



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobců: a) P. H.
b) M. H.
oba bytem XXX
zastoupeni advokátem JUDr. Mojmírem Přívarou
sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

za účasti: **ČEPS, a.s.**, IČO: 25702556
sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10
zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 30. 4. 2021, č. j. MMR-40752/2021-31

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), která zamítla jejich rozklady ze dne 20. 12. 2020 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2019, č. j. MMR-49127/2016-83/382222/2019 (dále jen „**územní rozhodnutí**“) pro opožděnost.
2. Územním rozhodnutím byla k žádosti společnosti ČEPS, a.s. (dále též jen „**žadatelka**“) umístěna stavba přenosové soustavy „*Vedení 400kV V451/448, TR Babylon – TR Bezděčín*“, a to na území Libereckého kraje na pozemcích v katastrálních územích vymezených ve výroku územního rozhodnutí (dále též jen „**předmětná stavba**“). Část elektrického vedení (mezi stožáry č. 179 a 180) měla být vedena v sousedství domu žalobců na pozemku par. č. YA a přes jejich pozemek parc. č. XB (dotčený stavební plochou i ochranným pásmem), to vše v k. ú. X.
3. Rozklady žalobců byly zamítnuty jako opožděné s odkazem na § 152 odst. 5 a § 92 odst. 1 zákona č. 500/2002 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) s odůvodněním, že územní rozhodnutí bylo žalobcům doručováno veřejnou vyhláškou vyvěšením na úřední desku žalovaného ve dnech 20. 12. 2019 – 7. 1. 2020. Lhůta k podání odvolání v délce 15 dnů tak žalobcům začala běžet dne 5. 1. 2020 a marně uplynula dne 20. 1. 2020.
4. Ministryně v této souvislosti zdůraznila, že žádost o územní rozhodnutí byla podána dne 30. 11. 2016 a řízení se tak řídí ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „**stavební zákon**“; pokud nebude uvedeno jinak, rozumí se tím stavební zákon ve znění do 31. 12. 2017). V souladu s § 87 odst. 1 stavebního zákona se přitom i vlastníkům stavbou dotčených pozemků podle § 85 odst. 2 písm. a) i b) stavebního zákona doručuje nikoli jednotlivě, ale veřejnou vyhláškou ve spojení s § 144 správního řádu, aniž by byl pro ně stanoven zvláštní režim. Ministryně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 51 A 7/2020 - 145, i důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým byl novelizován stavební zákon pro dobu rozhodnou pro projednávanou věc.

II. Žaloba

5. Žalobci proti tomuto rozhodnutí brojili žalobou, v jejímž úvodu nejprve stručně popsali vývoj celé věci s tím, že předmětem jejich žaloby je otázka včasnosti podaných rozkladů. V první řadě (pod **prvním žalobním bodem**) se žalobci domáhali ústavně konformního výkladu úpravy doručování podle stavebního zákona v řízení s velkým počtem účastníků. Byli toho názoru, že ačkoli konstrukce § 144 odst. 6 správního řádu (odkaz na § 27 odst. 1 stejného zákona) při doslovném jazykovém výkladu limituje jednotlivé doručování na žadatele a osoby, o jejichž právech a povinnostech má být rozhodováno z moci úřední, ustanovení je nutné interpretovat ústavně konformně v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“), konkrétně s čl. 1, 11, 35 a 38.
6. Žalobci dále zdůraznili, že obvykle se poukazuje na to, že diferenciace účastníků správního řízení reflektuje odlišné postavení plynoucí z existujícího či potenciálního hmotného práva – žadatel standardně usiluje o získání nového práva, jiné osoby tím mohou být pouze dotčeny na svých právech. Žalobci se však neztotožnili s tím, že by osoba, na jejíž pozemek se přímo umísťuje stavba k žádosti někoho jiného (tedy nejde jen o důsledky, zejména imise, umístění stavby jinde), neměla zastávat podobnou pozici, alespoň co se dostupnosti informací o stavu řízení týče, jako samotný žadatel. V tomto směru patří do privilegované skupiny účastníků řízení, tedy mezi ty, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje. Ve výrokové části

územního rozhodnutí se stavba umísťuje na konkrétní pozemky. Omezení vlastníků těchto nemovitostí se v podstatě rovnají založení povinností. Nehledě k tomu, že jim následně v souvislosti se stavbou samotnou (a to v důsledku územního rozhodnutí) *ex lege* vzniknou i povinnosti další, a to soukromoprávního charakteru vůči provozovateli, i veřejnoprávní vůči státu (např. s ohledem na vegetaci nebo potřeba souhlasu při různých činnostech na pozemku).

7. V přístupu uplatněném správním orgánem by přitom cizí osoba bez opatření souhlasů a jednající protiprávně získala nesrovnatelně lepší procesní postavení než dotčení vlastníci pozemku. Formalistická redukce výkladu § 144 odst. 6 ve spojení s § 27 správního řádu by vedla k neodůvodněným rozdílům v postavení osob při řízení na základě žádosti na straně jedné a v řízení vedeném z moci úřední na straně druhé. Pro účastníky, jiné než žadatele, je však zcela indiferentní, zda jim nové povinnosti proti jejich vůli vznikají v řízení na žádost jiného, anebo v řízení z moci úřední. Přesto rozdíly v doručování by byly bezdůvodně diametrální.
8. Žalobci dále upozornili na to, že sám žalovaný si dobře všímá, že do 31. 3. 2015 stanovil § 87 odst. 1 stavebního zákona, že i v řízení s velkým počtem účastníků se doručuje jednotlivě účastníkům řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, tedy osobám v postavení žalobců. Pak byla dikce zákona změněna s účinností od 1. 4. 2015, ale jen do 31. 12. 2017. Od 1. 1. 2018 se zase jednotlivě doručuje výslovně i osobám v postavení žalobců, tedy platila jen v časovém pásmu cca 3 a půl roku. Právní úprava příznivá pro žalobce byla účinnou po většinu doby správního řízení, které ale s ohledem na přechodné ustanovení a s ohledem na svůj počátek k 30. 11. 2016 spadá do uvedeného mezidobí. Taková výchylka však není podepřena žádnými legitimními důvody, které by mimořádně nastaly. Jde o extrémní nahodilost, zakládající diametrální rozdíly v přístupu k osobám ve stejném postavení. Těmto nedůvodným rozdílům nelze poskytnout oporu doslovným jazykovým výkladem a je nutné je překlénout ústavně konformním výkladem. Je přitom evidentní, že v relativně krátké době došlo k navracení původního režimu, a to právě proto, že mezitímní právní stav byl ústavně neobhajitelný. Je zjevné, že současná právní úprava v § 87 odst. 1 a 3 stavebního zákona odlišuje okruh osob podle § 85 odst. 2 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Není tedy možné tvrdit, že osoby, na jejichž pozemku má být stavba umístěna, jsou pouze osobami přímo dotčenými. Žalobci pak poukázali i na to, že k nesprávnému doručování nejspíše docházelo nejen vůči žalobcům, ale plošně ve vztahu ke všem vlastníkům pozemků. Faktické důsledky praxe správního orgánu tedy mohou být enormní, jelikož desítky vlastníků nemusejí vůbec o záměru do dnešního dne nic tušit.
9. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobci namítali, že veřejná vyhláška nebyla vůbec vyvěšena na elektronických úředních deskách dotčených obcí, konkrétně obce Žďárek, Frýdštejn a města Hodkovice nad Mohelkou, na jehož území se nachází pozemek žalobců dotčený územním rozhodnutím. Poukázali na to, že na internetových adresách <https://www.hodkovicenm.cz/cs/uredni-deska/aktualni-oznameni.html> a <https://www.hodkovicenm.cz/cs/uredni-deska/archiv-oznameni.html> nebylo územní rozhodnutí v období od 18. 12. 2019 do 6. 8. 2020 zveřejněno, ani nebyla zveřejněna informace o něm. Tento závěr, který podle něj platí i pro další dvě uvedené obce dokládali notářským zápisem a dalšími podklady. Dále dodali, že i ke zveřejnění na fyzické desce města Hodkovice nad Mohelkou mělo dojít nedůvodně opožděně od 6. 1. 2020 do 22. 1. 2020, jak vyplývá z potvrzení města zasláného žalovanému dne 27. 1. 2020, ačkoliv podle potvrzení o doručení do datové schránky žalovaný doručil městu územní rozhodnutí dne 19.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

12. 2019. Žalovaný tak vyznačil právní moc územního rozhodnutí dnem 21. 1. 2020, bez jakéhokoliv ověření vyvěšení dokumentu na úřední desce města fyzicky i dálkovým přístupem, ačkoliv obce ke zveřejnění žalovaný sám vyzval v rozdělovníku územního rozhodnutí i e-mailem ze dne 7. 1. 2020. Žalobci proto namítali, že v takovém případě bylo doručováno v rozporu s § 25 odst. 3 správního řádu.
10. Žalobci konečně dodali, že na věcném přezkumu územního rozhodnutí (věcném posouzení jejich rozkladů) je dán veřejný zájem. Vlastní umístění stavby podle nich představuje nevídanou koncentraci souběžných vedení v zastavěném území, v těsné blízkosti rodinných domů, přičemž žalovaný tak učinil bez dostatečných podkladů. I proto závěrem žaloby navrhli, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.
11. Dne 17. 9. 2021 pak žalobci podali návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, jenž odůvodnili tím, že ve věci došlo k podání žádosti o vydání stavebního povolení a příslušný stavební úřad (Ministerstvo průmyslu a obchodu) ve věci oznámil zahájení stavebního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že rozhodná právní úprava stavebního zákona záměrně nestanovovala, že by se účastníkům řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) mělo doručovat jednotlivě, k čemuž odkázal jak na shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze, tak důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb. Hlavním účastníkem územního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu byla žadatelka, postavení žalobců jako hlavních účastníků řízení nelze ze správního řádu dovodit, neboť ti se žadatelkou nemají společenství práv a povinností.
13. Žalovaný dále poukázal na to, že záměr byl řádně vymezen v územním plánu města Hodkovice nad Mohelkou (jeho změna č. 5 nabyla účinnosti dne 6. 11. 2013), a to v návaznosti na koridor republikového významu označený jako E1 v Politice územního rozvoje. Umísťovaný záměr je tak v souladu s územním plánem, proti jehož přijetí mohli žalobci brojit svými námitkami. Žalovaný také zdůraznil, že žalobci svými námitkami v územním řízení aktivně vystupovali, proto lze těžko uvěřit, že se o vydání územního rozhodnutí dozvěděli až po roce. Žalovaný dodal, že je mu známo, že brojili proti výjimkám z obecných požadavků na využití území spočívající v umístění vedení v zastavěné části města nad zem.
14. V návaznosti na výzvu soudu žalovaný své vyjádření doplnil ještě o sdělení, že i všechny předchozí úkony v řízení, pokud se netýkaly jen žadatelky, doručoval žadatelce, dotčeným obcím a orgánům jednotlivě a ostatním účastníkům veřejnou vyhláškou, k čemuž přiložil taktéž rozhodné písemnosti.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. Žadatelka ve svém vyjádření ze dne 11. 10. 2021 nejprve uvedla, že podle energetického zákona (zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů), je jako držitelka licence povinna vykonávat licencovanou činnost tak, aby byla zajištěna spolehlivá a trvale bezpečná dodávka energie. Mezi povinnosti provozovatele přenosové soustavy tak patří také efektivní provoz, obnova a rozvoj přenosové soustavy (§ 24 odst. 1 energetického zákona). Žádostí o umístění předmětné stavby tedy naplňuje své zákonné povinnosti a činí tak v souladu s územními plány, a to včetně územního plánu města Hodkovice nad Mohelkou.

16. Dále se žadatelka ztotožnila se žalovaným, že v případě právní úpravy, podle níž se do 31. 5. 2015 doručovalo jednotlivě účastníkům řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, přičemž po tomto datu, tedy od 1. 4. 2015 do 31. 12. 2017 byla díkce zákona změněna a doručuje se těmto osobám veřejnou vyhláškou, nejde o extrémní nahodilost, jak dovozuje žalobce, ale o zjevný úmysl zákonodárce. Doplnila přitom, že jelikož se jednalo o umístění stavby na pozemcích v katastrálních územích celkem 32 obcí, nelze opomenout, že na takové řízení se také aplikuje § 87 odst. 3 stavebního zákona, který se týká záměrů zasahujících do území několika obcí a který explicitně vyjmenovává subjekty, jimž se doručuje jednotlivě, přičemž výslovně v tomto časovém období vyjmenovává pouze obce. Zákonodárce následně zákonem č. 225/2017 Sb. textaci předmětného ustanovení upravil a mezi subjekty, kterým se má doručovat jednotlivě, zařadil i účastníky řízení podle § 85 odst. 1 a 2 písm. a). Rovněž žadatelka dále považuje za těžko uvěřitelné, že se žalobci o vydání územního rozhodnutí dozvěděli až po více než roce. Nad rámec vyjádření žalovaného osoba zúčastněná uvádí, že žalobci byli nejen jedni z nejaktivnějších účastníků řízení, ale rovněž byli součástí profesionálně organizované občanské aktivity vedené sousedem žalobců Ing. J. H. Ta stále má pro tyto účely zřízené a aktualizované internetové stránky (www.hodkovice.cz), na kterých publikuje každý krok týkající se povolovacích řízení předmětné stavby. Tyto stránky informovaly též o tom, že bylo vydáno územní rozhodnutí. Za těchto

okolností je více než pravděpodobné, že o vydání napadeného rozhodnutí se žalobci museli dozvědět i z uvedených internetových stránek, resp. od svých sousedů, kteří internetové stránky provozují a kteří pravidelně v této obci organizují společné kroky proti stavbě. Nadto je nutné upozornit, že veřejnou vyhláškou byla doručována i informace o dni veřejného projednání územního řízení, na které se navzdory žalobci napadanému způsobu doručování oznámení žalobci dostavili. Z toho lze usuzovat, že tento způsob doručování byl vůči žalobcům účinný a žalobci si tohoto způsobu doručování byli vědomi. Tvrzení žalobců o pozdním seznámení se s územním rozhodnutím je tedy zcela účelové a nepravdivé.

17. K namítaným vadám při vyvěšování územního rozhodnutí na úřední desce obcí žadatelka zdůraznila, že bez ohledu na to, zda k dílčím nedostatkům při vyvěšování v obcích došlo, či nikoli, nemůže mít tato skutečnost vliv na účinky doručení. Předmětné ustanovení o doručování v případě záměrů zasahujících do území několika obcí bylo do stavebního zákona doplněno novelou č. 350/2012 Sb. Vyvěšení na úředních deskách konkrétních obcí nemá za cíl speciálně modifikovat účinky doručení, resp. právní moci, ale má za cíl zvýšit informační povědomí o stavebních plánech v katastrálních územích těchto obcí. Řádné doručení, vč. vyvěšení způsobem umožňujícím dálkový přístup, jako podmínka bezvadného doručení nicméně platí opět pouze pro situaci správního orgánu, který písemnost doručuje. Postup, kdy žalovaný vyznačil právní moc územního rozhodnutí dnem 21. 1. 2020, tedy není vadný, jak dovozují žalobci, neboť jak již bylo uvedeno výše, vyvěšení na úředních deskách obecních úřadů je jen pořádkové opatření.
18. Žalovaný se konečně podle žadatelky vypořádal se všemi rozkladovými námitkami, k čemuž zdůraznila, že v tomto případě se zabýval pouze námitkami ve vztahu k tvrzenému vadnému doručování, neboť toto mohlo mít vliv na pozdní podání rozkladů. Jiné námitky tedy nebyly v daném případě relevantní.

V. Průběh ústního jednání

19. Na jednání konaném dne 18. 10. 2021 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a na argumentaci uvedené v jejich písemných podáních. Zástupce žalobců v tomto ohledu zdůraznil, že vlastníky pozemků, na nichž má být záměr realizován, nelze házet do stejného koše s ostatními vedlejšími účastníky řízení, neboť v řízení je rozhodováno o jejich právech a povinnostech. Poukázal též na komentářovou literaturu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2020, č. j. 2 As 394/2019 - 24 s tím, že v nich uvedená tvrzení jen potvrzuje novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., označující takové účastníky za hlavní účastníky řízení. Pokud navíc § 144 odst. 6 správního řádu hovoří o možnosti doručování veřejného vyhláškou, měl by správní orgán zvláštní postavení těchto účastníků zohlednit v rámci svého správního uvážení. Stanovisko žalobců pak dle jejich zástupce podporují též nedostatky při doručování na úředních deskách dotčených obcí. Žalovaný i žadatelka shodně zdůraznili, že bylo postupováno podle rozhodného znění stavebního zákona, poukázali na aktivitu žalobců v řízení, přičemž postavení této kategorie účastníků z hlediska doručování veřejnou vyhláškou bylo zjevným záměrem zákonodárce. Podle žadatelky skutečnost, že důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. hovoří o pochybnostech praxe, vůbec neznamená potvrzení postavení těchto účastníků jako účastníků hlavních. Vlastníci pozemků jsou umístěním záměru přímo dotčení, a tudíž jde o účastníky vedlejší. Žadatelka poukázala taktéž na rozsáhlost stavby a nezbytnost racionalizace řízení, jakož i její vymezení v územním plánu. Zástupce žalobců na to zdůraznil, že oproti územnímu plánu došlo k násobení vedení a že územní plán vymezuje jen koridor, v rámci kterého pak lze konkrétní umístění záměru korigovat v územním řízení.
20. Soud dále konstatoval obsah spisového materiálu a k důkazu provedl oznámení o zahájení řízení a nařízení veřejného ústního jednání ze dne 11. 7. 2019, protokol o veřejném ústním jednání dne 27. 8. 2019, vč. vyjádření (námitek) žalobců ze dne 24. 8. 2019, smlouvu o zřízení věcného břemene č. A.0332 – 00393 mezi žalobci a žadatelkou z roku 2014 v souvislosti s realizací stavby vedení 400 kV V451/448 a konečně vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady řízení ze dne 3. 9. 2019, předložené žalovaným. Z těchto důkazů v první řadě vyplývá, že i písemnosti předcházející vydání územního rozhodnutí byly v řízení doručovány účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona veřejnou vyhláškou (v rozdělovníku těchto písemností jsou jmenovitě uvedeni v části II pod bodem 43., a to vč. žalobců). Dále z těchto podkladů vyplývá, že žalobci byli v řízení aktivní, i v roce 2019 (tj. po třech letech řízení) podávali písemné námítky a žalobce a) se účastnil také veřejného projednání. Ze smlouvy o zřízení věcného břemene pak vyplývá, že v soukromoprávní rovině žalobci s původním záměrem souhlasili již v roce 2014, byť později namítali, že došlo ke zdvojnásobení původního záměru.
21. K dotazu soudu, jak je možné, že se žalobci o vydání územního rozhodnutí v prosinci 2019 dozvěděli až v prosinci 2020, přestože např. v červenci 2020 jim bylo doručeno rozhodnutí zdejšího soudu o odmítnutí žaloby, podané i žalobcem a), proti rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na využití území (ze dne 8. 7. 2020, č. j. 8 A 48/2019 - 97), zástupce žalobců uvedl, že ti v návaznosti na rozhodnutí soudu čekali na vydání územního rozhodnutí. O vydání územního řízení se aktivně nezajímali, zvláště pokud celé řízení trvalo řadu let a nebylo zřejmé, že bude přistoupeno k vydání rozhodnutí. O veřejném projednání se přitom dozvěděli tak, že oznámení bylo umístěno na stávajících sloupech elektrického vedení. Vzhledem k jejich dosavadní aktivitě lze přitom předpokládat, že v případě informací

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

o územním rozhodnutí by proti němu ihned brojili. Žalovaný pak k dotazu soudu, na základě jakých úvah doručoval jednotlivě nejen obcím, ale i dotčeným orgánům, připustil, že i na ně dopadá možnost doručování veřejnou vyhláškou, nicméně v rámci prostoru pro uvážení jim s ohledem na existenci datových schránek doručoval jednotlivě. Zástupce žalobce pak k dotazu, jestli i žalobci disponují datovými schránkami, uvedl, že spíše nikoli. Sami účastníci či žadatelka pak jiné důkazní návrhy nevznесли.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
23. Podstatou sporu mezi účastníky v nyní posuzované věci je posouzení včasnosti rozkladů, které žalobci podali jako účastníci řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, jimž bylo územní rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou a nikoli jednotlivě. Soud se proto se zřetelem k závěrům vyplývajícím z ustálené rozhodovací praxe správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194) mohl s přihlédnutím k takto vymezeným mezím soudního přezkumu zabývat toliko přezkoumáním dodržení zákonných podmínek pro zamítnutí podaných rozkladů pro opožděnost.

VI.A Doručování vlastníkům pozemků, na nichž má být záměr uskutečněn

a) obecná východiska

24. Soud připomíná, že podle § 73 správního řádu platí, že „*nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*“.
25. Dle § 152 odst. 5 správního řádu se, nevyklučuje-li to povaha věci, pro řízení o rozkladu použijí ustanovení o odvolání.
26. Podle § 81 odst. 1 správního řádu přitom platí, že „*účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak*.“ Z § 83 odst. 1 správního řádu se podává, že odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 83 odst. 2 správního řádu).
27. Podle § 84 odst. 1 správního řádu platí, že „*osoba, 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 posledním z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.*“ (pozn. zvýraznění doplněno).
28. Neoznámení rozhodnutí se však nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 (§ 84 odst. 2 správního řádu).

29. Podle § 92 odst. 1 správního řádu pak platí, že „*opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*“
30. Z právě uvedeného vyplývá, že správní rozhodnutí nabývá právní moci, pokud je oznámeno účastníkům a nelze proti němu podat řádný opravný prostředek. Podmínkou nabytí právní moci je přitom oznámení rozhodnutí hlavním účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu. Ti mohou – při dodržení odvolací lhůty – podat odvolání kdykoli poté, co jim bylo rozhodnutí oznámeno; pokud se s ním seznámili jinak než řádným doručením předpokládaným zákonem, platí pro ně lhůta 90 dnů. V případě vedlejších účastníků (§ 27 odst. 2 správního řádu) je možnost podání odvolání omezena subjektivní lhůtou 30 dnů a objektivní lhůtou jednoho roku. Doručení rozhodnutí vedlejším účastníkům tudíž není absolutním předpokladem nabytí právní moci.
31. Doručování písemností je pak obecně upraveno v § 19 a násl. správního řádu. Podle § 19 odst. 5 společně s § 72 odst. 1 správního řádu se správní rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou (popř. ústním vyhlášením). Správní řád zná také zvláštní (zjednodušený) způsob doručování veřejnou vyhláškou pro případy, kdy by bylo individuální doručování značně obtížné či přímo nemožné (zejména osobám neznámého pobytu či osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat – § 25 odst. 1 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 a 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 zveřejnění dálkovým způsobem (§ 25 odst. 2 správního řádu).
32. Stavební zákon pro problematiku doručování obsahuje ještě speciální úpravu. Otázku doručování v územním řízení upravuje především § 87 odst. 1 až 3 stavebního zákona, přičemž dle § 92 odst. 3 věty první téhož zákona platí, že podle těchto ustanovení se doručuje i územní rozhodnutí. Pro posouzení nyní projednávané věci je klíčové znění § 87 odst. 1 věta čtvrtá. Toto ustanovení ve znění do 31. 12. 2017 stanovilo, že „*(o)známení o zahájení řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.*“ (vzhledem k čl. II bod 10. části první zákona č. 225/2017 Sb., se na předmětné územní řízení použije stavební zákon ve znění do 31. 12. 2017; k vývoji právní úpravy doručování ve stavebním zákoně srov. níže).
33. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že územní řízení bylo řízením s velkým počtem účastníků. Jednak s ohledem na počet (větší než 30) vlastníků pozemků, na nichž má stavba vést,
- a pozemků sousedních, jak se podávají z obsahu územního rozhodnutí, tak vzhledem k tomu, že navazující řízení, u nichž došlo k posouzení vlivů na životní prostředí (tak jako v nynější věci) jsou takovým řízením *ex lege* [viz § 9b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o

posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „**zákon o posuzování vlivů**“)]. K tomu lze dodat, že podle § 87 odst. 2 stavebního zákona se v případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů, pro doručování oznámení o zahájení územního řízení a dalších úkonů v řízení použije odstavec 1 obdobně.

34. Uplatní se tak pravidlo, že se doručování písemností řídí § 144 odst. 6 správního řádu, na který zvláštní úprava stavebního zákona „zpětně“ odkazuje. Posledně citované ustanovení přitom stanoví, že *„v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.“* (pozn. zvýraznění doplněno)
35. Jinými slovy řečeno, správní řád v takových případech předpokládá doručování veřejnou vyhláškou jako obecné pravidlo, z něhož činí výjimku jen u hlavních účastníků řízení, u nichž tak (zjevně) pro důležitost jejich postavení stanoví doručování individuální. To znamená, že z pohledu posouzení důvodnosti žalobní argumentace je klíčové, do jaké kategorie účastníků řízení z hlediska § 27 správního řádu žalobci spadali. V této souvislosti soud připomíná, že podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou účastníky a) *v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu* a b) *v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají*. Tito účastníci jsou doktrínou i judikaturou tradičně označováni za hlavní účastníky řízení. Kategorii vedlejší účastníků řízení pak vymezuje § 27 odst. 2 správního řádu, podle kterého jsou účastníky *„též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“*
36. Účastníky řízení jsou podle § 27 odst. 3 správního řádu *„rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1“*. Jak vyplývá z odborné literatury, v případě odstavce třetího mohou nastat dvě situace, a to že zvláštní zákon přiznává účastenství někomu nad rámec obecné úpravy správního řádu, nebo vymezuje účastenství v řízení samostatně a taxativně (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, II. vydání, s. 335 – 336). Vymezení účastníků územního řízení ve stavebním zákoně je příkladem druhého způsobu (viz tamtéž), neboť účastníci územního řízení jsou vymezeni taxativně v § 85 (obecná úprava § 27 odst. 1 a 2 správního řádu se tak nepoužije). Podle odstavce prvního *„(ú)častníky územního řízení jsou*

a) *žadatel,*

b) *obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.“*

Dle odstavce druhého pak platí, že *„(ú)častníky územního řízení dále jsou*

a) *vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*

b) *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,*

c) *osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

Odstavec třetí v rozhodné době stanovil, že účastníky nejsou nájemci bytů, nebytových prostor či pozemků (negativní vymezení účastenství).

37. Účastníci územního řízení jsou tak vymezeni zvláštním zákonem ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu, přičemž v rozhodné době stavební zákon nestanovil, jestli jde o účastníky podle § 27 odst. 1 nebo 2 (resp. kteří z nich jsou účastníky hlavními). Pokud přitom zvláštní zákon nestanoví, zda tito specifičtí účastníci jsou účastníky podle odstavce 1 nebo 2, je třeba hodnotit, z jakého titulu se stali účastníky správního řízení (jestli jsou jim zakládána, měněna, rušena či deklarována práva a povinnosti). Jinak mají postavení účastníků vedlejších. Takto je třeba rozlišovat mezi dvěma procesními kategoriemi účastníků právě i v územním řízení (opět viz Vedral, J., *Správní řád. Komentář.*, str. 339).

b) vývoj právní úpravy doručování v územním řízení (vč. přípustnosti doručování veřejnou vyhláškou)

38. V naznačené souvislosti považuje soud za potřebné nejprve poukázat na historický vývoj úpravy doručování účastníkům územního řízení a zabývat se i přípustností doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou dotčeným vlastníkům obecně. Právě vývoj právní úpravy, resp. poznání jejího smyslu a účelu (zřejmého ze záměrů zákonodárce) totiž považuje za rozhodný pro posouzení klíčové otázky celé věci, tj. způsobu doručování vlastníkům pozemků, na nichž má být záměr realizován.
39. Podle § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 platilo, že v případě, pokud byl v daném území vydán územní nebo regulační plán, doručovalo 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.“ Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu (původně § 93) k tomu uváděla jako základní pravidlo, že územní rozhodnutí se doručuje veřejnou vyhláškou a individuální doručování omezovala zásadně jen na případy, kdy není v území vydána územně plánovací dokumentace. Zákonodárce tak nepovažoval za potřebné účastníkům podle § 85 odst. 2 stavebního zákona doručovat jednotlivě, a to v situaci, kdy byl pro území vydán územní plán a využití území tak bylo transparentně vymezeno. Smyslem úpravy doručování veřejnou vyhláškou bylo jednak zveřejnění celého procesu široké veřejnosti, jakož i jeho zjevné zjednodušení zvláště u řízení s vyšším počtem účastníků. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 - 34, „(d)ůvodem volby tohoto způsobu doručování (veřejnou vyhláškou) 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. (...) Nejedná se tak o degradaci účastníků řízení, ale o účelné opatření, které respektuje zásady správního řízení vymezené ve správním řádu.“
40. Jakkoli se přitom citovaná judikatura vztahovala k dotčeným vlastníkům sousedních pozemků dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, z ničeho zároveň nevyplývá, že by bylo doručování veřejnou vyhláškou činěno ústavně problematickým, a to ani ve vztahu k účastníkům dle § 85 odst. 2 písm. a) [k tomu srov. i níže].

41. Přesto zákonodárce přistoupil v zákoně č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, k novelizaci způsobu doručování. V § 92 odst. 3 stavebního zákona byla úprava doručování nahrazena odkazem na § 87 odst. 1 až 3 téhož zákona, které také doznaly změn. V § 87 odst. 1 byla vložena věta čtvrtá, podle níž *„(o)známení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a dotčeným orgánům jednotlivě.“* Z právě citovaného je zřejmé, že vlastníci pozemků dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona byli z hlediska doručování začleněni k účastníkům dle § 85 odst. 1. Důvodová zpráva ovšem tuto změnu nereflexuje a úpravu doručování obecně zdůvodňuje souvisejícími požadavky na informovanost veřejnosti u záměrů posuzovaných z hlediska vlivů na životní prostředí. Uvádí, že: *„Z výsledků rozboru aplikační praxe vyplynulo, že toto kritérium pro použití doručování veřejnou vyhláškou je významnější než kritérium vydaného územního plánu nebo regulačního plánu. Přes rozdílnost kritérií se množiny případů většinou překrývají, nicméně u záměrů mimo zastavěná území, pro která není vydán územní plán nebo regulační plán, je důležitější kritérium posuzování vlivů na životní prostředí.“* Předmětné zdůvodnění se tak vztahuje primárně ke znění § 87 odst. 2 stavebního zákona, přičemž to ale nemění nic na tom, že minimálně implicitně zákonodárce vyzdvihl význam účastníků dle § 85 odst. 2 písm. a) téhož zákona.
42. Nicméně posléze v souvislosti s novelou zavádějící znění stavebního zákona rozhodné pro projednávanou věc, tj. v období od 1. 4. 2015 do 31. 12. 2017 [zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony] zákonodárce opět přistoupil ke změně, kdy slova *„účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a dotčeným orgánům jednotlivě.“* nahradil slovy *„postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.“* (srov. celé znění citované výše).
43. V důvodové zprávě je k tomu uvedeno, že *„(k)e změně způsobu doručování v rámci územního řízení, které je vedeno jako řízení s velkým počtem účastníků, bylo přistoupeno ve vazbě na novelu ZPV. V případě, že je pro určitý záměr vydáno stanovisko ELA, je navazující řízení vždy považováno za řízení s velkým počtem účastníků (§ 9b odst. 3 ZPV) a rozhodnutí vydané v navazujícím řízení je doručováno postupem podle § 144 správního řádu. Je proto nevyhovující, aby stavební zákon pro ostatní řízení s velkým počtem účastníků upravoval složitější a náročnější způsob doručování. Z tohoto důvodu byla provedena předmětná úprava.“* (pozn. zvýraznění doplněno soudem). Pro doručování tak bylo rozhodné toliko znění § 144 odst. 6 správního řádu, dle kterého se jednotlivě doručuje jen hlavním účastníkům. Případná byla v tomto ohledu i připomínka žadatelky, podle níž § 87 odst. 3 stavebního zákona, upravující doručování písemností u záměrů zasahujících na území několika obcí vyvěšením na úředních deskách příslušných obecních úřadů, hovořil v rozhodném období výslovně o tom, že se jednotlivě doručuje jen obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Jakkoli je potřeba toto ustanovení vnímat jako doplnění odstavců jedna a dva, nikoli samostatnou zvláštní úpravu (popíralo by to ostatně individuální doručování žadateli), je zřejmé, že vlastníky pozemků ani zde zákonodárce (na rozdíl od dotčené obce) zahrnout

nechtěl a výslovně je zde jako osoby, jímž se doručuje jednotlivě, doplnil až novelou účinnou od 1. 1. 2018.

44. Touto novelou [zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony] byla úprava doručování opět změněna, a to tím způsobem, že za odkaz na § 144 odst. 6 správního řádu byla doplněna slova „dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě; **účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a)**“ (pozn. zvýraznění doplněno).
45. Dle aktuálního znění stavebního zákona tak není pochyb, že rovněž vlastníci pozemků, na nichž má být záměr umístěn, jsou považováni za hlavní účastníky územního řízení, neboť to o nich výslovně stanoví zákon, a musí jim proto být doručováno jednotlivě. Předmětné ustanovení se ovšem na projednávanou věc nepoužije, neboť podle čl. II bod 10. části první zákona č. 225/2017 Sb., se měla správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončit podle dosavadních právních předpisů.
46. Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., přitom změnu úpravy doručování zdůvodnila následovně: „Byla doplněna povinnost doručování oznámení o zahájení územního řízení a dalších úkonů v řízení také dotčeným orgánům, a to z důvodů změny koncepce kontroly podmínek, vyplývajících ze závazných stanovisek.“

Dle úpravy v § 4 odst. 6, budou dotčené orgány kontrolovat tyto podmínky. Z těchto důvodů je nezbytné dotčené orgány informovat o jednotlivých procesních krocích.

*Současné došlo, z důvodů nejednoznačných výkladů, k výslovnému uvedení, kdo je účastníkem řízení podle § 25 odst. 1 správního řádu pro postupy podle stavebního zákona, tzn., že v rámci územního řízení to je žadatel a **vlastník pozemku nebo stavby, pokud není sám žadatelem, a osoby, které jsou omezeny vznikem ochranného pásma.**“ (pozn. zvýraznění doplněno).*

47. Jinými slovy tak zákonodárce připustil, že vymezení kategorií hlavních a vedlejších účastníků v územním řízení nebylo zcela jednoznačné a sám opět akcentoval postavení vlastníků podle § 85 odst. 2 písm. a) např. i oproti dotčeným sousedním vlastníkům podle písm. b) téhož ustanovení stavebního zákona. To z nich však ještě ve smyslu § 27 odst. 1 ve spojení s odst. 3 správního řádu samo o sobě hlavní účastníky územního řízení, jímž by mělo být doručováno jednotlivě, nečiní.
48. Nelze ostatně přehlížet, že prvních přibližně šest let s nimi zákonodárce jednoznačně zacházel jako s vedlejšími účastníky, jímž bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Stejně tak zákonodárce později akcentoval též charakter samotných staveb, na jejichž rychlé a efektivní realizaci je obecně dán veřejný zájem, jako jsou typicky liniové stavby dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 416/2009 Sb.**“). Přestože se ze správního spisu ani z napadeného či územního řízení zcela jednoznačně nepodává, že v územním řízení bylo konkrétně postupováno i podle tohoto zákona (žalovaný v územním rozhodnutí pouze věcně argumentoval jeho pozdějším zněním), je zřejmé, že minimálně pro následující stavební řízení [týkající se stavby podle § 1 odst. 4 písm. a) tohoto zákona] se daný zákon uplatní (jak vyplývá z oznámení o zahájení stavebního řízení), neboť objektivně o takovou stavbu jde. Lze přitom předpokládat, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

právě v návaznosti na shora citovanou novelu stavebního zákona, zákon č. 416/2009 Sb. s účinností od 1. 9. 2018 v § 2 odst. 5 stanovil, že „v řízení podle stavebního zákona, které je řízením s velkým počtem účastníků, se oznámení o zahájení řízení doručuje postupem podle stavebního zákona. Ostatní písemnosti se doručují jednotlivě pouze žadateli, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a dotčeným orgánům; ostatním účastníkům řízení se doručují veřejnou vyhláškou, o čemž se tito účastníci poučí v oznámení o zahájení řízení, je-li jim doručováno jednotlivě.“

49. Jakkoli není tato změna odůvodněna (byla přijata jako pozměňovací návrh) lze předpokládat, že snahou zákonodárce zde bylo právě zjednodušení doručování písemností v řízeních, jež mnohdy čítají stovky či tisíce vlastníků pozemků, na nichž má být záměr umístěn či pozemků sousedních. Zjevně přitom vychází z principu, že i jen individuální doručení oznámení o zahájení řízení (nikoli písemností dalších) zaručuje dostatečnou ochranu práv vlastníků dle § 85 odst. 2 písm. a), neboť vylučuje, že by se o vedení řízení tito účastníci vůbec nedozvěděli; později bylo citované ustanovení ještě upraveno, jeho faktický dopad však zůstal obdobný. Na uvedené konečně navázala i úprava doručování v novém stavebním zákoně (§ 188 zákona č. 283/2021 Sb.), dle níž má platit, že „(v) řízení s velkým počtem účastníků se vyrozumění o zahájení řízení doručuje účastníkům řízení podle § 182 písm. a), b) a c) (pozn. tj. i vlastníkovu pozemku, na němž má být záměr uskutečněn) jednotlivě. Ostatní písemnosti se doručují jednotlivě pouze žadateli, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a dotčeným orgánům; ostatním účastníkům řízení se doručují veřejnou vyhláškou, o čemž se tito účastníci poučí ve vyrozumění o zahájení řízení.“

50. Samotný popis vývoje právní úpravy tak podle soudu ještě neposkytuje jednoznačnou odpověď na to, jakým způsobem mělo být žalobcům doručováno. Soud přitom nepřehléd, že v komentářové literatuře se ve vztahu § 87 odst. 1 stavebního zákona hovoří o tom, že se i v období do 31. 12. 2017 mělo doručovat též vlastníkovu pozemku: „Režim doručování byl nyní (k 1. 4. 2015) sjednocen pro všechny záměry: doručuje se jednotlivě, není-li účastníků více než 30 (řízení s velkým počtem účastníků, srov. [§ 144 SpŘ](#)). Jedná-li se o řízení s velkým počtem účastníků, pak je doručováno veřejnou vyhláškou s výjimkou účastníků podle [§ 27](#) odst. 1 [SpŘ](#), kterým je doručováno jednotlivě. Bude se jednat o žadatele, dále

*o (spolu)vlastníka nemovitosti, na níž má být záměr realizován, nikoli již obec jako účastník dle [§ 85](#) odst. 1 písm. b) [StavZ](#).“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016; zvýraznění doplněno). Shodně srov. Průcha, P., *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor, s. 335. Zároveň je ale potřeba říci, že, ačkoli v obecné rovině přijetí novely č. 39/2015 Sb. autoři reflektují, tyto své závěry blíže nezdůvodňují, a naopak v komentářích k vymezení účastníků (§ 85) jako o hlavních účastnících řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu hovoří jen o žadateli a osobách, na které se pro společenství práv s žadatelem musí rozhodnutí vztahovat (manžel u nemovitosti ve společném jmění manželů, podílový spoluvlastník věci společné s žadatelem, o níž je řízení vedeno). Obdobně postrádá jakékoliv zdůvodnění i žalobci v rozkladech citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2020, č. j. 2 As 394/2019 - 24, ve kterém se uvádí: „Pokud jde o doručování, pak podle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 se účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) téhož zákona doručovalo jednotlivě, stejně tak podle § 92 odst. 3 téhož zákona, kdežto účastníkům řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) se doručovalo veřejnou vyhláškou. Po uvedeném datu se úprava doručování změnila, ovšem důsledky vůči oběma účastnickým skupinám jsou ve*

výsledku shodné.“ V tomto případě se ovšem nejednalo o rozhodnou právní otázku ve věci a kasační soud se jí také blíže nezabýval.

51. Oproti tomu je zde ovšem podrobně zdůvodněný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2020, č. j. 51 A 7/2020 - 145 (obdobně srov. také usnesení téhož soudu ze dne 23. 6. 2021, č. j. 51 A 65/2020 - 138), který dospěl k odlišnému výkladu, podle kterého *„stavební zákon ve znění rozhodném pro nyní souzenou věc na rozdíl od právní úpravy předcházející a následující ve svém § 87 odst. 1 žádnou takovou „fikci esenciálního účastnictví“ pro účastníky podle § 85 odst. 2 písm. a) nestanovil. Právní úprava citovaná žalobcem v žalobě, podle níž jsou účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu vždy též účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, není s ohledem na její časovou působnost použitelná (jde o právní úpravu účinnou od 1. 1. 2018). Žalobcovu argumentaci tedy vyvrací již prostý jazykový výklad jím poukazovaného ustanovení.“* Tento závěr podporuje podle názoru krajského soudu též výklad historický, přičemž s odkazem na shora citovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb. dovodil, že *„§ 87 odst. 1 stavebního zákona v rozhodné době záměrně nestanovil, že by se účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) mělo doručovat jednotlivě, resp. že by se v jejich případě v řízení s velkým počtem účastníků měl uplatnit zvláštní režim.“*
52. Krajský soud přitom rovněž dodal, že *„(p)ostavení žalobce jako přímého (hlavního) účastníka územního řízení nelze dovodit ani ze správního řádu. (...) Právní úprava účastnictví ve správním řádu je vůči vymezení účastníků ve stavebním zákoně úpravou obecnou. Stavební zákon stanoví okruh účastníků územního řízení taxativním výčtem, který nelze prostřednictvím § 27 správního řádu rozšiřovat.“* Na základě toho pak krajský soud uzavřel, že *„(v) souzené věci jde o řízení o žádosti (o vydání územního rozhodnutí), přičemž žalobce není žadatelem ani dotčenou osobu, na kterou se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu (typicky by mohlo jít o společenství práv plynoucí ze společného jmění manželů či ze spoluvlastnictví). Postavení žalobce jako přímého účastníka tak ze samotného § 27 odst. 1 správního řádu neplyne. Toto postavení pak nelze dovodit ani skrze § 27 odst. 3 téhož zákona. Jak již soud konstatoval výše, zvláštní zákon (stavební zákon) sice stanoví, že vlastník pozemku, na kterém má být záměr umístěn, je účastníkem řízení (a to bez dalšího), nestanoví však již, že by byl účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu. Je proto nutno vycházet z toho, že v takovém případě mají tito účastníci územního řízení postavení vedlejších účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, a to se všemi důsledky z toho plynoucími, nikoli podle § 27 odst. 1 správního řádu.“*
53. Soud se s těmito závěry krajského soudu (s výhradou detailnějšího vypořádání předpokladů stanovených v § 27 odst. 3 správního řádu) zcela ztotožňuje, přičemž rovněž shledává klíčovým záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 39/2015 Sb., podle které bylo cílem novely přijetí jednodušší úpravy doručování v řízení s velkým počtem účastníků, a to prostým odkazem na § 144 odst. 6 správního řádu. Vzhledem k tomu, že u žadatele není pochyb, že je účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, ono zamýšlené a jasně vyjádřené zjednodušení doručování se mohlo vztahovat jen na obec jako účastníka dle § 85 odst. 1 písm. b) [u níž však při doručování záměrů dotýkajících se území více obcí § 87 odst. 3 stavebního zákona stanovil, že se jí doručuje jednotlivě] a především pak na účastníky řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, popř. i dotčené orgány. V opačném případě – vychází-li soud z předpokladu racionálního zákonodárce – by nedávala snaha o zjednodušení doručování (celého řízení) smysl. Zákonodárce tedy nepochybně zamýšlel v rámci speciální úpravy doručování v územním řízení s velkým počtem účastníků vyloučit povinnost individuálního doručování vlastníkům pozemků i dotčeným orgánům.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

54. Takový přístup není přitom jistě možné označit za *a priori* neodůvodněný, nelegitimní či přímo protiústavní. V této souvislosti nelze nepoukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008 - 117, byť se týkal starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a doručování ve stavebním řízení. Nejvyšší správní soud na podkladě ustanovení § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Sb., podle nichž se stavební povolení u liniových staveb (či v řízení s velkým počtem účastníků atd.) doručovalo jen veřejnou vyhláškou, jakož i rozboru judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu dovodil, že doručování veřejnou vyhláškou neznemožňuje ani excesivně neztěžuje možnost obrany zaručených vlastnických práv – není v rozporu s ústavním pořádkem: „*Pokud tato ustanovení představovala určité omezení procesních práv účastníka stavebního řízení, pak sledovala legitimní cíl, neboť liniová či jiná zvlášť rozsáhlá stavba s velkým počtem účastníků řízení představuje specifický typ stavby, u níž doručování veřejnou vyhláškou sloužilo k efektivnímu a hospodárnému vedení tohoto řízení tak, aby bylo možné ho ukončit v přiměřené lhůtě, přičemž toto doručování bylo pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli odpovídající.*“ Ústavnost doručování veřejnou vyhláškou nebyla zpochybněna ani na půdorysu územního řízení, k čemuž lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 2 As 100/2012 - 20 (k přenositelnosti závěrů citovaných rozsudků na aktuální právní úpravu srov. rozsudky kasačního soudu ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 - 40, nebo ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016 - 50).
55. Pro dokreslení lze poukázat např. též na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 104/2019 - 69: *U staveb, jakými jsou například i větrné parky, tedy rozlehlý komplex jednotlivých staveb takové povahy, jež je způsobilá ovlivnit poměry v širokém okolí, a tedy dotknout se pozemků řady osob, je však využití doručení veřejnou vyhláškou obvykle zcela přiměřené situaci. (...) Účastníkům v takovém případě nezbyvá než být bdělí a sledovat, co se v okolí jejich pozemků či staveb děje a připravuje, mimo jiné i sledováním úředních desek. Jiné řešení se nenabízí, mají-li být stavby povolovány v reálném čase. V souladu se zásadou, že práva náleží bdělým, bylo tedy v zájmu žalobce sledovat dění v jeho okolí a včas bránit svá práva již v řízení před stavebním úřadem (srovnej podobný problém řešený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016 - 58).*“
56. Na podkladě shora zevrubně předestřených úvah lze tedy uzavřít, že doručování veřejnou vyhláškou je v odůvodněných případech obecně přípustné, a to přímo i u vlastníků staveb, na nichž má být stavba umístěna, resp. provedena. Dále z těchto úvah (vývoje právní úpravy) vyplývá, že doručování veřejnou vyhláškou právě i účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nebylo doménou toliko období od 1. 4. 2015 do 31. 12. 2017, ale shodně k nim bylo přístupováno dříve (do 31. 12. 2012) a v případě liniových staveb (tj. přiléhavě i pro projednávanou věc) je k nim takto opět přístupováno od roku 2018. Nejedná se proto v žádném případě o jakousi výchytku či nahodilost právní úpravy.
57. Jakkoli je dále zřejmé, že vymezení kategorií účastníků územního řízení z hlediska § 27 odst. 1 nebo 2 nebylo v rozhodné době explicitně stanoveno a stavební zákon vlastníky pozemků dle § 85 odst. 2 písm. a) z individuálního doručování výslovně nevyločil, lze jednoznačně dovozovat, že individuální doručování těmto účastníkům nezamýšlel, třebaže svůj záměr mohl provést i vhodnějším způsobem. Ani z novely č. 225/2017 Sb. přitom nelze – i vzhledem k pozdějšímu vývoji – jednoznačně dovodit, že by snad zákonodárce i před rokem 2018 zamýšlel přiznat těmto vlastníkům postavení dle § 27 odst. 1 správního řádu, jako v tomto směru neopominutelným účastníkům řízení. Byť v jejich případě určité důvody pro takové postavení zjevně vidí, pokud je

takto novelou v režimu stavebního zákona označil, neznamená to automaticky, že měli být shodně vnímáni i dříve. Dokládá to pouze tolik, že zákonodárce z důvodu přiznané nejednoznačnosti výkladu a správní praxe jejich postavení jednoznačně vyjasnil (aby se však v případě liniových staveb záhy vrátil k doručování veřejnou vyhláškou). I z tohoto důvodu podle soudu není možné přikládat novele č. 225/2017 Sb. větší význam, než jaký jí byl zamýšlen; tj. dovozovat, aby bez dalšího potvrzovala postavení takových účastníků i pro dřívější období. Podle soudu nelze v této souvislosti rovněž přehlížet, že podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 bylo nepochybně doručováno na podkladě dřívější právní úpravy u značného počtu záměrů právě veřejnou vyhláškou, přičemž pokud se tak dělo, bylo to zcela v souladu se záměrem zákonodárce o zjednodušení řízení. Novelou č. 225/2017 Sb. jistě nemohlo být zamýšleno narušení právní jistoty v těchto případech již nastolené a zpochybnění řady územních řízení (jejich pravomocného skončení).

58. Ze všech těchto důvodů má zdejší soud za to, že vlastníkům pozemků, na nichž má být záměr uskutečněn, nebylo nezbytné doručovat jednotlivě. V kontextu stavebního zákona nebyli totiž v rozhodné době vnímáni jako hlavní účastníci řízení. Z pohledu soudu by proto bylo v rozporu se smyslem takové právní úpravy stavebního zákona dovozovat jejich esenciální účastenství přes § 144 odst. 6 ve spojení s § 27 odst. 1 správního řádu, pokud je stavební zákon sám za takové účastníky neoznačil. Sami žalobci ostatně připouští, že z hlediska pouhého jazykového výkladu § 144 odst. 6 ve spojení s § 27 odst. 1 správního řádu je individuální doručování limitováno na žadatele (a osoby, o jejichž právech a povinnostech má být rozhodováno z moci úřední).
59. Tento závěr je pak podle soudu podpořen i materiální povahou postavení těchto účastníků v územním řízení. Jakkoli tato otázka nebyla dosud v literatuře ani judikatuře explicitně a uspokojivě řešena, dospěl soud k závěru, že v územním řízení není u vlastníků pozemků rozhodováno o založení, změně či zániku práv nebo povinností, popřípadě jejich deklaraci způsobem předpokládaným § 27 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 3 správního řádu.

c) postavení vlastníků pozemků, na nichž má být záměr uskutečněn z hlediska § 27 správního řádu

60. Jak již byl uvedeno shora, žalobci byli účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) i b) z titulu vlastnictví pozemku, přes nějž – vedle řady jiných – by měla být stavba vedena, a také sousedního pozemku, na němž je umístěn jejich dům. Dovolávají se přitom toho, že jako k vlastníků pozemku, na němž má být stavba přímo umístěna (přes něj vedena), tj. jako účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, by k nim s ohledem na význam nedotknutelnosti vlastnického práva mělo být přistupováno stejně jako k žadateli o územní rozhodnutí, vůči kterému by neměli být v horším postavení – materiálně by dle svého přesvědčení měli být nahlíženi jako hlavní účastníci ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu.
61. Ve shodě se shora uvedeným je potřeba říci, že pro účely stavebního zákona má obecná úprava obsažená ve správním řádu význam jen z hlediska rozlišení postavení jednotlivých kategorií účastníků řízení a s tím spojených práv plynoucích z takové kategorizace. Není přitom pochyb o tom, že v řízení o žádosti svědčí toto postavení žadateli a osobám, na které pro společenství práv s žadatelem musí rozhodnutí vztahovat [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu].
62. V územním řízení to bude žadatel o vydání územního rozhodnutí. Právě žadateli je přitom vydáním územního rozhodnutí založeno právo provést na vymezených pozemcích

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

zamýšlený záměr, zpravidla tedy umístit stavbu, a stanoveny k tomu závazné podmínky: „Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby; vyžaduje-li to posouzení veřejných zájmů při provádění stavby, při kontrolních prohlídkách stavby nebo při vydávání kolaudačního souhlasu, může uložit zpracování prováděcí dokumentace stavby...“ (§ 92 odst. 1 stavebního zákona).

63. Jedná se tedy o konstitutivní rozhodnutí, které zakládá práva i povinnosti (podmínky) žadateli. Ten je klíčovou osobou, z jejíž iniciativy se celé řízení vede. Právě jej také teorie jako jediného tradičně označuje za hlavního účastníka řízení, což ve své žalobě v zásadě připouštěli i žalobci. Kupříkladu P. Průcha v již citovaném komentáři (s. 313) k tomu uvádí: „Významná práva se váží k účastníkům řízení vymezeným v § 27 odst. 1 správního řádu, jde o tzv. přímé (esenciální) účastníky. V případě územního řízení se bude jednat o žadatele a osoby, které s ním spojuje společenství práv plynoucích z územního rozhodnutí, tedy manžele v případě společného jmění manželů, nebo spoluvlastníky. Z ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu například plyne, že územní rozhodnutí nemůže nabyt právní moci, pokud není těmto účastníkům řízení oznámeno. Rovněž patří mezi ty účastníky, kteří musí být vymezeni ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu).“ V případě vlastníka pozemku, na nichž má být záměr uskutečněn, však o ničem z toho nehovoří, přestože i zde bez bližšího zdůvodnění (a jasné reflexe změny právní úpravy vyvolané zákonem č. 39/2015 Sb.) poukazuje na individuální doručování písemností.
64. Soud se přitom rovněž kloní k názoru, že vlastníkovu pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, materiální postavení hlavního účastníka řízení bez dalšího (tj. pokud zákon nestanoví jinak) nesvědčí, neboť mu nejsou přímo konstituována, měněna či rušena práva nebo povinnosti – jeho práva jsou (byť zásadním způsobem) „toliko“ přímo dotčena ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. V naznačeném duchu například hovořil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, ve vztahu k územnímu souhlasu: „Zakládá totiž práva žadateli o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona.“
65. Jakkoli územní rozhodnutí zakládá žadateli právo k umístění stavby na pozemku takového vlastníka (výrok vymezuje pozemky, na nichž má být stavba umístěna), není jím rozhodováno o změně práv či stanovení povinností tomuto vlastníkovu (např. aby činil aktivní kroky k realizaci stavby), ale jen o založení práva žadatele umístit stavbu na konkrétních pozemcích; ani podmínky pro umístění stavby nejsou v takovém případě stanoveny vlastníkovu pozemku, ale žadateli. Existence vlastnického práva se tím nijak nemění, přestože je do něj nepochybně zasahováno. Jeho případné omezení je pak – v těch případech, kdy není nutné souhlas vlastníka doložit již v územním řízení – věcí následujícího jednání, popřípadě řízení o vyvlastnění.
66. Územní rozhodnutí v tomto směru představuje významný předpoklad pro zahájení vyvlastňovacího řízení, nejde však o předpoklad jediný a bez dalšího tak nepostačuje např. k nucenému zřízení věcného břemene (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020 - 66, bod 71 a násl.). Ani sami žalobci ostatně soudu blíže nespecifikovali, v čem konkrétně je územním rozhodnutím rozhodováno o založení, změně nebo rušení jejich práv a povinností. Žalobci zde obecně hovořili o povinnostech v soukromoprávní a veřejnoprávní rovině, nerozvedli však, jak přesně se jich samotné

územní rozhodnutí jako takové dotýká a jaká konkrétní práva či povinnosti jim zakládá či mění. V této souvislosti lze jen připomenout, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Není úlohou soudu, aby za žalobce jakékoliv argumenty domýšlel. Pokud snad tím měla být myšlena otázka ochranného pásma a s tím spojené dopady, je nutno říci, že vznik ochranného pásma se dotýká i dalších jinak sousedních pozemků (srov. str. 12-13 územního rozhodnutí), stěží lze proto jen z této skutečnosti dovozovat esenciální povahu účastenství žalobců. Již před vydáním územního rozhodnutí navíc platilo, že vzhledem k tomu, že pozemek je součástí územním plánem vymezeného koridoru, byli žalobci v nakládání s ním a jeho využití logicky významně omezení, nehledě na to, že elektrické vedení se na pozemku již nachází. Z hlediska soukromoprávních povinností pak nelze nepoukázat na skutečnost, že žalobci se zřízením věcného břemene v roce 2014 souhlasili, byť se jednalo o záměr, který měl být posléze svou kapacitou zdvojnásoben. Z hlediska případných soukromoprávních povinností vlastníka pozemku vůči provozovateli však žádný zásadní dopad této případné změny jistě nelze předpokládat.

67. Samozřejmě lze připustit, že založením práva umístit stavbu je implicitně uložena povinnost vlastníka strpět případné budoucí umístění stavby, nicméně touto logikou je rozhodováno o povinnosti strpění i ve vztahu k sousedním vlastníkům (kteří také musí stavbu elektrického vedení vedle svých pozemků strpět), byť zde nejde přímo o užití jejich pozemků a ono strpění tak má jinou „kvalitu“ (i v jejich případě by však bylo optikou žalobců implicitně rozhodováno o uložení povinnosti a ti by tak byli materiálně hlavními účastníky řízení). Takové pojetí se nejeví býti rozumným. Tento náhled soudu přitom jednoznačně podporuje i znění § 89 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož mohou účastníci řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona „*uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být (jejich) právo přímo dotčeno*“. Stavební zákon tak jednoznačně omezuje okruh možných námitek jen na případy přímého dotčení a vlastníci, přestože je stavba umísťována na jejich pozemku, nemohou zpochybňovat jiné dopady stavby.
68. Postavení účastníků podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jako účastníků hlavních přitom nepodporuje ani systematika zákona ani dřívější judikatura a doktrína. Pro nyní projednávanou věc jsou [přestože se jednalo o účastenství vlastníka sousedního pozemku podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] podpůrně relevantní závěry kasačního soudu, který v již citovaném rozsudku č. j. 2 As 117/2014 - 34, uvedl, že „(p)odobně jako v obecné úpravě (§ 27 odst. 1 až 3 spr. ř.) jsou účastníci územního řízení rozděleni 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.“ (pozn. zvýraznění doplněno). Obdobně pak účastníky územního řízení ve vztahu k danému znění zákona Nejvyšší správní soud rozlišoval i v rozsudku ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 12/2016 - 81, dle kterého „(v) souvislosti s vzájemnou provázaností správního řádu a stavebního zákona je třeba poukázat též na analogické členění účastníků dle § 27 správního řádu a § 85 stavebního zákona, kdy obě tato ustanovení rozdělují účastníky na esenciální (§ 27 odst. 1 správního řádu, respektive § 85 odst. 1 stavebního zákona) a parciální (§ 27 odst. 2 a 3, respektive § 85 odst. 2 citovaných

předpisů).“; shodně srov. komentář k § 85 in MALÝ, S. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR) či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 - 36, bod 31. Ostatně právě i vzhledem k systematickému členění účastníků do více odstavců ustanovení § 85 lze dovodit, že zákonodárce zřejmě přikládal různým kategoriím účastníků odlišný význam. Účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 (bez rozdílu) tak byli dříve jednoznačně vnímáni jako parciální účastníci řízení. Podpůrně soud poukazuje i na úpravu uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí dle § 78a stavebního zákona, jakkoli ta nepřichází v úvahu v případech, kdy proběhlo posouzení vlivů. Z hlediska významu postavení jednotlivých účastníků řízení je jistě ilustrativní, že taková veřejnoprávní smlouva se uzavírá toliko mezi žadatelem a stavebním úřadem (ti jsou stranami smlouvy), přičemž všichni ostatní účastníci bez rozdílu „jen“ přikládají svůj souhlas. Z toho lze podle soudu dovodit, že se v takovém případě rozhoduje o právech a povinnostech toliko ve vztahu mezi žadatelem a stavebním úřadem. Vedle komentářové literatury citované v bodě 50. rozsudku lze konečně poukázat i na komentář k § 85 in Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, jenž také hovoří o přímém dotčení: „Už jen z principu musí být vlastník pozemku nebo stavby účastníkem, který je záměrem přímo dotčen, jelikož umístění stavby na cizím pozemku je samotným faktem dotčení jeho vlastnického práva k pozemku.“ Jinými slovy řečeno, rovněž vlastníci dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jsou, stejně jako účastníci dle § 85 odst. 2 písm. b), opakovaně spojováni s pojmem přímého dotčení, tedy pojmem charakteristickým pro § 27 odst. 2 správního řádu. Rozlišení mezi nimi přitom není dáno nutně zcela odlišnou povahou jejich postavení, ale primárně tím, že u vlastníků pozemků, na nichž má být záměr realizován, se

přímé dotčení automaticky předpokládá, zatímco u sousedních vlastníků je nutné přímé dotčení vždy individuálně posuzovat.

69. Právě řečeným soud v žádném případě nebagatelizuje dotčení práv vlastníků pozemků, na nichž má být umístěna stavba, ostatně vlastnické právo je vnímáno jako jedno z nejdůležitějších základních práv již od nepaměti. Je proto nepochybně nepřipustné vylučovat takového vlastníka z účasti na správním řízení, jež se přímo týká jeho majetku (*mutatis mutandis* nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99). Jakkoli by přitom povaze dotčení práv těchto vlastníků zřejmě obecně lépe odpovídalo doručování individuální, doručování veřejnou vyhláškou vlastníky v žádném případě nepřipustně nevylučuje z účasti v územním řízení a v možnosti uplatňovat svá práva (srov. též shora). V každém případě tak nečiní způsobem nepřiměřeným tomu, k jakým legitimním cílům směřuje. Tedy především oprávněnému zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení, a to zvláště, pokud jde o řízení s velkým počtem účastníků a k tomu u staveb, na nichž je obecně dán veřejný zájem.
70. V této souvislosti nelze navíc nepoukázat ani na skutkové okolnosti projednávané věci, zejména na to, že zde nejde o případ, kdy by byli žalobci zcela „opomenuti“ a o umístění stavby na svůj pozemek se dozvěděli až v momentě, když již bylo vydáno územní rozhodnutí či snad až v další fázi realizace stavby (např. v souvislosti s vyvlastněním). Žalobci, zvláště pak žalobce a), v územním řízení jak podle obsahu územního rozhodnutí, tak i jejich vlastních rozkladů a dalších provedených důkazů aktivně vystupovali a s jeho během tak byli obeznámeni. Tyto skutečnosti jsou přitom soudu známy i z jeho vlastní rozhodovací činnosti, neboť proti rozhodnutí o povolení jedné z výjimek z obecných

požadavků na využití území brojil žalobce a) společně s panem Hořákem již dříve žalobou, jež byla zdejším soudem odmítnuta (usnesení ze dne 8. 7. 2020, č. j. 8 A 48/2019 - 97).

71. Žalobci tak byli o řízení informováni a měli tak možnost jej sledovat. Žalobci uplatňovali své námitky ještě v srpnu 2019 (soud připomíná, že veřejné projednání proběhlo dne 27. 8. 2019 a územní rozhodnutí bylo vydáno dne 18. 12. 2019), tedy v situaci, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto o poslední z výjimek z obecných požadavků na využití území a kdy mohli nepochybně očekávat možné vydání rozhodnutí. Museli si být vědomi také dřívějšího způsobu doručování písemností v územním řízení, které jim nebyly doručovány jednotlivě. Podle názoru soudu bylo i z těchto důvodů legitimní od žalobců v souladu se zásadou, podle níž práva náleží bdělým, požadovat, aby sledovali možné doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Na tom pak nemůže nic změnit ani tvrzení žalobců, že o veřejném projednání se dozvěděli jen díky vyvěšení písemností na stožárech současného vedení, neboť to jen potvrzuje závěr, že jim nebylo doručováno jednotlivě. Ke zveřejnění písemností na stožárech pak lze uvést, že takový způsob informování veřejnosti lze jistě kvitovat, právní úprava jej však v případě doručování úředních písemností nepředpokládá a žalobci tak na něj mohli jen stěžovat.
72. Soud proto na tomto místě uzavírá, že žalovaný doručoval územní řízení zcela v souladu se zákonnými mantinely předpokládanými § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 6 správního řádu, přičemž soud může žalovanému jen stěžovat, že této zákonné možnosti, zvláště s přihlédnutím k rozsahu celé stavby zasahující do katastrů 31 obcí a se stovkami účastníků řízení, využil. Soud k tomu dodává, že jeho úkolem není nalézat či určovat co nejvhodnější řešení (zde způsob doručování), ale přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, se zákonem. Pokud jde o rozdílný přístup žalovaného k vlastníkům pozemků a dotčeným orgánům, na něž soud žalovaného upozornil, je potřeba říci, že § 144 odst. 6 individuální doručování umožňuje – doručení veřejnou vyhláškou je fakultativní. Pokud přitom žalovaný soudu vysvětlil, že tak učinil vzhledem k tomu, že dotčené orgány mají na rozdíl od většiny účastníků řízení datové schránky a doručování je proto jednodušší, soud podotýká, že by jistě bylo žádoucí, aby správní orgány postupovaly konzistentně, jistě *ratio* však této úvaze upřít nemůže.
73. K právě uvedenému lze pak již jen na okraj ve shodě se žalovaným doplnit, že na pozemku žalobců se stavba elektrického vedení již nachází – nyní mělo dojít k jeho zkapacitnění (znásobení), přičemž ani žalobci nezpochybňují, že předmětná trasa byla řádně vymezena v územním plánu Hodkovic nad Mohelkou. Je samozřejmě otázkou, jestli mohla být konečná trasa v rámci vymezeného koridoru případně posunuta dále od obydlí, nicméně tyto skutečnosti, stejně jako souhlas žalobců se zřízením věcného břemene k umístění původního záměru, jen potvrzují názor soudu, že účastníci si jsou celé problematiky dobře a dlouhodobě vědomi a tím spíše lze od nich očekávat náležitou aktivitu a obezřetnost.
74. Rovněž soud přitom hodnotí s podivem, že v situaci, kdy ještě v srpnu 2019, tj. po třech letech od zahájení řízení, žalobci opětovně uplatňovali své námitky a žalobce a) se účastnil veřejného jednání, by se o další osud řízení nijak nezajímali a vydání územního rozhodnutí zjistili až v prosinci 2020, zvláště pokud byli účastníci veřejného projednání upozorněni na zkoncentrování řízení (nemožnost pozdějšího uplatňování námitek), nehledě na to, že jim mohla být celá záležitost „připomenuta“ v červenci 2020 i v návaznosti na odmítnutí žaloby žalobce a) proti jednomu z podkladových rozhodnutí zdejším soudem (viz shora). V tomto případě bylo rozhodnutí zdejšího soudu, v němž soud opakovaně argumentoval možností obrany proti konečnému územnímu rozhodnutí, doručeno tehdejšími žalobcům dne 9. 7.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.

2020. Žalobci přitom neměli důvod se domnívat, že snad měl žalovaný po proběhlém veřejném ústním jednání důvod s vydáním územního rozhodnutí vyčkávat – soud připomíná, že odvolací rozhodnutí ve věci výjimky z obecných požadavků na využití území je zde dne 21. 12. 2018 a v soudním řízení o žalobě proti povolení této výjimky ani nenavrhli přiznání odkladného účinku žaloby.

VI.B K povinnosti zveřejnění územního rozhodnutí na úředních deskách dotčených obcí

75. Pod druhým žalobním bodem pak žalobci napadli i konkrétní způsob doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou, přičemž tvrdili vady při jeho zveřejňování na fyzických i elektronických úředních deskách dotčených obcí, s nimiž se ministryně podle nich nevypořádala. V tomto ohledu navrhli také řadu důkazů, mj. notářský zápis o obsahu elektronické úřední desky Hodkovic nad Mohelkou, snímky obrázky (printscreensy) dokládající neúspěšné vyhledávání příslušného souboru či fotografie fyzické úřední desky.
76. Soud o této námitce uvážil následovně.
77. V první řadě se musel zabývat tvrzením žalobců, že v této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Soud připomíná, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Soud takové vady napadeného rozhodnutí neshledal. Z napadeného rozhodnutí se podává (str. 10), že ministryně vycházela z právního názoru, že k doručení územního rozhodnutí došlo „*vyvěšením na úřední desku ministerstva od 20.12.2019 do 7.1.2020. Dne 5.1. 2020 tak podatelům rozkladů počala běžet 15ti denní lhůta pro podání rozkladu, která marně uplynula dnem 20.1.2020.*“ Její názor na význam doručování územního rozhodnutí i prostřednictvím úřední desky obcí je tak zcela zřejmý – námitky žalobců byly v tomto směru minimálně implicitně vypořádány. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení tohoto žalobního bodu.
78. Podle § 87 odst. 3 stavebního zákona platí, že „(u) *záměrů zasahujících do území několika obcí se doručuje oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení vyvěšením na úředních deskách příslušných obecních úřadů; obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě. Dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který je stavebním úřadem. Účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech v řízení doručovaných veřejnou vyhláškou identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru.*“
79. Předmětné ustanovení tak stanovuje určité přísnější požadavky, za nichž mají být doručovány úkony u záměrů zasahujících území více obcí, a to nepochybně za účelem zajištění maximální informovanosti osob žijících v území dotčeném daným záměrem. Zjevně se předpokládá, že osoby sledují často jen úřední desku ve své obci, která jim je „nejblíže“. Jedná se o zvláštní provedení pravidla předpokládaného v § 25 odst. 3 správního řádu. Podle

tohoto ustanovení, „(j)de-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.“

80. Z citovaných ustanovení je zřejmé, že písemnost musí být doručována jednak na úřední desce správního orgánu, který ji vydal, resp. doručuje (zde stavebního úřadu v podobě žalovaného) a dále na úředních deskách příslušných obecních úřadů, kterým musí být zaslána nejpozději v den vyvěšení. Vzhledem k odkazu na obdobné použití § 25 odst. 2 správního řádu, týkajícího se způsobu vyvěšení na úřední desce, je zřejmé i to, že písemnost musí být zveřejněna jak na fyzické, tak na elektronické úřední desce obecního úřadu – způsobem umožňujícím dálkový přístup.
81. Jedním dechem je ovšem nutné dodat, že jak stavební zákon, tak správní řád okamžik vyvěšení (a tedy i doručení) spojují s vyvěšením písemnosti na desce správního orgánu, který ji doručuje (stavebního úřadu). Z hlediska doručení je proto právně významné právě jen toto vyvěšení, zatímco vyvěšení na úředních deskách obcí má toliko informativní význam. Nejsou-li s ním přitom spojeny právní účinky doručení, tím méně mohou být spojovány se zveřejněním písemnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup. Skutečnost, že písemnost nebyla zveřejněna na úřední desce obecních úřadů tak nemá za následek to, že by se písemnost nepovažovala za řádně doručitou; ačkoli jde o vadu řízení, ta nemá vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. opět Vedral, J. *Správní řád. Komentář.*, s. 309 – 310 či důvodovou zprávu k návrhu správního řádu, podle kterého je doručování na úředních deskách obcí jen pořádkové – komentář k § 34).
82. Shodně hovoří i komentářová literatura ke stavebnímu zákonu: „Jednoznačně stavební zákon stanoví, že v případě, že je písemnost doručována prostřednictvím veřejné vyhlášky ve správních obvodech několika obcí, pak za den vyvěšení je považován den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který je stavebním úřadem. V případech, kdy je vyvěšováno na úředních deskách více obcí, je vhodné, aby stavební úřad výslovně poučil účastníky řízení, že účinky doručení jsou spojeny pouze se zveřejněním, tzn. vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, který je stavebním úřadem. Současně musí být oznámení o zahájení územního řízení vyvěšeno i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Analogicky musí být i na internetových úředních deskách jiných obcí zveřejněna daná písemnost. **V daném případě však má vyvěšování na úředních deskách dotčených obcí pouze informativní charakter, jelikož pouze s vyvěšením na úřední desce úřadu, který je stavebním úřadem, jsou spojeny určité právní důsledky doručení.**“ (Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář.* 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 491; pozn. zvýraznění doplněno soudem). Obdobně i důvodová zpráva k návrhu nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.; § 188) uvádí, že „toto vyvěšení má pouze informační charakter, nemá vliv na doručení.“
83. Soud k tomu nad rámec shora uvedeného dodává, že tomu tak je nepochybně i proto, že stavební úřad nemá žádné konkrétní nástroje, jimiž by donutil obec (její obecní úřad), která se záměrem případně sama nesouhlasí, aby písemnost na své úřední desce vyvěsila. Teoreticky, jak naznačuje i komentářová literatura (opět viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář.*, s. 310), lze uvažovat – za splnění

podmínek § 41 správního řádu, tj. z důležitých důvodů – o možnosti prominutí zmeškání úkonu (podání odvolání z důvodu vadného doručování), nicméně v tomto směru by muselo

být prokázáno, že žalobci neměli žádnou jinou reálnou možnost, jak se o doručení písemností dozvědět (to je s ohledem na výše uvedené, jakož i žalobci nezpochybňované vyvěšení na fyzické úřední desce v zásadě vyloučeno), nehledě na to, že prominutí zmeškání úkonu se ani ve svých rozkladech, ani v žalobě nedomáhali.

84. Soud tak uzavírá, že pro posouzení okamžiku doručení územního rozhodnutí (a tedy i včasnosti rozkladů žalobců) bylo rozhodné jeho vyvěšení na fyzické i elektronické úřední desce žalovaného, k čemuž dle podkladů ve správním spise došlo skutečně v období od 20. 12. 2019 do 7. 1. 2020. Dne 5. 1. 2020 (uplynutím 15 dnů) tak bylo územní rozhodnutí doručeno, přičemž žalobcům tak počala běžet patnáctidenní lhůta pro podání rozkladu, která marně uplynula dnem 20. 1. 2020. O tom byli ostatně účastníci řízení poučeni i v územním rozhodnutí, kde se uvádí, že při doručování veřejnou vyhláškou se písemnost považuje za doručenu patnáctým dnem po vyvěšení písemnosti na úřední desce žalovaného, nikoliv na úředních deskách obcí.
85. Vzhledem k tomu, že vyvěšení územního rozhodnutí na úředních deskách obcí je pro stanovení okamžiku doručení irelevantní, je tedy irelevantní i to, zda bylo vyvěšení na jejich elektronické úřední desce. Soud proto neprováděl k tomu žalobci navržené důkazy, neboť ani v případě, že by potvrdily jejich tvrzení o vadách vyvěšení územního rozhodnutí na úředních deskách dotčených obcí, nemohlo by to na závěru soudu ničeho změnit (při jednání na nich ostatně žalobci netrvali).

VI.C K existenci veřejného zájmu na projednání rozkladů

86. Konečně k tvrzení žalobců, že je na věcném projednání jejich rozkladů dán veřejný zájem, neboť umístění stavby představuje nevídanou koncentraci souběžných vedení v zastavěném území, v těsné blízkosti rodinných domů, a přesto bylo vydáno bez dostatečných podkladů, soud připomíná, že v nyní vedeném řízení přezkoumává toliko zákonnost zamítnutí jejich rozkladů pro opožděnost. V již citovaném rozsudku č. j. 7 As 122/2011 - 194 Nejvyšší správní soud uvedl: *„Je-li předmětem přezkumu správní rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle citovaného ustanovení pro nepřijatelnost, příp. opožděnost, přezkoumává soud pouze dodržení zákonných podmínek pro takový postup.“* Věcné argumenty zpochybňující zákonnost územního rozhodnutí (a jeho soulad s veřejným zájmem) proto soud nemohl nijak zohledňovat.

VII. Závěr a náklady řízení

87. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Vzhledem k tomu, že s přihlédnutím k přednostní povaze věci již rozhodl meritorně, nerozhodoval soud samostatně o návrhů žalobců na přiznání odkladného účinku žalobě.
88. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.
89. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že mu náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu v tomto řízení ani neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by náklady případně vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. října 2021

Mgr. Aleš Sabol v.r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. K.