



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: a) Ing. J. N., CSc., a b) Bc. A. N., MBA, obou zastoupených JUDr. Zuzanou Smítkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Trojanova 12, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2009, sp. zn. SZ 147730/2009/KUSK REG/MP, č. j. 150708/2009/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. P. a II) J. P., v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2016, č. j. 45 A 61/2015 – 46,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2016, č. j. 45 A 61/2015 – 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Úvaly vydal dne 18. 5. 2009 rozhodnutí č. j. K/6289/a/8/SU/Jak, kterým osobám zúčastněným na řízení jakožto stavebníkům povolil umístění a realizaci stavby garáže na pozemku parcelní č. X v katastrálním území a obci H. Proti rozhodnutí podal odvolání Dr. Ing. R. K., který byl vlastníkem sousedního pozemku parcelní č. X v katastrálním území a obci H. Žalovaný vydal dne 12. 10. 2009 napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání a potvrdil správní rozhodnutí prvního stupně. Žalobci jsou právními nástupci Dr. K., od kterého nabyly vlastnická práva k pozemku parcelní č. X, a to s účinky ke dni 6. 2. 2012.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou krajský soud odmítl pro opožděnost jejího podání. Soud uvedl, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, neboť napadené rozhodnutí doručoval podle právní úpravy účinné v době jeho vydání. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době doručování rozhodnutí žalovaného, stanovil v § 92 odst. 3, že se účastníkům podle § 85 odst. 2 téhož zákona doručuje územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Z obsahu spisu je zjevné, že napadené rozhodnutí bylo doručeno právnímu předchůdci žalobců Dr. K. veřejnou vyhláškou v roce 2009. Žaloba podaná až v roce 2015 tedy nemůže být včasnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[3] Proti usnesení krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, a to z důvodů, jež podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). S ohledem na skutečnost, že je napadeno rozhodnutí, kterým soud žalobu stěžovatelů odmítl, shrnuje Nejvyšší správní soud jejich kasační námitky, které jsou relevantní pro samotný přezkum, jehož meze jsou dány povahou napadeného rozhodnutí krajského soudu (k tomu blíže část *III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem*).

[4] Stěžovatelé namítli, že jim, resp. jejich právnímu předchůdci nebylo rozhodnutí žalovaného doručeno. S tímto rozhodnutím se stěžovatelé seznámili až náhodou dne 9. 9. 2015. Tedy až od tohoto momentu počala běžet lhůta pro podání žaloby, kterou tak podali včas.

[5] Žalovaný vedl řízení navazující na společné řízení o územním rozhodnutí a stavebním povolení. Proto se na doručování vztahoval i § 115 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého se doručuje rozhodnutí veřejnou vyhláškou účastníkům řízení, kterým bylo doručeno i oznámení o zahájení řízení tímto způsobem. Z argumentu *a contrario* plyne, že účastníkům, kterým nebylo oznámeno zahájení řízení veřejnou vyhláškou, musí být rozhodnutí doručeno doporučeně. To je i případ právního předchůdce stěžovatelů, kterému bylo oznámení o zahájení řízení doručeno doporučeně. Rovněž v řízení o výjimce správní orgán doručoval Dr. K. do vlastních rukou, a proto mohl právní předchůdce očekávat, že s ním bude žalovaný komunikovat stejným způsobem i v další fázi řízení. Dále stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 - 55, dle kterého může náhlá změna způsobu doručování ohrozit právní jistotu účastníků. Legislativce na nedokonalost právní úpravy doručování reagoval vložím § 94a do stavebního zákona, a to novelou č. 350/2012 Sb. Krajský soud však nezohlednil specifika posuzované věci a s odkazem na konstantní judikaturu správních soudů a Ústavního soudu žalobu odmítl s tím, že doručení veřejnou vyhláškou bylo správné.

[6] Dále namítli, že doručování veřejnou vyhláškou postrádá racionalitu i legitimitu, neboť se nejednalo o řízení s velkým počtem účastníků, ani nebyla povolována velká liniová stavba, nýbrž jen garáž. Okruh dotčených osob tak byl omezen jen na žadatele, vlastníka sousedního pozemku a případně obec. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu

je nezbytné, aby se správní orgán neřídil doslovným zněním zákonného ustanovení, vyžaduje-li to účel zákona, historie jeho vzniku, systematika nebo některý z principů. Smyslem § 92 stavebního zákona je zajištění účinného doručení všem známým i potencionálním účastníkům řízení. Proto by doručení rozhodnutí žalovaného do vlastních rukou právního předchůdce stěžovatelů nebo jeho právního zástupce nebylo spojeno s žádnými obtížemi či nepřiměřenými náklady, neboť okruh účastníků odvolacího řízení byl redukován oproti řízení před stavebním úřadem. Absurdita doručování veřejnou vyhláškou je o to zjevnější, že právní předchůdce stěžovatelů měl bydliště v obci vzdálené téměř 50 km od místa, kde byla vyvěšena veřejná vyhláška, zatím co stavebníci měli bydliště přímo v obci, ve které byla veřejná vyhláška zveřejněna. Jednání žalovaného tak považují stěžovatelé za excesivní ztížení možnosti ochrany svých práv. Správní orgány nepostupovaly tak, aby šetřily práva stěžovatelů, resp. jejich právního předchůdce Dr. K., nabytá v dobré víře. Zájmy stavebníků byly a nadále jsou správními orgány upřednostňovány před oprávněnými zájmy vlastníků sousedních pozemků.

[7] Dne 11. 11. 2016 doručili stěžovatelé soudu přípis nazvaný „Doplnění kasační stížnosti“, jehož převážná část týkající se stavby plotu a garáže není pro nyní posuzovanou věc relevantní (k tomu viz odstavec [3]). V závěru přípisu stěžovatelé poukazují na způsob doručování v rámci řízení před stavebním úřadem, což je však patrné z obsahu správního spisu, který má kasační soud k dispozici.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřily společně tak, že právní úprava účinná v době vydání rozhodnutí žalovaného umožňovala doručovat stěžovatelům veřejnou vyhláškou. Způsob doručování nelze posuzovat podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až mnohem později po vydání rozhodnutí. Rozhodnutí o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu není územním rozhodnutím ve smyslu § 92 odst. 1 stavebního zákona, a proto na jeho doručení nelze aplikovat § 92 odst. 3 stavebního zákona. Očekávání stěžovatelů, resp. jejich právního předchůdce tak nemohlo být důvodné, neboť žalovaný postupoval v souladu se zákonem. Neexistovala žádná specifika, která by odůvodňovala jiný postup žalovaného. Kasační stížnost je dle osob zúčastněných na řízení nedůvodná, a proto navrhly její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V nyní posuzované věci je přezkoumáváno usnesení o odmítnutí žaloby, které lze napadnout pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrzené nezákonnosti

rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, „[...] 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. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ Podobně viz dále v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publ. pod č. 427/2004 Sb. NSS, podle něhož pod „nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení“ ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

[13] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud neposuzoval jiné kasační důvody než ty uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jinými slovy, kasační soud se zabýval výhradně zákonností odmítnutí žaloby pro její opožděnost.

[14] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat „[...] ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“ Ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s. normuje, že lhůta je zachována, pokud je podání v poslední den lhůty předáno soudu či držiteli poštovní licence. Dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, jestliže byl podán opožděně. V nyní posuzované věci byla žaloba podána dne 9. 11. 2015. Proto je nutné zkoumat, zda lhůta pro její podání počala běžet až dne 9. 9. 2015, jak tvrdí stěžovatelé, nebo dříve, resp. kdy a zda vůbec bylo oznámeno rozhodnutí žalovaného stěžovatelům či jejich právnímu předchůdci Dr. K.

[15] Z obsahu spisu vyplývá, že stavební úřad postupoval v rámci řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu i ve spojeném řízení o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení tak, že známým účastníkům řízení doručoval veškeré dokumenty související s předmětným řízením doporučeně s tím, že oznámení o zahájení řízení i samotná správní rozhodnutí vyvěsil zároveň i na úřední desce. Žalovaný v rámci odvolacího řízení doručil rozhodnutí v souladu s § 87 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, tedy právnímu předchůdci doručoval veřejnou vyhláškou, neboť se jednalo o účastníka podle § 85 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Žalobci tvrdí, že se o rozhodnutí žalovaného dozvěděli až dne 9. 9. 2015 při nahlížení do souvisejícího správního spisu.

[16] Nejvyšší správní soud tedy posuzoval, zda žalovaný postupoval správně, jestliže právnímu předchůdci stěžovatelů doručoval napadené rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[17] Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, „[s]tavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí veřejné ústní jednání, je-li to účelné, spojí jej s obhlédáním na místě; konání veřejného ústního jednání oznámí nejméně 15 dnů předem. Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se oznámení o zahájení územního řízení účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě, účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 veřejnou vyhláškou.“

Dle § 85 odst. 2 písm. b) téhož zákona jsou účastníky územního řízení „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno“. Správní řízení prvního stupně i odvolací tvoří jeden celek. Projevem této jednoty je např. i to, že odvolací orgán může doplnit či pozměnit prvostupňové rozhodnutí, přičemž pro účastníky řízení je závazné až toto druhostupňové rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 – 269, publikovaný pod č. 280/2004 Sb. NSS, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 8 As 30/2006 – 88, a ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009 – 239).

[18] V rozsudku ze dne 13. 3. 2014, č. j. 6 As 55/2013 - 55, Nejvyšší správní soud judikoval, že „[d]oručování 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 územního rozhodnutí. Za územní rozhodnutí lze ve smyslu výše uvedeném považovat i rozhodnutí o odvolání podaném proti územnímu rozhodnutí vydanému správním orgánem I. stupně [...] 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.“ Obdobně se soud vyjádřil v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 - 34, a to tak, že „[s]tavební 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.“ Úprava doručování ve stavebním zákoně se tedy uplatní i v řízení o odvolání.

[19] Ve výše uvedeném rozsudku č. j. 2 As 117/2014 - 34 Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „[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, sahat“ (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 povolenému 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.

[20] K tomu lze dále odkázat na výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 55/2013 - 55, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[...] doručování veřejnou vyhláškou klade na účastníky územního řízení vyšší nároky než doručování přímo adresátovi s průkazem doručení (na dodejku). Nelze však odhlédnout od toho, že v územním řízení se může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní, neboť by mohlo neúměrně prodlužovat délku řízení. Z těchto důvodů podle Nejvyššího správního soudu zákonodárce zakotvil povinnost doručování veřejnou vyhláškou účastníkům řízení ve smyslu ust. § 85 odst. 2 stavebního zákona. V současné době je uvedená zátěž účastníků řízení minimalizována možností elektronického nahlášení na úřední desku (§ 26 odst. 1 správního řádu). Účastník řízení tedy již nemusí fyzicky kontrolovat úřední desku.“

[21] Jak bylo uvedeno výše, z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stavební úřad postupoval při doručování tak, že Dr. K. doručoval své úkony doporučeně. Tímto postupem založil správní orgán prvního stupně legitimní očekávání, že i v dalších fázích správního řízení bude při doručování postupováno stejným způsobem. Žalovaný však v rámci odvolacího řízení nenavázal na způsob doručování zvolený stavebním úřadem. Naopak jej změnil a napadené rozhodnutí doručil veřejnou vyhláškou.

[22] Žalovaný tedy postupoval souladně se zněním zákona, pokud doručoval právnímu předchůdci stěžovateli napadené rozhodnutí veřejnou vyhláškou. To však bez dalšího neznamená, že postupoval správně.

[23] Obecně tedy platí, že je zcela legální doručovat veřejnou vyhláškou, je-li tato možnost upravena zákonem. V nyní posuzované věci byl však změnou způsobu doručování narušen princip ochrany legitimního očekávání účastníků řízení, konkrétně právního předchůdce stěžovateli. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 70/2008 – 94, uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že stavební řízení je třeba chápat jako celek, má být stejným způsobem doručeno i rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení. Náhlá změna způsobu doručování rozhodnutí (ať již jakýmkoliv směrem) by totiž mohla ohrozit právní jistotu účastníků, kteří mohou oprávněně předpokládat, že jim bude po celou dobu řízení doručováno stejně.“ Nejvyšším správním soudem výše zmíněná právní jistota účastníků byla v nyní posuzované věci narušena, neboť právní předchůdce stěžovateli legitimně očekával, že mu bude i v rámci odvolacího řízení nadále doručováno doporučeně.

[24] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že žalovaný svým postupem porušil legitimní očekávání právního předchůdce stěžovateli, jestliže mu doručoval své rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Nelze tak s jistotou konstatovat, že bylo rozhodnutí oznámeno v roce 2009, a tedy, že by i žalobní lhůta počala běžet v tomto roce. Proto kasační soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud bude v dalším řízení znovu zkoumat včasnost podání žaloby s tím, že by se měl zaměřit na stěžovateli tvrzený způsob jejich seznámení s napadeným rozhodnutím žalovaného. Bude-li možné ověřit, že stěžovatelé skutečně nahlíželi do souvisejícího správního spisu až dne 9. 9. 2015 (za tímto účelem by soud měl vyzvat stěžovatele k vyjádření a uvedení, o jaký správní spis se jednalo,

ze kterého by bylo možné seznat, že stěžovatelé skutečně v uvedený den do správního spisu nahlíželi), a tedy se seznámili s rozhodnutím, tak v takovém případě bude zachována žalobní lhůta a krajský soud se bude žalobou zabývat věcně (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014 - 31). Jestliže nebude možné zjistit okamžik oznámení rozhodnutí, bude nutné vycházet z tvrzení žalobce a přiklonit se ve prospěch soudního přezkumu. Tím však Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak krajský soud rozhodne o žalobě stěžovatelů.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 první věty s. ř. s. Krajský soud bude v dalším řízení vázán názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti nerozhodl Nejvyšší správní soud. V případě zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení, rozhodne o nákladech řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. listopadu 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně

senátu