



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Ing. V. D., MBA**, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veveří 486/57, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Silesia Estates, s. r. o.**, IČO 27783430, se sídlem Bratislavská 206/21, Brno, zast. JUDr. Markétou Němcovou, advokátkou se sídlem Riegrova 1378/1, Brno, **II) EG.D., a. s.**, IČO 28085400, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **III) L. V., IV) M. V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. MMB/0041979/2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2023, č. j. 31 A 38/2022-142,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. MMB/0041979/2022,

kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno-Židenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 10. 2020, č. j. BZID 14723/20/OVÚP/Fra (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jako opožděné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno ve společném územním a stavebním řízení a byl jím schválen stavební záměr novostavby bytového domu v Brně-Židenicích. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno krajským soudem (rozsudek ze dne 9. 11. 2021, č. j. 31 A 20/2021-78). Původně žalovaný rovněž zamítl žalobcovo odvolání jako opožděné.

[2] Žalobce je vlastníkem pozemku, který sousedí se stavebním pozemkem, jehož se týká prvostupňové rozhodnutí. Podle § 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byl tedy účastníkem společného územního a stavebního řízení. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání, až když na stavebním pozemku začaly stavební práce, tedy v době, kdy už dle žalovaného uplynula patnáctidenní lhůta pro podání odvolání (§ 83 odst. 1 správního řádu). Stavební úřad v řízení doručoval písemnosti prostřednictvím veřejné vyhlášky. Podle § 144 správního řádu je možné veřejnou vyhláškou doručovat v řízení s velkým počtem účastníků, jímž se rozumí řízení s více než třiceti účastníky. Výjimku tvoří účastníci podle § 27 odst. 1 správního řádu. Účastníci řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona nejsou účastníky ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, je jim proto doručováno veřejnou vyhláškou. Doručování veřejnou vyhláškou se realizuje vyvěšením písemnosti (rozhodnutí) na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Písemnost se má za doručenou patnáctým dnem po jejím vyvěšení na úřední desce.

[3] Žalobce tvrdí, že se s prvostupňovým rozhodnutím fakticky neseznámil v odvolací lhůtě. V řízení před správními orgány, jakož i v řízení před krajským soudem konstantně namítal, že stavební úřad nebyl oprávněn v řízení doručovat prostřednictvím veřejné vyhlášky, neboť se nejednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Žalovaný je opačného názoru.

[4] Hlavním důvodem zrušení původního odvolacího rozhodnutí bylo dle názoru krajského soudu nedostatečné vyhodnocení toho, kolik vlastně bylo v řízení účastníků. Rozhodnutí žalovaného označil krajský soud za nepřezkoumatelné, neboť z něj nebylo možné seznat, koho žalovaný považuje za účastníka řízení a zda některé z nich neoznačil duplicitně.

[5] Žalobce v žalobě k otázce opožděnosti jeho odvolání namítal, že žalovaný spolehlivě neosvětlil, jak dospěl k závěru, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků, zejména zda byla naplněna podmínka velkého počtu účastníků ke dni oznámení zahájení řízení. Namítal, že stavební úřad do řízení zahrnul neobvykle široký okruh účastníků. V minulosti byl on i další účastníci řízení osobně obesílán a vznášel v řízeních námitky. I proto je postup, který při doručování zvolil stavební úřad, nevhodný, neboť je v rozporu s legitimním očekáváním účastníků. Stavební úřad tak navíc postupoval v průběhu nouzového stavu, kdy byla obtížná komunikace, pohyb a kontakt s jinými osobami. Žalobce byl tedy omezen v možnosti seznámit se s prvostupňovým rozhodnutím, stejně jako v možnosti seznámit se

pokračování

s oznámením o zahájení společného řízení. Tvrdil, že s ohledem na tzv. *lex covid* bylo možné podat odvolání až dne 1. 3. 2021 (tedy dlouho po podání odvolání žalobcem). Dále žalobce namítal nepřehlednost úřední desky stavebního úřadu a navrhoval výslech některých účastníků řízení. Dalšími žalobními námitkami brojlil proti stavbě samotné.

[6] Krajský soud se s argumentací žalobce neztotožnil a žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalovaný v novém řízení napravil vady, které soud identifikoval v předchozím rozsudku. Do správního spisu zařadil výpisy z katastru nemovitostí, z nichž dovodil, že ke dni 12. 10. 2020 činil celkový počet účastníků řízení 34. Neshledal důvodnou námitku žalobce, že žalovaný neuvedl konkrétně, z jakého důvodu považuje jednotlivé osoby za účastníky řízení. Tento žalobní bod žalobce uvedl až ve své druhé žalobě, kromě toho je zcela neurčitý. Žalobce totiž neuvedl, kdo podle něj do výčtu účastníků řízení nepatří. Přesný okruh nemovitých věcí, které stavební úřad považoval za dotčené, mu byl přitom znám již z prvostupňového rozhodnutí a nikdy nevznosl žádnou pochybnost o tom, že by některá z těchto nemovitých věcí nebyla dotčena. Jelikož závěr o účastenství jednotlivých osob nebyl žalobcem nijak konkrétně napaden, neměl soud důvod ani prostor jakkoliv zpochybnit závěr žalovaného, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí bylo účastníkem řízení 34 osob. V daném případě tedy bylo možné doručovat prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou, to tak bylo žalobci doručeno dne 27. 10. 2020 a posledním dnem k podání odvolání byl den 11. 11. 2020. Žalobcovo odvolání podané až dne 5. 2. 2021 je opožděné.

[7] Další žalobní námitky soud označil za nové, neboť nebyly vzneseny ani ve správním řízení (včetně odvolání), ani v předchozím soudním řízení. Tato okolnost vzbuzuje pochybnost, že by nově uváděné skutečnosti mohly mít jakýkoliv vliv na to, že podané odvolání je opožděné. I přesto na ně soud v odůvodnění rozsudku reagoval. Uvedl, že doručování účastníkům jednotlivě nad zákonem stanovený standard nemůže založit legitimní očekávání, že takto bude žalovaný postupovat vždy. Ani nouzový stav nemůže mít vliv na konec lhůty k podání odvolání. Žalobce mohl podat žádost o prominutí zmeškání úkonu, což neučinil. *Lex covid* navíc na danou věc aplikovat nelze, neboť se nevztahuje na správní řízení. Zmeškání odvolací lhůty nemůže být omluveno ani údajnou nepřehledností úřední desky stavebního úřadu.

[8] Krajský soud se nezabýval námitkami týkajícími se stavby samotné, jakož ani námitkami týkajícími se zahájení řízení, které s posouzením včasnosti odvolání věcně nesouvisí. Neprovedl účastnický výslech žalobce, neboť by pro posouzení věci neměl žádný význam.

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

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Zrekapituloval v ní žalobní body. Uvedl, že setrvává na svém argumentu, že úvaha žalovaného, které osoby zahrne do řízení jako účastníky, nebyla přezkoumatelná. Žalovaný totiž ve svém rozhodnutí pouze odkázal na znění prvostupňového rozhodnutí, v němž byl poprvé vymezen okruh účastníků, aby

