



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobci: a) Ing. K. Š.
b) A. Ř.

proti

žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 6. 2021, č. j. KUZZL 36421/2021

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci napadají v záhlaví uvedené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobců proti rozhodnutí odboru stavebního úřadu Městského úřadu Otrokovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 17. 3. 2021, č. j. SÚ/8391/2021/TKA (dále jen

„územní rozhodnutí“). Územním rozhodnutím bylo k žádosti města Otrokovice rozhodnuto o umístění stavby „Základní technické vybavení – lokalita Lazíště, Otrokovice“ na pozemcích v k. ú. Otrokovice, vymezených ve výroku územního rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

2. Žalobci namítají, že byli napadeným rozhodnutím zkráceni na svých právech, a to jak přímo, tak i v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení.
3. Podle žalobců žalovaný nesprávně posoudil zákonnost a správnost rozhodnutí stavebního úřadu jakož i zákonnost řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo.
4. Žalobci dále namítají nesprávnosti postupu při doručování, resp. nedůvodnost postupu dle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Není zřejmé, jak stavební úřad dospěl k závěru o naplnění podmínek pro postup dle § 144 správního řádu, tj. jak byl stavebním úřadem stanoven okruh účastníků vyšší než 30 a jaká ohledně toho prováděl skutková zjištění. Okruh účastníků stavebním úřadem byl podle žalobců stanoven nesprávně. V důsledku nesprávného stanovení okruhu účastníků byl porušen článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
5. Žalobci uvádí, že jsou vlastníky nemovitých věcí, k nimž mají zajištěn přístup po pozemku p. č. 2187 v k. ú. Otrokovice. Tento pozemek je dotčen předmětnou stavbou. Přístupová cesta zbudovaná žalobci se souhlasem vlastníka na tomto pozemku má být dle projektové dokumentace odstraněna. V důsledku toho se stanou pozemky a stavby ve vlastnictví žalobců nepřístupné, a to nejen pro jejich užívání žalobci, ale i složky integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“). Nepochybně tato omezení představují zásah do vlastnických práv žalobců.
6. Žalobci rovněž poukazují na skutečnost, že jsou vlastníky kameniva a šterkodrti, jimiž byla zpevněna přístupová komunikace. Tyto stavební úpravy žalobci provedli na pozemku v souladu s ohlášením stavebních úprav č. 38/2008 ze dne 28. 11. 2008.
7. Podle žalobců žalovaný musel zjistit skutečnosti uváděné žalobci, zejména tedy sousedství nemovitých věcí žalobců se stavbou a také znemožnění přístupu a příjezdu k jejich pozemkům a stavbám. Proto měl žalovaný žalobcům přiznat postavení účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu. Na podporu své argumentace žalobci poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25.
8. Žalobci poukazují na to, že žalovaný a zejména pak stavební úřad v předchozím řízení postupovali v rozporu s článkem 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a porušily rovnost účastníků řízení na základě jejich procesního postavení uplatněním ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu jen pro některé účastníky, a nikoliv pro žalobce.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje k jednotlivým žalobním bodům.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobami k tomu oprávněnými (§ 65 odst. 1 s.

ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

11. Soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž napadené rozhodnutí žalovaného bylo přezkoumáno v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.
12. Krajský soud předesílá, že mezi účastníky není veden spor ohledně skutkových okolností dané věci. Předmět sporu se týká toliko otázky, zda územní rozhodnutí mělo být žalobcům doručováno formou veřejné vyhlášky. Žalobci jsou toho názoru, že nikoliv, a že jim uvedené rozhodnutí mělo být doručeno jednotlivě. V důsledku tohoto pochybení jim tedy podle nich nebylo územní rozhodnutí řádně doručeno a odvolání proti tomuto rozhodnutí tak nemohlo být opožděné.
13. Doručování správních rozhodnutí je v obecné rovině upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jenž se však použije jen tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). V daném případě je takovým předpisem zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jenž obsahuje v § 92 odst. 3 speciální úpravu doručování územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí se podle stavebního zákona *„doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. V případě doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou se v něm účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru.“*
14. Podle § 87 odst. 1 stavebního zákona se v řízení s velkým počtem účastníků doručuje postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu s tím, že *„účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a)“*; právě účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu se doručuje rozhodnutí ve věci samé jednotlivě. Jednotlivě se doručuje rovněž dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b).
15. Podle názoru Nejvyššího správního soudu míní zákonodárce citovanou frází dosáhnout výkladu, že účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou ti, kdo splňují v citovaném ustanovení uvedenou definici účastníka, a navíc k této množině přibývají i účastníci podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, i kdyby této definici neodpovídali. Z toho je též zřejmé, že podle zákonodárce účastník řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nemusí splňovat znaky podle § 27 odst. 1 správního řádu, jinak by ostatně výslovného označení těchto účastníků řízení za hlavní postrádalo smyslu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021-55).
16. Podle § 144 odst. 1 správního řádu se řízením s velkým počtem účastníků rozumí zásadně řízení s více než 30 účastníky a podle odst. 6 téhož ustanovení v tomto 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, neboť jim se doručuje jednotlivě.
17. Správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 5 As 56/2008-71). Správní orgán je povinen sečíst veškeré účastníky řízení, bez ohledu na to, zda jim bude skutečně doručováno veřejnou vyhláškou.

Pakliže je účastníků 31 a více, může při doručování postupovat podle § 144 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50).

18. Podle § 27 odst. 1 jsou účastníky řízení 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; 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.
19. Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona účastníky územního řízení jsou a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.
20. Podle § 85 odst. 2 stavebního zákona účastníky 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.
21. Krajský soud nejdříve přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobci brojí proti tom, že se v daném případě jednalo o územní řízení s velkým počtem účastníků.
22. Ze správního spisu vyplývá, že účastníci územního řízení jsou vymezeni na str. 13 a 14 územního rozhodnutí. Za účastníky řízení stavební úřad považoval žadatele [účastník řízení dle § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], vlastníka pozemků a staveb, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn [účastník řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], dále čtyři osoby, které mají jiné věcné právo k těmto pozemkům [účastníci řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Tyto účastníky řízení stavební úřad uvedl jmenovitě. Dále za účastníky řízení stavební úřad považoval osoby s vlastnickými nebo jinými věcnými právy k sousedním pozemkům a stavbám [účastníci řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Okruh účastníků řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jimž se doručuje veřejnou vyhláškou, je v územním rozhodnutí v souladu s § 92 odst. 3 stavebního zákona vymezen parcelními čísly dotčených pozemků, k nimž mají tyto osoby vlastnické nebo jiné věcné právo. Ve správním spise se na listu č. 28 nachází snímek z katastrální mapy, na kterém jsou dotčené pozemky zvýrazněny. Totožné dotčené pozemky jsou uvedeny na str. 3 napadeného rozhodnutí. Mezi těmito pozemky jsou zahrnuty rovněž pozemky p. č. st. XA a p.č. XB v k. ú. X, jejichž vlastníkem je žalobce a) a pozemky p. č. st. XC a p. č. XD v k. ú. X, jejichž vlastníkem je žalobce b). Z rozdělovníku, který je součástí územního rozhodnutí, vyplývá, že účastníkům řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je doručováno veřejnou vyhláškou.
23. Z mapových podkladů katastru nemovitostí obsažených ve spisovém materiálu je zřejmé, že stavební záměr má být realizován v hustě osídlené lokalitě se zástavbou rodinných domů, z čehož vyplývá značný počet osob s vlastnickými nebo jinými věcnými právy k sousedním pozemkům nebo stavbám. Krajský soud uvádí, že součástí spisového materiálu není seznam vlastníků dotčených pozemků, nicméně vzhledem k přesné identifikaci konkrétních pozemků lze z veřejně přístupných zdrojů (náhledem do katastru nemovitostí) ověřit dostatečně vysoký počet účastníků řízení. Ostatně žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí uvádí, že na základě údajů dostupných v katastru nemovitostí lze dojít k závěru, že stavební úřad v daném případě vedl řízení s velkým počtem účastníků (tj. s více než 30 účastníky ve smyslu § 144 odst. 1 správního řádu). Krajský soud tedy zmíněným způsobem ověřil, že k dotčeným pozemkům svědčí vlastnické právo více než 30 osobám. Nadto nelze

opomenout, že mezi účastníky územního řízení je třeba počítat i žadatele a dalších pět právnických osob, jimž svědčí účastenství dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Krajský soud tak nemá jakékoliv pochybnosti o velkém počtu účastníků územního řízení ve smyslu § 144 správního řádu.

24. S ohledem na výše uvedené krajský soud nepřisvědčil námitce žalobců, že není zřejmé, jak stavební úřad dospěl k závěru, že v dané věci byla splněna podmínka pro postup podle § 144 správního řádu a jak byl stavebním úřadem stanoven počet účastníků vyšší než 30.
25. Žalobci dále namítali, že okruh účastníků územního řízení byl stanoven nesprávně, v důsledku čehož nebyla splněna podmínka velkého počtu účastníků stanovená v § 144 správního řádu. K tomu krajský soud uvádí, že není povinen na základě takto pouze obecně formulované námitky žalobců zpochybňující okruh účastníků územního řízení přezkoumat postavení každého jednotlivého účastníka řízení. Pokud měli žalobci o účastenství některých subjektů v územním řízení pochybnosti, nic jim nebránilo tyto subjekty výslovně označit a jejich účastenství v řízení o žalobě zpochybnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50). Krajskému soudu nepřísluší, aby za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
26. Krajský soud tedy dospěl k dílčímu závěru, že v posuzované věci byly v územním řízení splněny veškeré podmínky pro použití § 144 správního řádu a námitka žalobců ohledně porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nedůvodná.
27. Pokud by mělo být v územním řízení s velkým počtem účastníků žalobcům doručováno jednotlivě, museli by být žalobci takovými účastníky řízení, pro které stavební zákon v § 87 stanoví výjimku z doručování veřejnou vyhláškou. Žalovaný se touto otázkou na str. 3 napadeného rozhodnutí zabýval. Dospěl k závěru, že stavební úřad správně vyhodnotil, že se na žalobce žádná taková zákonem předpokládaná výjimka nevztahovala, neboť žalobcům svědčilo „pouze“ postavení účastníků územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Krajský soud se s uvedeným závěrem žalovaného ztotožnil.
28. V dané věci, kdy územní řízení je řízením o žádosti, žalobci nesdílejí s žadatelem ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu společenství práv nebo povinností, pro které by se na ně muselo rozhodnutí vztahovat. Rovněž účastenství žalobců podle § 85 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona je v dané věci vyloučeno (nejsou žadateli ani obcí), stejně tak žalobci nejsou dotčenými orgány.
29. Žalobce nelze považovat ani za účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Ze správního spisu ani z tvrzení žalobců neplyne, že by žalobci vlastnili pozemek nebo stavbu, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn nebo že by měli jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě.
30. Pokud žalobci dovozují závěr o svém účastenství podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z vlastnictví kameniva a šterkodrti, jimiž byla zpevněna přístupová komunikace na pozemku p. č. XE v k. ú. X, pak je tento závěr žalobců nesprávný. Ze sdělení k ohlášení stavebních úprav č. 38/2008 ze dne 28. 11. 2008 je zřejmé, že přístupová cesta na pozemku p. č. XE v k. ú. X (šterkodrt' o tloušťce 50 mm nasypaná na vrstvu makadamu o tloušťce 250 mm) není oddělitelná od pozemku, aniž by se tím znehodnotila, tudíž není samostatnou věcí v právním smyslu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo

691/2005, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59, publ. pod č. 2200/2011 Sb. NSS). Daný závěr musí být minimálně žalobci a) znám, neboť k němu dospěl ve věci žalobce a) již Nejvyšší správní soud v bodě [19] rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 130/2015-31. Krajský soud nevidí důvod, proč by v nyní souzené věci měla být daná otázka posouzena odlišně.

31. Jelikož úprava povrchu pozemku p. č. X v k. ú. X provedená žalobci (navrstvení přírodních stavebních materiálů) není takového rázu, aby ji bylo možné pokládat za samostatnou věc z hlediska soukromého práva, zásahem do ploch ze štěrkodrti nedojde k zásahu do vlastnického práva žalobců, jak správně vyhodnotil žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí.
32. Žalobci v podané žalobě namítali, že přístupová cesta, kterou zbudovali na pozemku p. č. XE v k. ú. X má být odstraněna a v důsledku toho se stanou jejich pozemky a stavby nepřístupné, a to nejen pro žalobce, ale i pro složky IZS. Takové omezení podle žalobců zcela jistě představuje zásah do jejich vlastnických práv.
33. Krajský soud podotýká, že se jedná o tvrzení skutečností ohledně přímého vlivu na podstatu, obsah a výkon vlastnického práva k nemovitým věcem ve vlastnictví žalobců, které sousedí s pozemkem, na němž má být realizován příslušný stavební záměr. Z přímého dotčení práv se však dovozuje „pouze“ účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Takové účastenství v územním řízení stavební úřad žalobcům přiznal (viz str. 14 územního rozhodnutí či str. 3 napadeného rozhodnutí), což ovšem nezaložilo povinnost stavebního úřadu doručovat žalobcům v řízení s velkým počtem účastníků územní rozhodnutí individuálně.
34. Poukaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, je nepřipadný. Otázka doručování v územním řízení s velkým počtem účastníků nebyla v daném rozsudku vůbec posuzována. Nejvyšší správní soud se v dané věci zabýval podmínkami účastenství v územním řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jejichž naplnění žalovaný v nyní souzeném případě nezpochybňoval. Žalobci nebyli opomenutými účastníky územního řízení.
35. Krajský soud podotýká, že nemá v řízení o přezkumu opožděnosti podaného odvolání prostor pro věcné posouzení namítané nepřístupnosti pozemků a staveb ve vlastnictví žalobců v důsledku realizace předmětného stavebního záměru. Pokud by se krajský soud vyslovil k reálnosti tvrzeného zásahu, ve výsledku by tím hodnotil věcnou správnost územního rozhodnutí, což mu v nyní vedeném soudním řízení nepřísluší. Soudním přezkumem napadeného rozhodnutí nemůže být územní rozhodnutí jakkoli dotčeno. Krajský soud může zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda žalobci nebyli zkráceni na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006-112). Stejně tak se věcnými námitkami, které žalobci vznesli proti územnímu rozhodnutí, nemohl zabývat ani žalovaný v napadeném rozhodnutí, kterým odvolání žalobců zamítl pro opožděnost.
36. V dané věci dospěl krajský soud k závěru, že žalobcům bylo územní rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou v souladu se stavebním zákonem. Jelikož mezi účastníky řízení není sporu o datech vyvěšení územního rozhodnutí na úřední desce (17. 3. 2021) a sejmutí z úřední desky (6. 4. 2021), je třeba souhlasit se žalovaným, že územní rozhodnutí bylo žalobcům doručeno dne 1. 4. 2021. Lhůta pro odvolání počala žalobcům běžet 2. 4. 2021

a marně uběhla dne 16. 4. 2021. Žalobci podali své odvolání až dne 3. 5. 2021, tedy bez jakýchkoli pochyb opožděně.

V. Závěr a náklady řízení

37. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobci před soudem neuspěli (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, však žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je nelze přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 5. 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu