovením zvláštní požadavky (srov. § 171 a násl. správního řádu). Jeden z takových požadavků plyne z § 172 odst. 3 správního řádu, který výslovně stanoví, že „*dobu a místo konání veřejného projednání [návrhu opatření obecné povahy, pozn. Nejvyššího správního soudu] správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat*“. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že pokud zdejší soud ve své předchozí judikatuře dovodil povinnost správních orgánů uveřejnit návrh územního plánu a vyrozumění o veřejném projednání takového návrhu též na úředních deskách obecních úřadů, jejichž území je návrhem územního plánu dotčeno, učinil tak nikoliv na základě výkladu obecného ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona, ale především s přihlédnutím ke zvláštní a výslovné úpravě plynoucí z citovaného § 172 odst. 3 správního řádu. K tomu lze ostatně poznamenat, že Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí ani nevycházel z věty první ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona, o kterou opřeli stěžovatelé svoji argumentaci, ale citoval pouze větu druhou, která se v tehdy účinném znění týkala určení dne vyvěšení při vyvěšování písemnosti na více úředních deskách. S ohledem na výslovnou právní úpravu dopadající na uveřejnění návrhu územního plánu zde proto tedy není dán ani prostor pro využití výkladové metody *a maiori ad minus*, jak stěžovatelé taktéž uvedli.

16. Lze tedy uzavřít, že požadavek plynoucí z argumentace stěžovatelů, tedy doručovat územní rozhodnutí vyvěšením veřejné vyhlášky nejen na úřední desce stavebního úřadu, který takové rozhodnutí vydal, ale též na úřední desce obecního úřadu, kde se nachází dotčená nemovitost, nemá oporu v zákoně. Vzhledem k tomu, že pro řízení podle stavebního zákona se podpůrně užívají příslušná ustanovení správního řádu, aplikuje se při absenci speciální úpravy i pro doručování veřejnou vyhláškou podle stavebního zákona §

25 správního řádu. Jak se mimo jiné podává z výše již citovaného § 25 odst. 2 správního řádu, doručení veřejnou vyhláškou se provede současně vyvěšením doručované písemnosti na úřední desce doručujícího správního orgánu a zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup. Stavební úřad, který v projednávané věci sporné územní rozhodnutí vydal a doručoval (srov. § 72 správního řádu), požadavky plynoucí z citovaného ustanovení naplnil. Krajský soud tedy zcela správně neshledal v postupu stavebního úřadu vady, jež by měly vést ke zrušení napadených rozhodnutí správních orgánů.

17. Na výše uvedených závěrech pak nemůže nic změnit ani skutečnost, že územní rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu Předměřice nad Labem v listinné podobě, nikoliv již ovšem způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nejvyšší správní soud si je vědom pravidla plynoucího z § 26 odst. 1 správního řádu, podle něhož obsah úřední desky musí být přístupný i způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy jinak řečeno, obsah elektronické úřední desky by měl být přesný odrazem úřední desky fyzické (listinné). Pokud však stavební úřad, resp. místně příslušný obecní úřad, postupoval v dané věci fakticky nad rámec svých zákonných povinností, územní rozhodnutí uveřejnil na úřední desce v listinné podobě, ovšem nevyvěsil je současně způsobem umožňujícím dálkový přístup, nelze v důsledku toho bez dalšího zpochybnit předchozí správný postup stavební úřadu.

18. Přestože tedy Nejvyšší správní soud v projednávané věci odůvodnění krajského soudu dílčím způsobem korigoval (v případě závěrů o nemožnosti aplikace § 20 odst. 1 stavebního zákona na danou věc), v převažující míře odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu ob stojí, a to i ve vztahu i k užití citovaného ustanovení, proto není důvod s přihlédnutím k této dílčí korekci napadený rozsudek rušit a věc vracet krajskému soudu k dalšímu řízení (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 8 Afs 15/2007 - 75).

19. Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že Nejvyšší správní soud vnímá oprávněnost pochybností stěžovatelů o vhodnosti doručování územních rozhodnutí formou uveřejnění veřejné vyhlášky na úřední desce stavebního úřadu (odlišného od místně příslušného obecního úřadu). Výše uvedené ostatně refletoval i zákonodárce, který s účinností od 1. 1. 2013 právní úpravu doručování územních rozhodnutí změnil ve prospěch účastníků řízení, jimž je rozhodnutí, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků, doručováno jednotlivě (srov. § 87 stavebního zákona). Referenčním rámcem přezkumu napadených rozhodnutí správních orgánů ze strany správního soudu je však zákonnost rozhodnutí či postupu správních orgánů, nikoliv pochybnosti o vhodnosti právní úpravy, z níž správní orgány vycházely. Krajský soud navíc v tomto ohledu zcela přiléhavě odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4540/12, v němž se Ústavní soud zabýval obdobnou argumentací, kterou v projednávané věci vznesli stěžovatelé.

VI.

20. Kasační stížnost žalobce tedy Nejvyšší správní soud zamítl, neboť ji v žádném z kasačních bodů neshledal důvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

21. Nejvyšší správní soud nepřehlédl procesní pochybení krajského soudu, který nevyrozuměl v úvahu přicházející osoby zúčastněné ve smyslu § 34 s. ř. s. o možnosti

uplatnit v řízení svá práva. Tato vada řízení před soudem však s ohledem na povahu sporu (zamítnutí odvolání stěžovatelů pro opožděnost) nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

22. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. září 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu