

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobců: **a) Ing. S. K.**, zastoupený Mgr. Pavlem Mejšnerem, advokátem, sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, Praha 2, a **b) Ing. I. K.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti:** ARTA, spol. s r. o., IČO 49549391, sídlem Rybalkova 1433/14, Praha 2, zastoupená Mgr. Kristýnou Černou, advokátkou, sídlem Vlastislavova 4/152, Praha 4, týkající se žalob proti rozhodnutím žalovaného ze dne 1 června 2020 č. j. MHMP 729691/2020 a č. j. MHMP 740109/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. srpna 2021 č. j. 10 A 33/2021 - 114,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutími označenými v návěti žalovaný k odvolání žalobců částečně změnil, ale ve většině potvrdil dvě rozhodnutí o umístění stavby vydaná Úřadem městské části Praha 5 v řízení s velkým počtem účastníků.

[2] Žalobci podali proti oběma rozhodnutím žalovaného žaloby, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nejprve spojil ke společnému projednání a následně usnesením označeným v návěti odmítl. Dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí byla žalobcům, kteří byli tzv. vedlejšími účastníky územních řízení, doručena veřejnou vyhláškou dne 18. června 2020, a žaloby podané dne 26. března 2021 tudíž byly opožděné.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobci podali proti usnesení městského soudu blanketní kasační stížnost.

[4] Jelikož žalobkyně b) nezaplatila ve stanovené lhůtě soudní poplatek za kasační stížnost, Nejvyšší správní soud samostatným usnesením řízení o její kasační stížnosti zastavil (usnesení č. j. 6 As 285/2021 - 29 ze dne 22. února 2022).

[5] Žalobce a) (dále též „stěžovatel“) namítá, že doručování veřejnou vyhláškou účastníku řízení, který podal odvolání, je nepřiměřeně tvrdé. Stěžovatel a žalobkyně b) byli jedinými odvolateli, vystupovali v řízení od počátku aktivně. Požadavky, které na ně právní řád klade, jsou však ve zjevném nepoměru s požadavky na jiné účastníky řízení. Pro takovou přísnost, zejména ve srovnání s účastníky řízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není opodstatněná. Právní úprava aktivní účastníky řízení nutí sledovat rozsáhlý a poměrně nepřehledný systém úřední desky žalovaného minimálně jednou týdně po několik měsíců. V této věci uplynul mezi podáním odvolání a vydáním rozhodnutí žalovaného téměř rok a půl. Zákon předpokládá, že stěžovatel bude po celou tuto dobu pravidelně kontrolovat úřední desku, aniž by mohl odhadnout, kdy bude rozhodnutí zveřejněno. Doručování prostřednictvím úřední desky lze akceptovat vůči pasivním účastníkům řízení, nemělo by však odpírat právo na soudní ochranu účastníkům, kteří v řízení vystupují aktivně. Tyto okolnosti měl žalovaný zohlednit z úřední povinnosti, neboť je vázán základními zásadami činnosti správních orgánů. Stěžovatel považuje doručování formou veřejné vyhlášky za protiústavní a rozporné s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

[6] Stěžovatel dále zpochybňoval skutková zjištění městského soudu ohledně zveřejnění rozhodnutí žalovaného způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tato argumentace však nesouvisí s důvody, pro něž se šestý senát Nejvyššího správního soudu obrací na rozšířený senát.

[7] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili. Další účastnice řízení – žalobkyně b) – podala stejnou kasační stížnost, a byť řízení o ní bylo zastaveno, lze její kasační stížnost považovat za obsahově stejné vyjádření.

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[8] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobci se účastnili obou územních řízení jako *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno* [§ 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Pro stručnost bude tato skupina účastníků řízení v souladu s převažující částí doktríny nadále označována jako „vedlejší účastníci“, aniž by z toho mělo být dovozováno jejich horší procesní postavení.

[9] Podle § 87 odst. 1 věty čtvrté stavebního zákona se oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení *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 postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, 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*

pokračování

podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a). Kromě těchto účastníků (a obce) zvláštní zákon jiné za tzv. hlavní (§ 27 odst. 1 správního řádu) neoznačuje, ti ostatní proto mají postavení tzv. vedlejších účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu na základě § 27 odst. 3 věty druhé správního řádu.

[10] Tato úprava se uplatní i pro doručování územního rozhodnutí (§ 92 odst. 3 stavebního zákona).

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňoval, že územní řízení, která vyústila v žalobou napadená rozhodnutí, byla řízeními s velkým počtem účastníků. V souladu s posledně citovaným ustanovením se tedy mělo doručovat podle § 144 odst. 6 správního řádu, který 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.*

[12] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že v územním řízení s velkým počtem účastníků se územní rozhodnutí doručuje jednotlivě pouze žadateli [popřípadě dotčeným osobám, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí územní rozhodnutí vztahovat; § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a § 27 odst. 1 správního řádu], vlastníku pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nebo tomu, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě jiné věcné právo [§ 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], dotčeným orgánům a obci, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn [§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Tyto účastníky řízení lze označit za „hlavní účastníky“.

[13] Vedlejšími účastníkům řízení lze v územním řízení s velkým počtem účastníků doručovat veřejnou vyhláškou.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovozuje (byť to stavební zákon ani správní řád výslovně nestanoví), že pokud se doručovalo veřejnou vyhláškou územní rozhodnutí, má se tímto způsobem doručovat i rozhodnutí o odvolání, a to i odvolateli, je-li vedlejším účastníkem řízení.

[15] V rozsudku ze dne 13. března 2014 č. j. 6 As 55/2013 - 55 sedmý senát (jemuž byla v důsledku změny rozvrhu práce přidělena věc, která původně napadla do šestého senátu) opřel tento závěr o tři argumenty. Akcentoval jednotu územního řízení v prvním a druhém stupni, specialitu úpravy doručování územních rozhodnutí ve stavebním zákoně oproti správnímu řádu a zásadu hospodárnosti (s tím, že nelze „odhlédnout od toho, že v územním řízení se může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní, neboť by mohlo neúměrně prodlužovat délku řízení“). Sedmý senát též odkázal rozsudek druhého senátu ze dne 4. února 2009 č. j. 2 As 70/2008 - 94, který dospěl ke stejnému právnímu závěru ve vztahu ke stavebnímu povolení na liniovou stavbu podle § 69 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. I druhý senát argumentoval jednotou správního řízení v prvním a druhém stupni s tím, že „náhlá změna způsobu doručování rozhodnutí (ať již jakýmkoliv směrem) by totiž mohla ohrozit právní jistotu účastníků, kteří mohou oprávněně předpokládat, že jim bude po celou dobu řízení doručováno stejně“ (sic!).

[16] Druhý senát pak v rozsudku ze dne 25. září 2014 č. j. 2 As 117/2014 - 34 k uvedeným argumentům doplnil, že doručování veřejnou vyhláškou představuje „řešení určitých obtíží s přesným vymezením účastníků územního řízení, neboť podle judikatury Ústavního soudu následované správními soudy bylo účastenství územního řízení značně extendováno, přičemž v konkrétních případech nastává otázka *„až kam – do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat“* (srov. nález ze dne 22. března 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Řešením tohoto problému je právě doručování veřejnou vyhláškou v územním řízení ve spojení s povinností zveřejnit informaci o záměru v území na místě samém (srov. § 87 odst. 2 stavebního zákona). Důvodem volby tohoto způsobu doručování v územním řízení je tak nepochybně to, že se v tomto řízení může vyskytovat rozsáhlá množina dotčených osob, přičemž jejich jednotlivé vyrozumívání by bylo velmi nákladné a procesně neefektivní.“ Dle názoru druhého senátu doručování veřejnou vyhláškou umožňuje účast v řízení širokému okruhu osob a zároveň i faktickou realizovatelnost územního řízení a záměrů stavebníků.

[17] Citované závěry v obecné rovině převzal i první senát v rozsudku ze dne 23. listopadu 2016 č. j. 1 As 227/2016 - 54, byť v tomto případě s ohledem na ochranu legitimního očekávání, vyvolaného dosavadním postupem správního úřadu, který do té doby doručoval individuálně (doporučeně), označil změnu na doručování veřejnou vyhláškou za vadu řízení.

[18] Šestý senát s právním názorem vyjádřeným v citovaných rozhodnutích nesouhlasí, a proto věc v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), postupuje rozšířenému senátu.

IV. Právní názor šestého senátu

[19] Dle názoru šestého senátu nemá výklad, že vedlejšímu účastníkovi územního řízení lze doručit rozhodnutí o *jeho* odvolání veřejnou vyhláškou, jednoznačnou oporu ve stavebním zákoně ani ve správním řádu. Zároveň argumenty, z nichž první, druhý a sedmý senát vycházely, šestý senát nepovažuje za dostatečné pro to, aby převážily nad ochranou procesních (a jejich prostřednictvím i hmotných) práv takového účastníka řízení.

[20] Jak již bylo uvedeno, stavební zákon výslovně stanoví, že veřejnou vyhláškou se vedlejším účastníkům doručuje územní rozhodnutí. O doručování rozhodnutí odvolacího orgánu mlčí. Výslovnou úpravu v tomto směru neobsahuje ani správní řád v ustanoveních týkajících se řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), doručování veřejnou vyhláškou (§ 25) či odvolacího řízení (§ 81 a následující).

[21] S obecným východiskem prejudikatury, že způsob doručování stanovený pro prvostupňové rozhodnutí by se měl uplatnit i v odvolacím řízení, šestý senát souhlasí. Nemůže se však ztotožnit s uplatněním tohoto východiska i na odvolatele.

[22] Účastník řízení, který podal odvolání, se totiž pro účely odvolacího řízení stává v jistém (přeneseném) smyslu žadatelem, odvolací orgán totiž rozhoduje o jeho podání –

pokračování

odvolání, které lze chápat jako žádost o přezkum prvostupňového rozhodnutí. Žadateli se přitom i v řízení s velkým počtem účastníků doručuje rozhodnutí jednotlivě.

[23] Dále lze poukázat na to, že § 91 odst. 1 správního řádu váže právní moc rozhodnutí odvolacího správního orgánu na jeho oznámení *všem odvolatelům a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1*. V kontextu právní moci, která obecně nemůže nastat bez oznámení (doručení) rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu), tedy odvolatele staví na roveň „hlavním“ účastníkům správního řízení.

[24] Doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků navíc není obligatorní (§ 144 odst. 6 správního řádu nestanoví, že v takovém řízení *se doručuje* veřejnou vyhláškou, nýbrž že v něm *lze* doručovat veřejnou vyhláškou). Rozdílný způsob doručování v rámci jedné skupiny účastníků řízení přitom neporušuje zásadu rovnosti účastníků řízení, pokud je odůvodněn objektivními kritérii (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008 č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, č. 1626/2008 Sb. NSS). Odlišné doručování v odvolacím řízení vedlejšímu účastníku řízení, který projednávané odvolání podal, oproti ostatním vedlejším účastníkům (kterým lze i dle názoru šestého senátu doručovat veřejnou vyhláškou), ospravedlňuje právě zvýšená procesní aktivita odvolatele, která zároveň indikuje jeho zvýšený zájem na výsledku řízení. Přiměřeně zde lze odkázat na judikaturu, která vylučuje doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 42 odst. 4 s. ř. s. těm osobám, jejichž postavení jako osob zúčastněných na řízení je naprosto zřejmé (právě s ohledem na jejich blízký poměr k věci) a jejichž vyrozumění nemůže soudu činit žádné zvláštní obtíže (rozsudky ze dne 25. července 2007 č. j. 1 As 1/2007 - 104, ze dne 29. května 2013 č. j. 6 AOs 3/2012 - 74, ze dne 10. prosince 2014 č. j. 9 AOs 7/2013 - 88 či ze dne 4. března 2015 č. j. 1 As 152/2014 - 115).

[25] Tyto okolnosti dle názoru šestého senátu svědčí pro závěr, že odvolateli se má rozhodnutí odvolacího orgánu doručovat vždy individuálně.

[26] Proti tomu stojí argumentace legitimním očekáváním účastníků řízení v dosavadní způsob doručování (rozsudek č. j. 2 As 70/2008 - 94), hospodárností řízení (rozsudky č. j. 6 As 55/2013 - 55 a 2 As 117/2014 - 34) a nemožností stanovit v některých územních řízeních jednoznačně okruh účastníků (rozsudek č. j. 2 As 117/2014 - 34).

[27] Šestý senát je však přesvědčen, že tyto argumenty, pokud nejsou přímo liché, nepostačují pro tak zásadní omezení procesních práv odvolatele, jakým je doručování rozhodnutí o jeho odvolání pouze veřejnou vyhláškou.

[28] Ochranu legitimního očekávání účastníků řízení nelze používat jako argument pro poskytnutí nižšího procesního standardu (doručování veřejnou vyhláškou namísto individuálního doručení). Poukaz na ochranu legitimního očekávání byl v jistém smyslu namíště ve věci rozhodnuté rozsudkem ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 139/2017 - 73, ve kterém šestý senát následoval prejudikaturu, od které se nyní hodlá odchýlit, v situaci, kdy odvolací orgán doručoval žalobci své rozhodnutí do datové schránky i veřejnou vyhláškou, přičemž pokud by se měla lhůta pro podání žaloby odvíjet od individuálního doručení, byla by žaloba opožděná (podobně v rozsudku č. j. 1 As 227/2016 - 54 cit. výše v bodě 16). Ve všech ostatních případech však byl dotčeným vlastníkem sousedních

nemovitostí odepřen přístup k soudu, a to (též) s argumentem ochrany jejich údajného legitimního očekávání, použitým proti těm, které má koncept ochrany legitimního očekávání naopak chránit. Takovou konstrukci považuje šestý senát za absurdní.

[29] Odůvodňovat doručování veřejnou vyhláškou poukazem na hospodárnost řízení bezesporu lze v obecné rovině, šestý senát je však přesvědčen, že individuální doručení rozhodnutí jednomu (či několika málo) odvolatelům jednotlivě této zásadě neodporuje. Ani v jednom z výše citovaných případů nebylo podáno tolik odvolání, aby individuální doručování ztížilo či dokonce ochromilo činnost odvolacího orgánu.

[30] Ani skutečnost, že přesné vymezení účastníků řízení o umístění větších staveb bývá problematické, nemůže odůvodnit doručování odvolatelům pouze veřejnou vyhláškou. O těch účastnících řízení, kteří podají odvolání, totiž správní orgány zcela jistě vědí, a nemohou tedy mít potíže s jejich identifikací (označení toho, kdo odvolání podal, je totiž jeho povinnou náležitostí - § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu).

[31] Stěžovatel též dle názoru šestého senátu správně poukazoval na základní zásady činnosti správních orgánů, které by se měly ve výkladu správního řádu i stavebního zákona odrazit. Jmenovat lze především pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), s nímž souvisí povinnost správních orgánů umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (tamtéž, odst. 4). Dosavadní judikatura však tyto zásady nerespektuje, naopak činí státní správu na úseku územního rozhodování podstatně méně uživatelsky přívětivou.

[32] Šestý senát dále upozorňuje na ústavněprávní rozměr posuzované otázky.

[33] Problematika doručování úzce souvisí s právem na spravedlivý proces garantovaným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; například nálezy Ústavního soudu ze dne 1. října 2002 sp. zn. II. ÚS 92/01, N 115/28 SbNU 9), potažmo s právem každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti dle čl. 38 odst. 2 Listiny [HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Cit. dle Beck-online, čl. 38].*

[34] Podání odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí je nutnou podmínkou pro přístup ke správnímu soudu [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tedy pro výkon práva obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

[35] Rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o žádosti o územní rozhodnutí bude napadat správní žalobou zpravidla neúspěšný odvolatel, jímž může být v závislosti na obsahu prvostupňového rozhodnutí žadatel, jiný hlavní účastník řízení či vedlejší účastník. Dle stávajícího výkladu stavebního zákona je přitom odvolatel – vedlejší účastník řízení znevýhodněn, neboť je nucen pravidelně sledovat úřední desku odvolacího orgánu, zatímco žadatel a ostatní hlavní účastníci řízení se mohou spolehnout na procesní komfort v podobě individuálního doručení rozhodnutí o odvolání. Šestý senát přitom opakuje, že pro toto znevýhodnění neshledává žádné opodstatnění.

pokračování

[36] Doručení písemnosti veřejnou vyhláškou je v podstatě fikcí (výše citovaný rozsudek č. j. 1 Ans 2/2008 - 52). Ústavní soud sice fikce doručení v obecné rovině připouští (například usnesení ze dne 30. května 2007 sp. zn. I. ÚS 355/06), nabádá však k pečlivému posuzování, aby tento institut nebyl v konkrétních případech aplikován protiprávně, potažmo protiústavně (nález ze dne 19. března 2008 sp. zn. II. ÚS 2767/07, N 59/48 SbNU 867). Fikci doručení lze uplatnit jen za předpokladu, že vede k naplnění účelu, ke kterému byla zakotvena (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 1. října 2002 sp. zn. II. ÚS 92/01, N 115/28 SbNU 9), v tomto případě tedy k zajištění procesní efektivity v řízení s velkým počtem účastníků. Šestý senát však již výše uvedl, že naplnění tohoto účelu neohrožuje individuální doručení rozhodnutí odvolacího orgánu vedlejším účastníkům, kteří podali odvolání (a odvolací orgán tak fakticky projednával *jejich* věc).

[37] Popsaná omezení práva vedlejšího účastníka řízení na spravedlivý proces tedy nesledují legitimní cíl, ke kterému právní úprava doručování veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků v obecné rovině směřuje (hospodárnost takového řízení).

IV. Závěr

[38] Argumenty, na jejichž základě dosavadní judikatura dovozovala možnost doručovat rozhodnutí odvolacího orgánu veřejnou vyhláškou i odvolateli, je-li vedlejším účastníkem územního řízení, tedy šestý senát neshledal přesvědčivými. Naopak má za to, že zde existuje řada dobrých důvodů pro závěr, že vedlejšímu účastníku územního řízení je třeba rozhodnutí o jeho odvolání doručit individuálně.

[39] Z uvedených důvodů šestý senát předkládá rozšířenému senátu následující otázku: Jakým způsobem se má doručovat rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí vydanému v řízení s velkým počtem účastníků vlastníku sousední nemovitosti (vedlejšímu účastníku řízení), který podal toto odvolání?

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Náhradníky za členy rozšířeného senátu jsou Radovan Havelec a Tomáš Foltas. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 10. března 2022

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu

