



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Lenky Krupíčkové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **I. K.**, zastoupena Mgr. Renátou Kuníkovou, advokátkou se sídlem Pražská 550, Beroun, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Landia – Vojanka s. r. o., se sídlem Evropská 810/136, Praha 6, **II)** DLOUHÝ TECHNOLOGY s. r. o., se sídlem Jinonická 759/24, Praha 5, zastoupena JUDr. Ondřejem Kuchařem, advokátem se sídlem Železná 490/14, Praha 1, proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 25. 5. 2021, č. j. MHMP 721830/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, č. j. 11 A 154/2021-99,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 5 (dále „stavební úřad“) vydal k žádosti osoby zúčastněné na řízení I) [dále „stavebník“] ze dne 23. 7. 2018 rozhodnutí o umístění stavby pro stavební záměr nazvaný „Viladům U Vojanky“ (dále „stavba“ nebo „záměr“) na specifikovaných pozemcích v katastrálním území K. V územním rozhodnutí je uvedeno jako datum vydání 15. 4. 2018. Stavební úřad územní rozhodnutí doručoval účastníkům řízení určeným dle § 85

odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Stejnopis územního rozhodnutí je opatřen otiskem razítka doložky právní moci s doplněním data 17. 5. 2019.

[2] Proti územnímu rozhodnutí podala žalobkyně dne 15. 9. 2020 odvolání. V něm především namítala, že územní rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, neboť nebylo oznámeno jeho řádným vyvěšením na úřední desce. Žalovaný odvolání rozhodnutím uvedeným v záhlaví pro opožděnost zamítl. V odůvodnění uvedl, že se v daném případě jednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Územní rozhodnutí přitom bylo řádně vyvěšeno na úřední desce dne 16. 4. 2019, žalobkyni tedy bylo doručeno dne 1. 5. 2019, a právní moci nabylo 17. 5. 2019. I kdyby však rozhodnutí nebylo řádně doručeno, uplynula by odvolací lhůta podle § 84 odst. 1 správního řádu již 23. 4. 2020. Dodal, že územní rozhodnutí obsahovalo zjevnou písařskou chybu v údaji o roce vydání (15. 4. 2018 namísto 15. 4. 2019), která nemá na doručení žádný vliv.

[3] Žalobkyně se následně bránila žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. K námitce, že odvolání bylo podáno včas, uvedl, že žalobkyně v žalobě nijak zpochybnila počet účastníků řízení, pouze obecně namítla, že je stavební úřad nedostatečně vymezil. Tuto námitku přitom neuplatila v odvolání, takže se žalovaný danou otázkou nemohl zabývat. Podle městského soudu ovšem stavební úřad vymezil okruh účastníků dostatečně. Za účastníky podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona považoval od zahájení řízení vlastníky sousedních 57 pozemků a 15 staveb, které konkrétně identifikoval. Takové vymezení účastníků řízení je plně v souladu s § 92 odst. 3 stavebního zákona. Zákon stavebnímu úřadu neukládá, aby identifikoval jednotlivé účastníky či přesně uvedl jejich počet. S ohledem na takto velký počet účastníků jim poté mohl doručovat veřejnou vyhláškou. Ve spisu se přitom nachází vyhotovení územního rozhodnutí, na němž je vyznačeno jeho vyvěšení a svěšení na úřední desce, a to nejen v záhlaví, ale i v jeho závěru. Součástí spisu je i potvrzení o zveřejnění dokumentu dálkovým způsobem od 16. 4. 2019 do 2. 5. 2019. Městský soud vzal na základě listin obsažených ve správním spise za prokázané, že územní rozhodnutí bylo řádně zveřejněno i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Žalobkyně jejich obsah předloženými fotografiemi a listinami relevantně nezpochybnila. Městský soud uzavřel, že lhůta pro podání odvolání uplynula dne 16. 5. 2019. Dodal, že podle obsahu správního spisu bylo posledního účastníkovi řízení územní rozhodnutí doručeno dne 23. 4. 2019. Roční lhůta pro podání odvolání tak uplynula účastníkům, kterým nebylo rozhodnutí oznámeno, 23. 4. 2020. Závěrem městský soud konstatoval, že námitku podjatosti úředních osob vznesla žalobkyně opožděně, protože o ní nemuselo být samostatně rozhodnuto.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně.

pokračování

[5] Stěžovatelka připouští, že pokud by byla odvolací lhůta počítána od doručení veřejnou vyhláškou, bylo by její odvolání opožděné. Klade však otázku, zda pro doručování veřejnou vyhláškou byly splněny podmínky, tedy zda se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Dodává, že již v odvolání odkázala na námitky podané v rámci stavebního řízení, kde rovněž namítala nesprávné posouzení řízení jako řízení s velkým počtem účastníků.

[6] Podle stěžovatelky stavební úřad vymezil účastníky v rozporu s § 69 odst. 2 správního řádu, neboť územní rozhodnutí neobsahuje jejich označení. Městský soud pochybil, pokud nezrušil rozhodnutí žalovaného pro rozpor s uvedeným ustanovením. Nepostačuje označení účastníků prostřednictvím čísel pozemkových parcel. Současně v územním rozhodnutí chybí uvedení důvodu, který zakládá jejich účastenství. Nedostatečné vymezení okruhu účastníků je přitom podle rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 2 As 53/2006-79, důvodem ke zrušení rozhodnutí pro vady řízení. Pokud totiž správní orgán v řízení vůbec nezjišťoval a nevymezil okruh účastníků a nejednal s nimi, mohlo se to projevit na zákonnosti vydaného rozhodnutí, a jde proto o důvod pro jeho zrušení. Stěžovatelka v této souvislosti namítá nicotnost územního rozhodnutí s ohledem na to, že v něm zcela chyběla identifikace účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu. Odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, a na rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007-66.

[7] V dalším okruhu námitek stěžovatelka stavebnímu úřadu vytýká, že nezjistil řádně skutkový stav, jak požaduje nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 656/02, a vymezil okruh účastníků řízení příliš široce. Poukázala na to, že výstavba měla dle záměru probíhat na pozemcích p. č. XA a XB v katastrálním území K. Jako účastníci proto měli být označeni pouze vlastníci sousedních pozemků, nikoliv rovněž vlastníci pozemků, které sousedí s místní komunikací vedoucí k pozemkům dotčeným záměrem. Už vůbec neměli být jako účastníci řízení označeni vlastníci pozemků, které ani nesousedí s touto komunikací. Podle stěžovatelky označil stavební úřad za účastníky řízení osoby, jejichž práv se výstavba nedotýkala. Tím uměle navýšil počet účastníků řízení, a právě z tohoto důvodu řádně neoznámil územní rozhodnutí skutečným účastníkům, jejichž práva dotčena byla. Městský soud se ovšem s takto vymezeným okruhem účastníků spokojil a nepřezkoumal řádně, zda právní závěry ohledně splnění podmínek pro doručování veřejnou vyhláškou mají oporu ve skutkových zjištěních správních orgánů. Stěžovatelka připouští, že v žalobě konkrétně nevymezila důvody, pro které nebyly splněny podmínky pro řízení s velkým počtem účastníků. Nemohla tak ovšem učinit s ohledem na to, že tito nebyli vymezení v souladu s § 69 odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu (nedostatečná identifikace) nemohl okruh účastníků řádně přezkoumat ani městský soud.

[8] Stěžovatelka dále poukazuje na úlohu veřejné správy a její povinnost řídit se zákony. Dovojuje, že je-li podle § 94m odst. 2 ve spojení s § 94k písm. e) stavebního zákona možné doručovat některým účastníkům veřejnou vyhláškou bez toho, aniž by byli tito účastníci identifikováni osobními údaji, zvyšují se nároky na odůvodnění závěru o tom, že se v konkrétním případě jedná o řízení s velkým počtem účastníků. Zejména existují-li indicie, které by takový závěr mohly zpochybňovat, nebo rozporuje-li jej některý z účastníků řízení. V posuzovaném případě se stal okruh účastníků řízení před stavebním úřadem sporným nejpozději podáním odvolání. Na námitku stěžovatelky měl žalovaný reagovat konkrétní argumentací, ze které by bylo patrné, proč má podmínky § 144 správního řádu za splněné,

a to přinejmenším označením věcného práva k nemovitosti. Pouze jednoznačné vymezení účastníků řízení totiž mohlo vyvrátit námitku, že účastníků řízení není více než 30. V této souvislosti stěžovatelka opětovně zdůrazňuje povinnost stavebního úřadu spolehlivě zjistit okruh účastníků řízení a odkazuje na rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2012, č. j. 8 As 93/2011-91.

[9] V důsledku nesprávného vymezení účastníků řízení nebylo stěžovatelce umožněno uplatnit řádně svá procesní práva, neboť rozhodnutí bylo chybně doručováno dle § 144 správního řádu. Nedošlo tedy k řádnému doručení rozhodnutí a její odvolání nemohlo být posouzeno jako opožděné. Došlo tak k porušení práv zaručených v čl. 2 odst. 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. V konečném důsledku městský soud věcně rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí, které právní moci zpravidla nenabylo.

[10] Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby kasační soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Stavebník ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Podle něj byl rozsah účastníků řízení v rozhodnutí identifikován (výčtem nemovitostí, jejichž vlastníci jsou účastníky daného řízení) a je zřejmé, že jich je více než 30. Stěžovatelka v odvolání nenamítala, že se nejednalo o řízení s velkým počtem účastníků řízení. Její odkaz na námitky z jiného řízení (stavebního) je bez právního významu s ohledem na opožděnost odvolání. Nadto může být okruh účastníků v různých fázích řízení rozdílný. Stavebník dále upozorňuje na to, že argumentaci týkající se vymezení účastníků v rozporu s § 69 odst. 2 správního řádu stěžovatelka neuvedla v žalobě. Krom toho se případné nesprávné vymezení okruhu účastníků řízení netýká jejich vlastnických práv, ale jen práv daných vlastníků, která však nemůže stěžovatelka v řízení o své žalobě hájit. Podle stavebníka stěžovatelka pomíjí, že účastníky řízení dle stavebního zákona mají být v souladu s judikaturou nejen vlastníci sousedících pozemků, ale i vlastníci ostatních pozemků, pokud mohou být na svých vlastnických či jiných věcných právech dotčeni danou stavbou. Osoby, jejichž účastenství stěžovatelka zpochybňuje, přitom vlastní také pozemky se stavbami tvořící jeden celek s pozemky (zahradami) přímo sousedícími s pozemky stavby. Je tedy zřejmé, že jejich vlastníci jsou stavbou též přímo dotčeni. Odkaz stěžovatelky na rozsudek č. j. 2 As 53/2006-79 není relevantní, neboť se týkal opomenutých účastníků. V posuzované věci stavební úřad naopak vymezil okruh účastníků řízení a umožnil jim v řízení vykonávat jejich práva. Skutečnost, že tak stěžovatelka v daném řízení neučinila, musí jít jen k její tíži. Stěžovatelka nebyla v územním řízení nijak zkrácena na svých právech, tato si však nestřežila včas a nyní zpětně zpochybňuje pravomocné územní rozhodnutí.

[13] Stavebník dále upozorňuje na to, že se záměr bude dotýkat i pozemků, na nichž se nachází místní komunikace. Tyto pozemky jsou uvedeny ve výroku územního rozhodnutí. Navíc se stavba přímo dopravně napojuje na danou komunikaci, která tak bude sloužit k dopravní obsluze záměru. I tím jsou dotčena vlastnická práva vlastníků k ní přilehlých nemovitostí. Polemiku o chybějícím dotčení práv daných vlastníků stěžovatelka rovněž uvedla až v kasační stížnosti.

pokračování

[14] Podle stavebníka není pravdou, že by se městský soud nezabýval zákonností doručování v územním řízení. Touto otázkou se zabýval v rozsahu žalobních námitek, které nebyly nijak konkrétní, což stěžovatelka v kasační stížnosti přiznává. Stavebník dodává, že správní orgány postupovaly při doručování písemností v územním řízení v souladu se zákonem. Jeho účastníci byli v řízení jednoznačně identifikováni výčtem nemovitostí, které vlastní; vlastníky lze snadno dohledat náhledem do katastru nemovitostí. Odkazovaná ustanovení § 94k a 94m stavebního zákona se týkají sloučeného územního a stavebního řízení, které zde nebylo vedeno. Okruh účastníků řízení se po podání odvolání stěžovatelky nestal nijak sporným, jak uvádí stěžovatelka, navíc ani tato argumentace nebyla uvedena v odvolání. Stavebník nesouhlasí ani s tím, že by územní rozhodnutí bylo stíženo nicotností. Odkazované rozsudky se týkají skutkově a právně zcela odlišných případů. Navíc si stěžovatelka protiřečí, neboť na jednu stranu označuje územní rozhodnutí za nicotné, na druhou stranu se však domáhá jeho opětovného doručení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předeseílá, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nejsou přípustné kasační námitky, které se opírají o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. V tomto směru podle konstantní judikatury „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží*“ (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49). Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil rovněž v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do kasačního řízení. Připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před Nejvyšším správním soudem by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (dále rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89).

[18] Stěžovatelka za jádro sporu označuje otázku, zda se v posuzované věci jednalo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu. V návaznosti na takto vymezený předmět sporu pak obsáhle namítá, že nebyly splněny zákonné podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, respektive, že skutkový závěr správních orgánů o jejich splnění nemá oporu ve správním spise. Nejvyšší správní soud však nemohl přehlédnout, že kasační stížnost v tomto ohledu obsahuje převážně zcela novou argumentaci, která nezazněla nejen v řízení před správními orgány, ale především ani v řízení před městským soudem.

[19] V žalobě stěžovatelka v této souvislosti obsáhle rozporovala především to, zda došlo k řádnému doručení územního rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky. Namítala, že územní rozhodnutí nebylo vyvěšeno na úřední desce ani zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále dovozovala, že došlo k manipulaci se spisem a že ve věci rozhodovaly vyloučené úřední osoby. Nyní deklarované sporné otázky, tedy zda byly splněny zákonné podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou z důvodu řízení s velkým počtem účastníků, se stěžovatelka dotkla pouze okrajově v bodě III. žaloby. Zde však nijak nerozporovala samotnou úvahu stavebního úřadu o stanoveném okruhu účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona či nedostatečnost jejich identifikace pomocí popisných čísel staveb a parcelních čísel pozemků. Vytýkala správním orgánům pouze to, že se touto otázkou vůbec nezabývaly. Dovožovala tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí vydaných správními orgány pro zcela chybějící samostatnou správní úvahu ohledně vymezení okruhu účastníků řízení v odůvodnění rozhodnutí.

[20] Teprve v kasační stížnosti stěžovatelka přichází s tím, že způsob identifikace účastníků řízení v územním rozhodnutí neodpovídá § 69 odst. 2 správního řádu, že v rozhodnutí nebyl označen důvod zakládající účastenství stanoveného okruhu osob a že tento okruh (počet) účastníků řízení byl stanoven nesprávně (šířeji). Jak správně poznamenal stavebník ve vyjádření ke kasační stížnosti, jedná se o zcela nové argumenty proti vymezení okruhu účastníků řízení v odůvodnění územního rozhodnutí. Tyto námitky nebyly uplatněny v řízení před městským soudem, a jsou proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

[21] Jedinými přípustnými kasačními námitkami jsou tudíž ty, v nichž stěžovatelka správním orgánům vytýká nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí, protože se nezabývaly stanovením okruhu účastníků a dále ty, podle nichž následně zatížil vadou nepřezkoumatelnosti svůj rozsudek i městský soud, který nezrušil rozhodnutí žalovaného pro chybějící, respektive nedostatečné a nesprávné vymezení okruhu účastníků a jejich chybnou, respektive nedostatečnou identifikaci, jelikož se těmito otázkami řádně nezabýval.

[22] Námitce stěžovatelky, že se správní orgány nezabývaly stanovením okruhu účastníků, však nelze přisvědčit. Územní rozhodnutí zcela zřetelně obsahuje jasnou a srozumitelnou úvahu o tom, jak stavební úřad určil jednotlivé účastníky řízení, a to na stranách 31 a 32. Samostatně se stavební úřad věnoval okruhu účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, který mezi účastníky řízení řadí osoby, *jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. Ve vztahu k tomuto okruhu účastníků řízení stavební úřad uvedl, že: „*se v územním řízení podrobně zabýval otázkou postavení účastníků řízení, jednotlivých vlastníků sousedních staveb a pozemků, přičemž vycházel zejména z podkladů o parcelním členění území dotčeného návrhem stavby a práv odpovídající věcnému břemeni a otázkou do jaké míry budou účastníci řízení přímo dotčeni na svých vlastnických právech. Vzhledem k tomu, že přístupová cesta ke stavbě v době realizace bude pouze stávající ulici U Vojanky (dotčení vlastnických práv hlukem a dalšími imisemi z dopravy ve fázi provádění stavby – rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, sp.z. 5 As 6/2009-94 ze dne 31. 8. 20), zahrnul stavební úřad okruh účastníků vlastníky pozemků a nemovitostí na nich podél ulice U Vojanky s napojením na ulici Jinonická (Imisemi se obecně rozumí zásah do cizích vlastnických nebo jiných práv nad míru přiměřenou poměrům).*“ Nedůvodná je proto i námitka

pokračování

stěžovatelky, že v územním rozhodnutí nebyl uveden důvod zakládající účastenství stanoveného okruhu osob. Stavební úřad srozumitelně vysvětlil, že mezi účastníky řízení zařadil vlastníky pozemků a staveb z obou stran komunikace nacházející se na pozemku parc. č. XC, na kterou se má záměr napojovat, a to z důvodu možných imisí v době realizace záměru, neboť se jedná o jedinou přístupovou cestu k záměru. Ostatně sama stěžovatelka v odvolání proti provedení stavby namítala, že *„okolí bude při provádění stavby zatěžováno prachem, hlukem a imisemi, čímž bude podstatně dotčeno vlastnického právo vlastníků sousedních nemovitostí.“* Jednotlivé osoby, jimž svědčil uvedený důvod pro jejich účastenství, pak stavební úřad identifikoval pomocí čísel popisných staveb, respektive parcelních čísel pozemků, přičemž uvedl i ustanovení zákona, podle kterého k tomuto způsobu identifikace přistoupil.

[23] Již z územního rozhodnutí tedy stěžovatelka měla možnost seznat nejen důvod, pro který stavební úřad považoval vymezené osoby za účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, ale i počet účastníků, jejich totožnost a důvod způsobu jejich identifikace. Jak uvádí odborná literatura, *„v zájmu toho, aby dotčené osoby měly reálnou možnost zjistit, kdo je stavebním úřadem pokládán za účastníka řízení, musí být vždy vymezeny a uvedeny pozemky, které jsou záměrem dotčeny. Podle tohoto vymezení se pak následně může každá z dotčených osob identifikovat.“* [Vávrová E. a kol., Stavební zákon. Praktický komentář. Wolters Kluwer (ČR). § 92. Praha. 2021]. Nic proto stěžovatelce nebránilo přednést v žalobě věcné námitky proti výsledku úvahy stavebního úřadu o okruhu osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Jelikož tak stěžovatelka učinila teprve v kasační stížnosti, nemohl se těmito aspekty zabývat městský soud. Tím méně tak může činit Nejvyšší správní soud.

[24] Nedůvodné jsou i námitky stěžovatelky, v nichž souhrnně dovozuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu chybějícího posouzení, zda se v posuzované věci jednalo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu a zda tedy vůbec byly splněny zákonné podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou.

[25] V tomto směru je třeba odmítnout úvahu stěžovatelky, že městský soud nemohl řádně přezkoumat okruh účastníků řízení, protože chyběla jejich identifikace podle § 69 odst. 2 správního řádu. Městskému soudu v takovém postupu totiž bránila především chybějící příslušná žalobní námitka. Totéž platí ve vztahu k možnosti městského soudu přezkoumat související otázku, zda byly v řízení splněny zákonné podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou (řízení s velkým počtem účastníků), respektive, zda skutkový závěr správních orgánů o jejich splnění má oporu ve správním spise.

[26] Městský soud byl povinen zabývat se výhradně námitkami, které stěžovatelka v řízení o žalobě řádně a včas uplatnila, neboť při přezkoumávání rozhodnutí je vázán rozsahem napadení (nejde-li o rozhodnutí nicotné, kdy je oprávněn nicotnost deklarovat i bez návrhu), tj. přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jen v mezích žalobních bodů (k tomu blíže viz rozsudky NSS ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, ze dne 12. 1. 2005, č. j. 7 Azs 329/2004-48, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, nebo ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39). Meze vytýčené žalobou je soud oprávněn překročit *„jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě*

případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém případě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání. Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[27] V posuzované věci nenastala situace, kdy by namítané vady v postupu stavebního úřadu (nedostatky při vymezení okruhu účastníků řízení), které stěžovatelka tvrdí teprve v kasační stížnosti, způsobovaly nemožnost přezkumu rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů. Zpochybňovala-li stěžovatelka v žalobě to, zda došlo k řádnému doručení veřejnou vyhláškou, zaměřil se městský soud správně pouze na namítané nevyvěšení územního rozhodnutí na úřední desce a jeho zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Městský soud nemohl nad rámec těchto námitek přezkoumávat, zda vůbec byly splněny podmínky pro tento způsob doručování. Pro posouzení důvodnosti vznesených žalobních námitek takovou úvahu nepotřeboval. Pokud by k ní nad rámec žalobních bodů přesto přistoupil, porušil by zásadu dispoziční.

[28] Taktéž v případě namítané vady rozhodnutí vydaných správními orgány, která měla dle žalobní námítky spočívat v chybějící samostatné správní úvaze ohledně vymezení okruhu účastníků řízení v odůvodnění rozhodnutí, se městský soud správně zaměřil pouze na to, zda územní rozhodnutí takové vymezení obsahuje. K tomu konstatoval, že stavební úřad vymezil v územním rozhodnutí okruh účastníků řízení dostatečně a reprodukoval jeho závěry. Tedy, že stavební úřad vymezil jako účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vlastníky sousedních 57 pozemků a 15 staveb, které identifikoval v souladu s § 92 odst. 3 stavebního zákona. Dodal, že zákon stavebnímu úřadu neukládá, aby identifikoval jednotlivé účastníky či přesně uvedl jejich počet a že stěžovatelka samotný počet účastníků řízení nijak nespороvala. Městský soud však již nemohl přezkoumávat věcnou správnost této úvahy stavebního úřadu, neboť v tomto směru stěžovatelka žádné konkrétní námitky neuplatnila.

[29] S ohledem na způsob, jakým byla žalobní námitka týkající se vymezení okruhu účastníků řízení formulována, městský soud rovněž dostatečně vysvětlil, jakým způsobem byli účastníci podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona identifikováni a že se tak stalo v souladu s § 92 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož platí, že *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*. Stěžovatelka totiž v řízení před městským soudem nepřednesla žádné konkrétní důvody, pro které měli být tito účastníci řízení vymezeni podle § 69 odst. 2 správního řádu a naopak nepostačovalo jejich označení (identifikace) v souladu s citovaným ustanovením stavebního zákona. Na vysvětlení městského soudu, že identifikaci takto vymezeného okruhu účastníků řízení řeší právě zvláštní právní předpis, nikoliv tedy předpis obecný

pokračování

(správní řád), přitom stěžovatelka v kasační stížnosti nereaguje. Její kasační argumentace je v tomto ohledu nepřijatelná.

[30] Vznese-li tedy stěžovatelka v řízení před městským soudem konkrétní věcné námitky toliko vůči tomu, zda bylo územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou řádně doručeno, mohl městský soud posuzovat opožděnost jejího odvolání pouze optikou této skutečnosti. Na tom nic nemění námitka stěžovatelky v kasační stížnosti, že na pochybení správních orgánů při vymezení okruhu účastníků řízení poukazovala již v odvolacím řízení (prostřednictvím poukazu na námitky v jiném – stavebním – řízení). Městský soud nemohl za stěžovatelku případné důvody její žaloby vyhledávat sám v jejích předchozích podáních, notabene učiněných v jiných řízeních (viz výše).

[31] Nakonec se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nicotnosti územního rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv stěžovatelka námitku neuplatnila v řízení před městským soudem, nicotnost rozhodnutí je vadou, již se soudy zabývají *ex officio*.

[32] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost správního aktu přitom vyvolává jen závažná a zjevná vada (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, *pumelice*).

[33] Nicotnost územního rozhodnutí stěžovatelka spatřuje v chybějící identifikaci účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu. Takový nedostatek by však mohl způsobovat toliko nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, nikoliv jeho nicotnost. Nejednalo by se totiž o natolik závažnou vadu rozhodnutí, která by svou intenzitou byla srovnatelná s případy vad vyjmenovanými v § 77 odst. 1 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[36] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního

zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 3. května 2024

Petr Mikeš
předseda senátu