následně toto vymezení převzal i do nového rozhodnutí a blíže se mu věnoval, a to včetně vyhodnocení případné duplicity některých účastníků. Odkázal na znění odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, ve kterém namítl, že se žalovaný snaží uměle navýšit počet účastníků řízení. Proto se, co se týče námitky o širší okruh účastníků řízení, nemůže jednat o námitku novou. Stěžovatel má za to, že žalovaný vymezil okruh účastníků příliš široce a bez dostatečného odůvodnění. Krajský soud rovněž pochybil tím, že věcně neprojednal námitku proti řádnému oznámení zahájení společného řízení, která s projednávanou otázkou přímo souvisí. Stěžovatel vůbec nevěděl, že je vedeno správní řízení. Kdyby o něm věděl, mohl „řádně hlídat“ postup stavebního úřadu. Dále stěžovatel uvedl, že v jednom dřívějším řízení mu byly všechny listiny doručovány stavebním úřadem běžným způsobem, přičemž díky tomu mohl v řízení uplatňovat námitky. V projednávané věci neměl stavební úřad jediný důvod postupovat odlišně. Proto porušil zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel v rámci této kasační námitky odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, a ze dne 18. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 146/03. Dále se stěžovatel dovolával užití tzv. *lex covid*. Uvedl, že je mu známo, že se výslovně na správní řízení nevztahuje, dle jeho názoru by ho však bylo možné na projednávaný případ aplikovat pomocí *analogie iuris*. Následkem jeho užití by bylo, že by lhůta k podání odvolání uplynula až dne 1. 3. 2021. Stěžovatel rovněž opětovně namítl nepřehlednost úřední desky stavebního úřadu. Popsal strukturu jeho internetových stránek, na kterých je vedena elektronická úřední deska. Na těch se prvotně zobrazovala sekce „*Položky za posledních 5 dnů*“, dále následovaly tipy pro stahování dokumentů a až pod tímto dlouhým textem byly další možnosti zobrazení, což však „laické osobě“ nemohlo být patrné. Stěžovatel tedy nebyl s to příslušný dokument na elektronické úřední desce stavebního úřadu dohledat. Z důvodu omezení pohybu osob v době nouzového stavu ve spojení s touto nepřehledností úřední desky tedy byla stěžovateli znemožněna efektivní obrana proti prvostupňovému rozhodnutí. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že se stavbou, která je předmětem společného povolení, nesouhlasí značné množství osob, což dosvědčuje velký počet odvolatelů. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k novému řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s názorem krajského soudu, a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření souhlasila jak s rozsudkem krajského soudu, tak s rozhodnutím žalovaného. Zbylé osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, kterou stěžovatel napadá přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, z něž nelze zjistit, z jakého důvodu byl okruh účastníků řízení stanoven v takovém rozsahu, jenž je zachycen v prvostupňovém i odvolacím rozhodnutí. V důsledku toho je nepřezkoumatelný i rozsudek krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti netvrdí, že by z obsahu správního spisu nebylo zřejmé, koho žalovaný považoval za účastníka řízení a proč (tedy z jakého právního titulu). Nenapadá ani závěr, že se v součtu jedná o 34 osob, a z toho plynoucí důsledky, tedy že se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, v němž bylo možné doručovat tzv. vedlejší účastníkům ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu veřejnou vyhláškou. Namítá pouze to, že z rozhodnutí žalovaného nelze zjistit, proč byl okruh účastníků vymezen tak široce.

[15] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ve správním spisu, po jeho doplnění v odvolacím řízení, je založen záznam ze dne 14. 12. 2021, v němž jsou jmenovitě uvedeni jednotliví účastníci řízení a jsou podřazeni pod konkrétní písmena § 94k stavebního zákona, podle nichž jim náleží postavení účastníků společného územního a stavebního řízení. U účastníků dle § 94k písm. e) tohoto zákona je označeno i věcné právo, které je povolovaným záměrem dotčeno. Vedle tohoto sumarizačního záznamu jsou ve správním spisu založeny výpisy z katastru nemovitostí, které dokládají vlastnické právo či jiné zapsané věcné právo jednotlivých osob k dotčeným nemovitým věcem, jejichž výčet je uveden v prvostupňovém rozhodnutí. Po doplnění správního spisu o tyto podklady byl stěžovatel vyrozuměn o právu seznámit se s nimi, což učinil dne 10. 1. 2022 při nahlížení do spisu. Následně se dne 12. 1. 2022 k podkladům písemně vyjádřil.

[16] Stěžovatel v odvolacím řízení nezpochybnil účastenství konkrétních osob z toho hlediska, zda jsou ve vztahu k nim splněny podmínky plynoucí z § 94k stavebního zákona. Po doplnění správního spisu žalovaným přitom stěžovateli nic nebránilo v tom, aby takový druh odvolací námítky uplatnil. Stěžovatel namísto toho vznesl ryze obecnou výhradu, že se žalovaný snaží uměle zvýšit počet účastníků, kterou konkretizoval tak, že toto jeho úsilí vyplývá ze skutečnosti, že ve výčtu účastníků je několikrát uvedena společnost E.ON Distribuce, a. s. a statutární město Brno. Dále se stěžovatel dožadoval ověření, zda užívací a zástavní práva (tedy věcná práva k věci cizí) stále trvají, neboť mohla zaniknout, byť jsou zapsána v katastru nemovitostí. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů pouze proto, že neobsahuje konkrétní úvahu ve vztahu k zahrnutí každé osoby do okruhu účastníků řízení, resp. ve vztahu k vymezení okruhu nemovitých věcí dotčených stavebním záměrem. Okruh dotčených nemovitých věcí není vymezen způsobem, že by vyžadoval podrobnější vysvětlení, zejména pokud proti jeho rozsahu nebyla v odvolacím řízení uplatněna žádná námitka.

[17] Stěžovatel sice mohl v žalobě namítat i takové aspekty nezákonnosti rozhodnutí, na které nepoukázal ve správním řízení, ovšem nemohl se dovolávat nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k otázce, k níž ve správním řízení žádnou výtku nepřednesl (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62). S ohledem na výše popsané okolnosti projednávané věci tedy nemohl stěžovatel teprve v soudním řízení namítat nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného spočívající v absenci úvah, které by vysvětlovaly rozsah správními orgány stanoveného okruhu záměrem dotčených nemovitých věcí a věcných práv k nim. Stěžovatel v žalobě nenapadl zákonnost rozhodnutí žalovaného z tohoto hlediska, zda byl správně vymezen okruh účastníků řízení, neboť v ní neuplatnil žalobní bod, z něhož by vyplývalo, že konkrétní osoba byla zahrnuta do okruhu účastníků řízení v rozporu s § 94k stavebního zákona. Krajský soud proto nepochybil, jestliže nepřezkoumal zákonnost vymezení okruhu účastníků řízení ze strany žalovaného. Obecné tvrzení, že okruh účastníků řízení je neobvykle široký, nemohlo vyvolat takový rozsah přezkumné činnosti krajského soudu, který by spočíval v prověření (*de facto* z úřední povinnosti), zda jednotliví účastníci řízení vymezení žalovaným splňují podmínky účastnictví dle § 94k stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50). Krajský soud mohl vypořádat řádně uplatněné žalobní body, aniž by mu v tom bránila případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného spočívající v absenci vysvětlení, proč byl okruh účastníků stanoven tak, jak je uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí. Kasační námitka není důvodná.

[18] Stěžovatel dále namítá, že se měl krajský soud zabývat tím, zda bylo společné řízení řádně zahájeno, neboť i oznámení o zahájení řízení bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Nejvyšší správní soud k tomu nejprve uvádí, že stěžovatel v této kasační námitce směšuje dvě různé věci. Je třeba odlišovat zahájení společného řízení na straně jedné a vyrozumění účastníků řízení o zahájení řízení na straně druhé. V daném případě se jedná o správní řízení zahajované na žádost, kterou stavebník podal dne 4. 8. 2020. Právě podáním žádosti bylo řízení zahájeno (§ 44 odst. 1 správního řádu), ustanovení § 144 odst. 2 věty druhé správního řádu se neužije na řízení zahájená na žádost. Skutečnost, zda bylo společné řízení řádně zahájeno, nemůže mít vliv na posouzení včasnosti podaného odvolání. Ostatně vzhledem k výše uvedenému nemůže být o řádném zahájení řízení pochyb. Veřejnou vyhláškou ze dne 21. 8. 2020 stavební úřad pouze vyrozumíval podle § 94m stavebního zákona a § 47 odst. 1 správního řádu ostatní účastníky řízení o tom, že bylo řízení zahájeno, a o jejich procesních právech. Ze stěžovatelovy argumentace lze dovodit, že považuje pro posouzení včasnosti odvolání za podstatné i řádné oznámení zahájení řízení, neboť jím se účastníkům umožňuje „řádně hlídat“ postup stavebního úřadu.

[19] Pokud jde o tuto druhou otázku, je třeba poukázat na to, že z hlediska posouzení včasnosti podaného odvolání je stěžejní okolností okamžik oznámení prvostupňového rozhodnutí účastníkům, neboť od něj se odvíjí lhůta pro podání odvolání. Z výše uvedeného vyplývá, že prvostupňové rozhodnutí bylo stěžovateli řádně oznámeno veřejnou vyhláškou zveřejněnou dne 12. 10. 2020. Nejvyšší správní soud se nicméně nedomnívá, že by pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí bylo zcela bez významu, zda byl stěžovatel řádně vyrozuměn o zahájení společného řízení, tedy zda byl v souladu se zákonem informován o tom, že je společné řízení vůbec vedeno.

pokračování

[20] Je třeba vyjít z toho, že doručování písemností veřejnou vyhláškou je doručením fikcí *sui generis* (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008-52). Nelze samozřejmě zastírat, že z pohledu účastníka řízení je fikce doručení institutem, který šetří jeho procesní práva v nižší míře než doručování jednotlivě. Představuje tedy určité ztížení uplatňování individuálních procesních práv daného účastníka řízení. Proto je nutné, aby s fiktivními způsoby doručení bylo nakládáno s jistou úrovní pečlivosti a hlavně ústavně konformně (srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2767/07). To zejména znamená, že uplatnění fikce doručení je možné jedině tehdy, je-li tím sledován legitimní cíl (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01). Legitimním cílem doručování písemností veřejnou vyhláškou pak jednoznačně může být dosažení větší hospodárnosti, efektivity, resp. urychlení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50). Hranice, od které je doručování veřejnou vyhláškou možné považovat za legitimní, je stanovena zákonem (§ 144 správního řádu) jednoznačně. Tato hranice určuje, kdy ještě převáží individuální zájmy konkrétního účastníka řízení na spolehlivějším způsobu doručování písemností, a kdy naopak převládne veřejný zájem na rychlosti, hospodárnosti a efektivitě správního řízení. Je třeba zdůraznit, že cílem doručování písemností veřejnou vyhláškou není jakési „utajení“ správního řízení před veřejností a zejména jeho účastníky.

[21] Přestože jsou v konkrétním případě splněny podmínky pro doručování prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci, neznamená to, že řízení předcházející vydání tohoto rozhodnutí nemohlo být zatíženo vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí o včasnosti podaného odvolání. Řádné doručení prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou netvoří bariéru, která by zabráňovala tomu, aby pro posouzení včasnosti podaného odvolání bylo přihlédnuto k okolnostem charakterizujícím předchozí průběh řízení. Nejvyšší správní soud vychází z předpokladu, že účastník řízení, jenž získal informaci o tom, že je vedeno určité správní řízení, spíše průběžně kontroluje obsah úřední desky správního orgánu nebo nahlíží do správního spisu, aby se včas dozvěděl o jednotlivých úkonech učiněných ve správním řízení. Pokud naopak účastník řízení vůbec neví, že je nějaké správní řízení vedeno, tím spíše bude vůči němu působit doručení správního rozhodnutí veřejnou vyhláškou jako fiktivní způsob doručení.

[22] Ze správního spisu v nyní posuzované věci vyplývá, že jediným úkonem, jenž v řízení předcházel vydání prvostupňového rozhodnutí, bylo vyhotovení oznámení o zahájení řízení obsahujícího poučení o procesních právech. To bylo doručováno rovněž veřejnou vyhláškou. Pokud bylo oznámení o zahájení řízení doručováno veřejnou vyhláškou v souladu se zákonem, nebylo řízení před stavebním úřadem zatíženo vadou, a to ani v případě, že se stěžovatel o vedení správního řízení vůbec nedozvěděl. Pokud by ovšem nebyly splněny podmínky pro doručení oznámení veřejnou vyhláškou, nemůže takový úkon vyvolat žádné účinky ve vztahu k účastníkům řízení, jimž bylo tímto způsobem doručováno. Pochopitelně by se jednalo o vadu řízení, která by podle okolností konkrétního případu mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Za předpokladu, že by účastníci řízení nezjistili jiným způsobem, že je řízení vedeno, byli by v důsledku uvedené vady naprosto zásadním způsobem zkráceni na svých právech, a to již jen tím, že o vedení správního řízení nevěděli, logicky v něm tedy neuplatňovali procesní práva a nebyli ani tak obezřetní ve

vztahu k prověřování obsahu úřední desky stavebního úřadu, jako kdyby byli informováni o vedení řízení (o možnosti nahlédnout do správního spisu, např. za účelem zjištění stavu řízení, vůbec neměli povědomí). V důsledku této vady by byl podstatným způsobem posílen prvek fikce v doručování veřejnou vyhláškou a naopak byla snížena pravděpodobnost, že se účastník řízení o doručení prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou reálně dozví ve lhůtě pro podání odvolání. Vada řízení spočívající v tom, že odvolateli nebylo řádně doručeno oznámení o zahájení řízení, tak může mít podle individuálních okolností konkrétního případu vliv na zákonnost nejen prvostupňového rozhodnutí ve věci samé, nýbrž též rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost.

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že otázka řádného oznámení zahájení řízení nemá žádný vliv na posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Nejvyšší správní soud nicméně neshledal důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu, neboť stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nepoukázal na žádnou okolnost, která by byť jen náznakem nasvědčovala tomu, že okruh účastníků stanovený ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí byl odlišný od okruhu účastníků ke dni doručování oznámení o zahájení řízení. Žádná taková skutečnost nevyplývá ani ze správního spisu, v němž jsou založeny výpisy z katastru nemovitostí zachycující stav ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, v nichž je rovněž uvedeno, kdy byla jednotlivá věcná práva určující okruh účastníků správního řízení zapsána do katastru nemovitostí. Z obsahu výpisů přitom nevyplývá, že by v mezidobí od oznámení zahájení správního řízení (dne 21. 8. 2020) do vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 12. 10. 2020), což byl okamžik, k němuž splnění podmínek dle § 144 správního řádu posuzovali žalovaný a krajský soud, došlo k jakékoliv změně, která by měla vliv na okruh účastníků. Nesprávný předpoklad krajského soudu, podle něž se tato námitka mýjela s předmětem řízení, se nijak nepromítl do zákonnosti jeho rozsudku. Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatel v žalobě relevantně nezpochybnil správnost stanovení okruhu účastníků řízení. Nevystaly tak ani žádné pochybnosti o řádnosti doručení oznámení o zahájení správního řízení veřejnou vyhláškou. Zrušení rozsudku krajského soudu by za těchto okolností bylo formalistické, neboť by nemělo reálný dopad do právního postavení stěžovatele, přičemž postačí názor krajského soudu korigovat.

[24] K námitce přiměřené použitelnosti tzv. *lex covid* (zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu) na projednávanou věc Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedený zákon sice obsahuje ustanovení týkající se prominutí zmeškání lhůt v rámci některých (zejména soudních) řízení, mezi tyto řízení však nepatří obecné řízení správní. Této skutečnosti si je stěžovatel vědom, nicméně domáhá se užití tohoto právního předpisu na základě *analogie iuris*. Užití analogie, zejména pak *analogie iuris*, je v rozhodování soudů nebo správních orgánů přípustné pouze výjimečně, a to za účelem vyplnění legislativních mezer. Platí přitom, že takto lze vyplnit pouze mezery, které zákonodárce nezamýšlel nebo které v době přijetí zákona neexistovaly, ale vznikly v důsledku změny společenských či jiných poměrů (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. I. ÚS 2395/10, a nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 1534/18). Nezahrnutí řízení vedených dle správního řádu či stavebního zákona

pokračování

do tzv. *lex covid* nelze považovat za opomenutí zákonodárce. Ten považoval za potřebné speciálně upravit možnost prominutí některých lhůt v souvislosti s nouzovým stavem pro případy, kdy se jedná o lhůty propadné, jejichž zmeškání by mělo v zásadě spíše hlubší dopady (viz důvodová zpráva k zákonu č. 191/2020 Sb.). Nelze ostatně ani dovodit, že by přijetím tzv. *lex covid* byla vytvořena mezera v právu ve vztahu ke správním řízením. Správní řád totiž obsahuje obecně použitelný institut navrácení v předešlý stav (prominutí zmeškání úkonu), který dopadá na případy, kdy účastník řízení zmešká lhůtu k provedení procesního úkonu, jestliže důvodem zmeškání úkonu byly závažné důvody, které nastaly bez zavinění účastníka (§ 41 odst. 1 a 4). Aplikovatelnost tohoto institutu na individuální situace způsobené v souvislosti s nouzovým stavem a vydanými opatřeními potvrdilo Ministerstvo vnitra ve svém veřejně publikovaném stanovisku [[Stanovisko Ministerstva vnitra k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu - Ministry of the interior of the Czech Republic \(mvcr.cz\)](#)]. Ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel postupoval podle § 41 správního řádu a požádal o prominutí zmeškání úkonu spočívajícího v podání odvolání. Z obdobných důvodů nemůže obstát ani námitka, že v důsledku nouzového stavu a omezení pohybu bylo stěžovateli znemožněno se s prvostupňovým rozhodnutím seznámit. Tuto skutečnost by stěžovatel býval mohl uplatnit jako důvod návrhu na prominutí zmeškání úkonu, který ovšem nepodal. Nutno dodat, že prvostupňové rozhodnutí bylo vyvěšeno nejen na fyzické, ale i elektronické úřední desce stavebního úřadu, což stěžovatel nezpochybňuje. Právě elektronická úřední deska umožňuje seznámit se s písemnostmi distančně, bez potřeby dostavit se na pracoviště správního orgánu. Námitka tedy není důvodná.

[25] Obstát nemůže ani argumentace legitimním očekáváním stěžovatele. Ten tvrdí, že v jiném řízení vedeném týmž stavebním úřadem mu bylo doručováno jednotlivě, což mu založilo legitimní očekávání, že mu takto bude stavební úřad doručovat písemnosti i v budoucnu. Aniž by Nejvyšší správní soud znal okolnosti stěžovatelem citované věci (tedy zda v ní byly rovněž splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou dle § 144 správního řádu), je toho názoru, že jeden předchozí případ nemůže dokládat existenci ustálené správní praxe stavebního úřadu, která by účastníku řízení zakládala legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, zaujal názor, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.*“ Legitimní očekávání rozšířený senát rozdělil do dvou skupin: „*Za prvé se jedná o očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Druhým případem legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Procedurální očekávání jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dodržován.*“ S ohledem na závěry citovaného usnesení je zřejmé, že v projednávané věci stěžovateli legitimní očekávání ve způsob doručování ze strany stavebního úřadu vzniknout nemohlo. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že legitimní očekávání zásadně účastníku řízení nevzniká ani v rámci jednoho řízení, tedy v případech, kdy během tohoto řízení správní orgán svou praxí v doručování vůči účastníkům změnil (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50).

[26] Důvodná není ani námitka údajné nepřehlednosti úřední desky stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud při jejím posuzování vyšel z toho, že stěžovatel v žalobě vůbec netvrdil, že by se v době, kdy mělo být prvostupňové rozhodnutí zveřejněno na úřední desce stavebního úřadu, pokoušel jej vyhledat a nepodařilo se mu to (např. z důvodu nepřehlednosti úřední desky; stěžovatel naopak tvrdí, že položky vložené v posledních 5 dnech byly na úřední desce jednoduše dohledatelné). V kasační stížnosti sice své tvrzení mírně posunul v tom směru, že nebyl s to na elektronické úřední desce dohledat dokument, nicméně neupřesňuje, kdy se pokoušel jej vyhledat (tvrzení je tedy zcela obecné, není jakkoliv časově ukotveno k době doručování prvostupňového rozhodnutí). V takové situaci nemá význam abstraktně hodnotit kvalitu zpracování webových stránek stavebního úřadu a uspořádání informací na nich, neboť absentuje hajitelné tvrzení, které by dávalo do souvislosti faktickou nemožnost seznámit se s obsahem prvostupňového rozhodnutí s parametry elektronické úřední desky. Za daných okolností nemůže být „nepřehlednost“ úřední desky důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto ani neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy, tj. dřívější podobou úřední desky dostupnou ve webovém archivu a snímkem aktuální podoby úřední desky.

[27] Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že faktické námitky nebyly krajským soudem vůbec projednány a že se stavbou nesouhlasí značné množství osob. Není zřejmé, zda stěžovatel tyto skutečnosti pouze konstatuje, nebo z nich dovozuje nezákonnost rozsudku krajského soudu. Postačí tedy poukázat na to, že předmětem soudního řízení bylo rozhodnutí, jímž bylo odvolání zamítnuto jako opožděné. Pro posouzení jeho zákonnosti jsou zcela nevýznamné jak věcné výhrady vůči stavebnímu záměru, tak stanovisko ostatních dotčených osob k němu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[30] Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. listopadu 2023

pokračování

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu