



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Mgr. J. J., LL.M., b) A. F. J.**, oba zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti: **I) Višňovka s.r.o.**, se sídlem Hrdinů 4, Horoměřice, **II) obec Horoměřice**, se sídlem Velvarská 100, Horoměřice, obě zast. Mgr. Karlem Machánkem, advokátem se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2008, č. j. 11500/2008/KUSK, v řízení o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2019, č. j. 8 A 40/2012 - 404,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Rozsudek městského soudu

[1] Obecní úřad Velké Přílepy, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), povolil rozhodnutím ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst. 328/2-RD, BD-817/06-Km, společnosti Ar-B. Praha, a. s., umístění stavby rodinných domů a bytových domů v lokalitě Višňovka II v k. ú. Horoměřice. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný

zamítl jako opožděné rozhodnutím ze dne 22. 1. 2008, č. j. 11500/2008/KUSK. Podle jeho názoru uplynula lhůta pro odvolání. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2011, č. j. 8 Ca 149/2008 - 152, zrušil rozhodnutí žalovaného, protože dospěl k závěru, že odvolání bylo podáno včas. Ustanovení § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), bylo podle městského soudu možné vyložit dvěma způsoby, takže bylo na místě zvolit ten způsob výkladu, který byl ve prospěch žalobců. Citovaný rozsudek městského soudu zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194. Uložil městskému soudu, aby se zabýval otázkou, zda účastníci řízení vůbec byli účastníky územního řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a následně aby posoudil, zda byla zachována odvolací lhůta. Městský soud se nesprávně omezil pouze na konstatování, že stavební úřad účastníky řízení nepovažoval za účastníky územního řízení, a přitom žalovaný dospěl k závěru, že jim uplynula lhůta k podání odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu, tedy současně mlčky (implicitně) dovodil, že jsou opomenutými účastníky.

[2] Městský soud poté, co mu byla věc vrácena, posoudil otázku účastenství žalobců v územním řízení na základě polohy nemovitosti ve vlastnictví žalobců vůči plánované výstavbě. Vzhledem k tomu, že dotčené nemovitosti dělí pouze cesta, konstatoval, že žalobcům svědčilo právo účastenství v územním řízení. Stavební úřad tudíž nezákonně upřel žalobcům postavení účastníků, když je o zahájeném řízení neinformoval. Co se týče včasnosti podaného odvolání, dospěl městský soud k závěru, že subjektivní lhůta 30 dnů ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu nepochybně dodržena byla. Ohledně objektivní roční lhůty, která se počítá od okamžiku, kdy bylo rozhodnutí doručeno poslednímu z účastníků, se zabýval městský soud doručenkami založenými ve spise. Vycházel přitom i ze žalobních námitek, které zpochybňovaly správnost doručení územního rozhodnutí.

[3] Městský soud v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, č. j. 8 A 40/2012 - 216, dovodil, že účastníkem, kterému bylo doručeno naposledy, měla být pravděpodobně obec Horoměřice, a to vzhledem k doručence založené ve správním spise s datem 22. 6. 2006. Ohledně této doručenky se městský soud ztotožnil s pochybnostmi, jaké uvedli žalobci ve své žalobě. V souhrnu městský soud konstatoval, že *„otázka doručování předmětného územního rozhodnutí je víc než sporná a námitky, které tedy žalobci vznesli proti způsobu doručování a zejména proti autentičnosti dokladů o doručení, tyto námitky jsou tedy na místě.“* Závěr žalovaného, že bylo územní rozhodnutí doručeno poslednímu z účastníků 22. 6. 2006, proto není dostatečně odůvodněn a z obsahu správního spisu jej nelze nijak spolehlivě učinit. Proto není oč opřít závěr, že ze strany žalobců nebyla dodržena objektivní lhůta jednoho roku pro podání odvolání. Z tohoto důvodu městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 15/2015 - 56, zrušil i druhý rozsudek městského soudu na základě kasačních stížností žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II). Tentokrát městskému soudu uložil, aby v případě pochybností o průkaznosti doručenek provedl dokazování, respektive dotázal se adresátů nebo doručujících orgánů. Dále uvedl, že pochybnosti ohledně jednotlivých doručenek, na které městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal, přitom nejsou takové povahy, aby vylučovaly, že k doručení územního rozhodnutí účastníkům řízení došlo ve dnech,

pokračování

které jsou na doručenkách uvedeny, což je patrné i z argumentace, kterou v kasační stížnosti předeštlá obec Horoměřice.

[5] Městský soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2019, č. j. 8 A 40/2012 - 404 (dále jen „napadený rozsudek“), vázán názorem Nejvyššího správního soudu provedl rozsáhlé dokazování (znalecký posudek pravosti podpisu, výsledky svědků) a uzavřel, že pokud žalobce údaje v doručence zpochybní (znevěrohodní) předeštlým jině srovnatelně pravděpodobné verze reality, správní orgán nese důkazní břemeno k prokázání správnosti údajů uvedených na doručence. Po zhodnocení provedených důkazů městský soud konstatoval, že verze žalobců, kteří mají za to, že s doručenkami bylo následně manipulováno, došlo ke zfalšování podpisu adresátky R. Z., doručenka určená Ing. K. byla odstraněna ze spisu, je zcela v rozporu s provedenými důkazy a nelze jí pokládat za pravděpodobnou. Městský soud v Praze proto uzavřel, že v projednávané věci stavební úřad prokázal doručení územního rozhodnutí doložením doručenek opatřených podpisy osob oprávněných či zmocněných k jejich přijetí, unesl důkazní břemeno o tom, že rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst.328/2-RD,BD-817/06-Km, bylo oznámeno účastníkům stavebního řízení, přičemž poslednímu z nich dne 22. 6. 2006.

II. Kasační stížnost stěžovatelů, vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti podřadili pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[7] **Stěžovatelé** namítají, že žalovaný neunesl důkazní břemeno k prokázání doručení rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst.328/2-RD,BD-817/06-Km. S ohledem na okolnosti a uplynutí času se přitom klíčové důkazy nepodařilo provést (prokázat svědectvím), a proto nelze konstatovat, že správní orgány důkazní břemeno unesly. Kdyby totiž klíčové osoby nezemřely, nebo by se k věci jednoznačně vyjádřily včetně písmoznalce (kdyby byl k dispozici dostatečný počet nesporně pravých podpisů paní R. Z.), mohly jejich výpovědi vyznít zcela opačně a mohly svědčit pro verzi nastíněnou stěžovateli.

[8] Dále stěžovatelé namítají, že tvrzené překročení roční objektivní lhůty k podání odvolání nemá oporu ve správním spisu. Správní orgány totiž vycházely ze skutkové podstaty doručení územního rozhodnutí poslednímu z účastníků dne 22. 6. 2006, toto však nemá oporu ve spisu, a to z následujících důvodů: údajné „doručenky“ jsou vadné (a to z důvodu zejm. chybějících náležitostí, jak je stěžovatelé opakovaně a podrobně popsali v průběhu soudního řízení); existuje významný rozpor mezi (neprůkaznými) doklady o doručování účastníkům a doklady o odesílání územního rozhodnutí dotčeným orgánům (zásadně jiná doba tvrzeného vypravení písemností, popřípadě doručenky s dodatečně dopisovanými spisovými značkami, tj. vůbec vyvolávající pochyby o řádném odeslání předmětného územního rozhodnutí); dále je ve spise rozpor mezi vyznačeným datem nabytí právní moci a údajnými doručenkami účastníkům (nyní ve spisu založenými papírky) při výpočtu možného doručení (30. 6. 2006) tak, aby mohlo být vyznačeno nabytí právní moci ke dni 17. 7. 2006; tento stěžovateli v dřívějších podáních předložený výpočet

jasně ukazuje na nevěrohodnost (již vzhledem ke své formě pochybných) „doručenek“ účastníkům. Ze všech výše uvedených skutečností je dle stěžovatelů zřejmé, že podklady ve spisu nezakládají věrohodné zjištění skutkového stavu o opožděnosti jejich odvolání.

[9] Dle stěžovatelů se překročení objektivní lhůty neprokázalo ani v řízení před městským soudem.

[10] Stěžovatelé trvají na tom, že napadené rozhodnutí bylo překvapivé, protože před vydáním rozhodnutí žalovaný nesdělil, jak na věc nahlíží.

[11] Stěžovatelé jsou nadále přesvědčeni, že právní názor, že objektivní jednoletá lhůta se vztahuje i na zcela opominuté účastníky, je nesouladný s právem na spravedlivý proces, právem na soudní ochranu, je proto nesprávný a je tedy nutná jeho revize. V této souvislosti dále stěžovatelé poukázali na možnou protiústavnost ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu a navrhli, aby Nejvyšší správní soud předložil toto ustanovení k posouzení Ústavnímu soudu.

[12] **Žalovaný** se ztotožnil se závěry městského soudu. Tvrzení o vadných doručenkách je v kasační stížnosti podáno v obecné poloze, stěžovatelé konkrétní údaje na doručenkách účastníků řízení ani v kasační stížnosti žádným konkrétním důkazem nevyvracejí. Okolnosti týkající se oznamování správního rozhodnutí jiným subjektům - dotčeným orgánům, nejsou z hlediska § 84 odst. 1 správního řádu podstatné, neboť dotčené orgány nemají postavení účastníků správního řízení. Rovněž lze také zmínit, že účastníkům řízení bylo doručováno podle § 19 odst. 1 správního řádu, osobním předáním, zatímco dotčeným orgánům bylo rozhodnutí doručováno cestou ustanovení § 19 odst. 2 s. ř., tedy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Při ověřování skutečností, které souvisely s doručováním jednotlivým dotčeným orgánům, nebyla doložena taková zjištění, která by vedla k závěru, že poslednímu účastníkovi řízení nemohlo být územní rozhodnutí doručeno dnem 22. 6. 2006. Pokud jde o nabytí právní moci, které bylo na územním rozhodnutí vyznačeno nesprávně na den 17. 7. 2006, žalovaný uvádí, že nesprávnost při vyznačení právní moci nemá vliv na účinky doručení. Žalovaný jako naopak pravděpodobnou verzi spatřuje úvahu osoby zúčastněné, že oprávněná osoba, která právní moc na územním rozhodnutí vyznačovala, tak namísto dne 7. 7. 2006 (což je den, který odpovídá doručení poslednímu účastníkovi řízení dnem 22. 6.), nesprávně vyznačila datum nabytí právní moci na den 17. 7. 2006, který má zčásti obdobné číselné označení.

[13] K tvrzení, že napadené rozhodnutí bylo pro stěžovatele překvapivé, žalovaný uvádí, že než procesně ve věci rozhodl, neměl povinnost sdělovat stěžovatelům, jak na věc nahlíží. Stěžovatelé neuvádí, jaké ustanovení měl žalovaný porušit. Námitka nemá ani opodstatnění v § 36 odst. 3 správního řádu, který pouze zakotvuje právo účastníka na seznámení se s obsahem spisu, ale nikoliv právo, aby mu správní orgán předem nastiňoval, které doklady budou pro věc rozhodující.

[14] K neprokázání překročení roční (objektivní lhůty) v řízení před správním soudem žalovaný připomněl, že stěžovatelé neuvedli ve svých odvoláních žádné skutečnosti, kterými by zpochybňovali údaje týkající se doručení územního rozhodnutí jednotlivým účastníkům řízení. Tvrzení žalobců, že doručenky byly zfalšovány, nemá oporu v

pokračování

důkazním řízení před městským soudem, kde nebyly shledány žádné důkazy svědčící jejich verzi, že stavební úřad manipuloval s doručenkami a úmyslně žalobce nepřizval k účasti na řízení. Městský soud přijal závěr o tom, že verze stěžovatelů není pravděpodobná, až na základě doplněného a velmi podrobného dokazování, během kterého stěžovatelé nepřišli s žádnými novými důkazy, kterými by toto obsáhlé dokazování znevěrohodnili nebo vyvrátili. Jejich tvrzení, že rozsudek městského soudu je nezákonný, neobstojí ve srovnání s logickou argumentací městského soudu, opřenu o konkrétní důkazní prostředky.

[15] **Osoba zúčastněná na řízení II)** považuje napadený rozsudek za správný. Městský soud provedl v podstatě všechny reálně dostupné důkazy, tyto důkazy zhodnotil, a to jak jednotlivě, tak i v jejich souhrnu, a dospěl k naprosto správnému závěru, a to, že se žalovanému Krajskému úřadu Středočeského kraje podařilo unést důkazní břemeno ohledně prokázání tvrzení o tom, že územní rozhodnutí Obecního úřadu Velké Přílepy ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst.328/2-RD,BD-817/06-Km, bylo doručeno poslednímu účastníku předmětného územního řízení dne 22. 6. 2006. Stěžovatelé v průběhu řízení před městským soudem vznášeli opakovaně tvrzení, že doručenky byly údajně „zfalšovány“, případně „doplňovány“, nebo se údajně „ztratily“ či s nimi bylo „manipulováno“. Žádné z těchto tvrzení však nebylo ze strany stěžovatelů prokázáno, po celou dobu soudního řízení se jednalo o pouhá tvrzení. Stěžovatelé tak neunesli své důkazní břemeno. Městský soud vyšel ze svědectví osob, které s doručenými listinami přišly do styku a z jejichž výsledků zcela nepochybně vyplynulo, že podpisy všech vyslechnutých osob na doručenkách jsou jejich vlastní; žádný ze svědků navíc nepotvrdil, že by došlo ke ztrátám listin či doručenek nebo že by docházelo k nějakým manipulacím s nimi.

[16] Za zcela správný považuje osoba zúčastněná na řízení II) i názor městského soudu, že žalovaný neměl žádného důvodu posuzovat či přezkoumávat otázku doručování územního rozhodnutí při posuzování odvolání stěžovatelů proti územnímu rozhodnutí. Žalovaný odvolání posoudil jako opožděné, když měl k dispozici celý správní spis, se všemi doručenkami. Objektivní roční lhůta stěžovatelům pro podání jejich odvolání uplynula dne 22. 6. 2007, přičemž stěžovatelé své odvolání podali až dne 28. 6. 2007. Žalovaný se tedy správně zabýval nejdříve tím, zda odvolání bylo podáno osobou oprávněnou a zda bylo podáno ve lhůtě. Lhůta dodržena nebyla. Navíc je velmi důležitou okolností, že v odvolání podaném stěžovateli nebyla uvedena žádná tvrzení ani námitky stran doručování územního rozhodnutí, tudíž žalovaný neměl důvod se doručováním zabývat, kromě zjištění data doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, což učinil. Tvrzení, že by snad měl žalovaný dát stěžovatelům po podání jejich odvolání možnost „vyjádřit se k právnímu hodnocení“, považuje osoba zúčastněná na řízení II) za absurdní a naprosto nesmyslné.

[17] **Stěžovatelé** v replice zopakovali skutkové okolnosti dle jejich názoru způsobilé zpochybnit doručení, tedy unesli břemeno tvrzení a důkazní. Dále uvedli, že poukazováním na doručování dotčeným orgánům se nesnaží změnit běh objektivní odvolací lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu, ale poukazují tím na možný skutečný termín doručení poslednímu účastníkovi řízení. Vady v doručování dotčeným orgánům prokazují, že reálně došlo k vypravení písemného vyhotovení rozhodnutí později (tj. data doručení účastníkům řízení jsou antedatována) a zároveň to potvrzuje termín uvedený stěžovateli. Data doručení uvedená na doručenkách dotčeným orgánům (22. 6. 2006)

poukazují na to, že k vypravení zásilek došlo cca 20. 6. 2006, což by odpovídalo tomu, že u paní Z. došlo k fikci doručení, když si zásilku do 10 dnů nepřevzala, nejdříve dne 30. 6. 2006, což přesně odpovídá vyznačené právní moci dne 17. 7. 2006. Žalovaným tvrzená chyba ve vyznačení data právní moci je málo pravděpodobná, pravděpodobnější by bylo vynechání číslice a ne její nadbytečné zapsání, pokud by k nabytí právní moci skutečně došlo již dne 7. 7. 2006 a ne 17. 7. 2006.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas a osobami k tomu oprávněnými, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť městský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozsudku Nejvyšším správním soudem.

[19] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto názorem řídil. Toto ustanovení je třeba vykládat ve světle zachování co možná nejširšího přístupu k soudu tak, že kasační stížnost není možné podat opakovaně z týchž důvodů. V předcházejícím řízení zrušil Nejvyšší správní soud první rozsudek městského soudu na základě kasačních stížností žalovaného a osoby zúčastněné na řízení b). Vypořádáním kasačních námitek stěžovatelů tedy nemůže dojít ke konkurenci se závěry vyslovenými v předcházejícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[20] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Předně je možné zopakovat, že zdejší soud v citovaném rozsudku ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194, popsal meze soudního přezkumu v dané věci i výsledek, ke kterému měl městský soud hodnocení žalobních námitek směřovat: „*Je-li předmětem přezkumu správní rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle citovaného ustanovení pro nepřípustnost, příp. opožděnost, přezkoumává soud pouze dodržení zákonných podmínek pro takový postup. Podmínkou pro posouzení přípustnosti a včasnosti podaného odvolání je jednak určení procesního postavení [osoby – pozn. NSS] odvolatele v předmětném správním řízení, tj. zda jí svědčí právo odvolání podat, a jednak určení okamžiku doručení rozhodnutí, proti kterému odvolání směřuje, resp. určení právních důsledků v případě nedoručení rozhodnutí tomu, komu svědčilo postavení účastníka řízení a mělo mu být doručováno. Pokud totiž odvolání může v souladu s ust. § 81 správního řádu podat pouze účastník správního řízení, pak odvolatel podáním odvolání zároveň tvrdí, že byl (měl být) účastníky tohoto řízení.*“

[22] Právní otázka, zda byla stěžovatelům zachována odvolací lhůta, je pro posouzení dané věci rozhodující. Časový rozsah procesních práv stěžovatelů, konkrétně práva na využití opravného prostředku proti rozhodnutí v územním řízení, se odvíjí právě od doručení rozhodnutí stavebního úřadu, jak vyplývá z níže uvedené právní úpravy.

pokračování

[23] Podle § 84 odst. 1 správního řádu *(o)soba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu.*

[24] Podle § 72 odst. 1 věty první správního řádu se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Postup doručování pak upravují další ustanovení správního řádu.

[25] Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s písemnostmi správního orgánu a aby takto zpravení měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Je tedy možné, aby došlo k účinnému doručení písemnosti, přestože nejsou splněny všechny zákonné požadavky na doručování, pokud dojde k zachování práv účastníka řízení. Například v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88, se Nejvyšší správní soud vyjádřil k možnosti řádného doručení při nesplnění všech podmínek následovně: *„Nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování však nemůže mít vliv na účinnost takového doručení, pokud adresát písemnost převzal, a mohl se s jejím obsahem fakticky seznámit. Na straně jedné je totiž nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), ale na druhé straně nelze přijmout formalistický přístup, je-li naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, a v jeho rámci další citovanou judikaturu). Pokud tedy bylo rozhodnutí doručeno jiným nezpochybnitelným způsobem, např. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nemohlo mít v posuzované věci pochybení žalovaného vliv na platnost doručení se všemi jeho účinky.“* Relevantní jsou rovněž závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ohledně otázky práv opomenutých účastníků správního řízení v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, č. 1838/2009 Sb. NSS, a které rovněž akcentují materiální funkci doručování úředních písemností.

[26] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že *„řádne doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73).

[27] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně věnoval problematice správnosti údajů uvedených na doručence a jejich významu (srov. např. rozsudky ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005 - 82, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007 - 169, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61, ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011 - 38, nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 242/2016 - 27). Konstatoval, že správní řád ani jiný právní předpis

doručenku za veřejnou listinu pro správní řízení neprohlašuje. Pro doručení jakožto soukromé listiny tak neplatí presumpce pravdivosti, tj. u doručení „stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány“ (viz rozsudek č. j. 5 As 242/2016 - 27). Hodlá-li tedy žalobce zpochybnit doručení písemnosti tak, jak je dokumentováno ve správním spise, musí sám nejprve unést břemeno tvrzení. Žalobce tedy „[m]usí předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobila doručení a údaje na doručence zpochybnit tím, že vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž předmětná zásilka doručena nebyla“ (viz rozsudek č. j. 8 As 97/2011 - 38). Z uvedeného vyplývá, že doručení jako důkazní prostředek má určitou důkazní váhu a pro její zpochybnění je nezbytné, aby byla předestřena jiná věrohodná skutková verze reality, která by byla způsobila zpochybnit údaje v ní uvedené. Jinými slovy, musí existovat reálné objektivní pochybnosti o okamžiku doručení.

[28] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Afs 158/2005-82 uvedl, že „ne každá adresátem vznesená námitka proti doručení musí být relevantní a jako taková hodnocena a dále skutkově a důkazně ověřována – za irrelevantní by bylo nutno pokládat kupříkladu námitku adresáta, že sice v době doručování byl přítomen v domě, do něhož se doručovalo, avšak spal, takže neslyšel domovní zvonek; touto námitkou by se správce daně vůbec nemusel ze skutkových hledisek zabývat, neboť by nemohla přivodit změnu závěru o tom, zda bylo či nebylo účinně doručeno.“ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011 - 38, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007 - 169 nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61).

[29] Z rozhodnutí žalovaného je patrné, že žalovaný neshledal pochybnosti o tom, kdy bylo rozhodnutí stavebního úřadu doručeno jednotlivým účastníkům řízení. Vyšel proto z údajů na doručenkách ve spise a dospěl k závěru, že poslednímu z účastníků bylo rozhodnutí stavebního úřadu doručeno dne 22. 6. 2007. Za nespornou považoval skutečnost, že se stěžovatelé s tímto rozhodnutím seznámili dne 27. 6. 2007, neboť tak sami v odvolání uvedli. Zároveň se žalovaný nezabýval námitkami ohledně nesprávného postupu doručování, neboť tyto uplatnili stěžovatelé až v žalobě. Za takové situace nelze dovozovat povinnost žalovaného odůvodnit blíže postup doručování nebo jej přezkoumávat.

[30] Po prostudování spisu městského soudu a na základě napadeného rozsudku má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelé unesli břemeno tvrzení, neboť jimi předestřený sled událostí se zdál možný, což ostatně nerozporoval ani městský soud. Bylo tedy na správních orgánech, resp. v nynější věci na městském soudu na základě závazného právního názoru vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 2 As 15/2015 - 56, aby unesl břemeno důkazní, zda bylo rozhodnutí doručeno. Městský soud si vyžádal znalecký posudek ohledně pravosti podpisu paní Z. na doručenkách, opatřil jména osob, které územní rozhodnutí vložily do obálky adresovaných účastníkům stavebního řízení a dotčeným subjektům, a osob, jejichž podpisy byly na doručenkách, za účelem jejich svědecké výpovědi, přičemž žijící vyslechl, a také zajistil vyjádření účastníků řízení k doručení napadeného rozhodnutí (viz str. 5 – 6 napadeného rozsudku).

pokračování

[31] Vzhledem ke všemu výše uvedenému má Nejvyšší správní soud za to, že městský soud splnil, k čemu jej Nejvyšší správní soud zavázal, a ztotožňuje se s jeho závěry, že nebylo prokázáno, že by bylo manipulováno s doručenkami nebo údaji na nich uvedenými, ani že by podpis uvedený na doručence adresované paní Z. nebyl její. Nebylo tedy prokázáno, že by se odehrál stěžovateli předestřený sled událostí. Zároveň ani nebyly vyvráceny skutečnosti, které tvrdil žalovaný a na nichž byl založen jeho závěr o doručení rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má tak za prokázané, že rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 16. 6. 2006, č. j. Výst.328/2-RD,BD-817/06-Km, bylo doručeno poslednímu účastníkovi stavebního řízení dne 22. 6. 2006 a objektivní jednoletá odvolací lhůta skončila 22. 6. 2007. Žalovaný tak postupoval správně, když odvolání stěžovatelů podané dne 29. 6. 2007 zamítl jako opožděné. Námitka stěžovatelů tak není důvodná.

[32] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že pro posouzení okamžiku doručení není rozhodná právní moc, resp. její vyznačení na rozhodnutí. Dle rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 - 19, vyznačení doložky právní moci je úkonem správního orgánu toliko deklaratorní či administrativní povahy, kterým se nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení, nýbrž se jím deklaruje nastalá skutečnost, že správní rozhodnutí, k němuž se tato doložka vztahuje, nelze napadnout odvoláním, a že je závazné pro účastníky a všechny správní orgány, popř. i další osoby dle § 73 odst. 2 správního řádu. Druhý senát nemá důvod se od těchto názorů odlišovat.

[33] Stěžovatelé rovněž namítají, že jim v řízení měla být dána možnost vyjádřit se k dodržení lhůty pro podání odvolání.

[34] Požadavku stěžovatelů ve své podstatě odpovídá toliko pouze jejich právo na seznámení se s obsahem správního spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu: *Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.* Z citovaného ustanovení nicméně nevyplývá, že by byl žalovaný povinen účastníku dopředu sdělit, jaké skutečnosti ve spise považuje za rozhodné a jakým způsobem je bude hodnotit, tedy jakési předběžné seznámení s výsledkem úvah správního orgánu. Je zde toliko zakotven nárok účastníka na to, aby byl vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí a byla mu dána možnost se k těmto vyjádřit. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem vyplývá, že nedoplnil-li správní orgán druhého stupně řízení prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníku možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí. Jednalo by se o čistě formální úkon (srovnej rozsudky ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný nedoplnil správní spis o žádné listiny. S ohledem na výše uvedenou judikaturu tedy žalovaný nepochybil, pokud stěžovatele nevyzval k seznámení se s podklady rozhodnutí.

[35] K poslednímu okruhu stížních námitek Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ústavní soud se problematikou jednoleté objektivní odvolací lhůty zakotvené v § 84 správního řádu zabýval opakovaně, přičemž zdůraznil, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není

žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci, a dále upozornil na to, že ke smyslu a účelu lhůt v právu již dříve uvedl, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01). S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud měl již v několika případech možnost se k ústavnosti lhůt dle § 84 odst. 1 správního řádu vyjádřit, přičemž ve všech případech byly ústavní stížnosti Ústavním soudem odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2891/18, ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, ze dne 24. 3. 2017, sp. zn. I. ÚS 437/17, či ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3721/14), neshledal Nejvyšší správní soud podmínky pro to, aby se, jak po něm žádají stěžovatelé, obrátil na Ústavní soud s návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení § 84 odst. 1 správního řádu, neboť má za to, že toto ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem. Zároveň Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke změně svého názoru na interpretaci tohoto ustanovení, resp. na předložení věci rozšířenému senátu, jak požadují stěžovatelé, neboť rozhodovací praxe je jednotná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 136/2015 - 30, ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 256/2019 - 24, ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 134/2018 - 45).

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. 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, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[38] Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena soudem žádná povinnost, natož taková, v souvislosti s níž by jim v řízení vznikly náklady; proto nemají na náhradu svých případných nákladů řízení právo (§ 60 odst. 5 věta první 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 20. srpna 2021

pokračování

2 As 306/2019 - 54

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu