



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **JUDr. I. V.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MUDr. J. D., CSc.**, zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Bělinou, Pobřežní 370/4, Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2022, čj. MHMP 123161/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2023, čj. 11 A 7/2022 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 8 (stavební úřad) vydal dne 16. 6. 2021 rozhodnutí, kterým dodatečně povolil na žádost osoby zúčastněné na řízení (stavebník) nástavbu a stavební úpravy rodinného domu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl jako opožděné. Městský soud zamítl následně podanou žalobu.

2. Kasační řízení

[2] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá nesprávné posouzení otázky, zda v dané věci mělo být stěžovateli doručováno veřejnou vyhláškou. Takové doručování má být uvážlivé (§ 4 odst. 1 a 4 správního řádu, čl. 36 a čl. 38

odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Podle stěžovatele městský soud nevzal v potaz podstatné skutečnosti, konkrétně:

- Již dne 9. 11. 2020 podal stavebník žádost o změnu stavby před dokončením, která odpovídala finální podobě stavby.
- Dne 1. 12. 2020 vydal orgán územního plánování závazné stanovisko k přestavbě a změně zastřešení. Dne 26. 11. 2020 vydal odbor životního prostředí souhlasné stanovisko z hlediska vlivu na životní prostředí.
- Dne 25. 2. 2021 vydal stavební úřad oznámení o zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Žádost nebyla úplná, a proto byl stavebník vyzván k jejímu doplnění a řízení bylo přerušeno. Doručováno bylo individuálně.
- Dne 5. 3. 2021 podal stěžovatel u stavebního úřadu podnět k provedení kontrolní prohlídky rozestavěné stavby a oznámení o spáchání přestupku. Na toto podání stavební úřad neodpověděl, přestože stěžovatel žádal o vyrozumění.
- Dne 12. 3. 2021 podal stěžovatel urgenci podnětu k provedení kontrolní prohlídky. Ani na toto podání stavební úřad neodpověděl, ačkoliv jej o to stěžovatel žádal.
- Dne 16. 3. 2021 byla stavba zastavena rozhodnutím o zastavení nepovolené stavby. Stavební úřad zjistil, že hrubá stavba ve smyslu žádosti o změnu stavby před jejím dokončením je téměř dokončena a jedná se o nepovolenou stavbu.
- Dne 17. 3. 2021 zastavil stavební úřad řízení o změně stavby před dokončením. Rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno až 13. 4. 2021. Doručováno bylo individuálně.
- Dne 31. 3. 2021 stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, dne 26. 4. 2021 bylo na úřední desce městské části Praha 8 vyvěšeno oznámení o zahájení řízení a dne 16. 6. 2021 bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Výkresová dokumentace je zcela shodná s předchozím řízením. O těchto úkonech neměl stěžovatel povědomí.

[3] Podle stěžovatele stavební úřad antedatoval předchozí rozhodnutí o zastavení předchozího řízení. Dále je zřejmé, že v dané věci je rozsah stavebních prací identický s předchozím řízením, nejednalo se tedy jen o podobné řízení s podobným předmětem, jak dovodil městský soud. Není pravda, že stavební úřad přihlédl při vymezení účastníků řízení zejména k tomu, že původně povolená stavba byla menšího rozsahu a obsahovala pouze jednu terasu, zatímco nově projednávaný návrh obsahuje další terasu ve více směrech. Druhá terasa (okolo tří nově projektovaných místností a koupelny v podkroví) byla již v návrhu ze dne 9. 11. 2020 (žádost o změnu stavby před dokončením) a doručováno bylo jednotlivě. První terasa byla součástí projektové dokumentace v řízení z roku 2015. Stavební úřad by postupoval korektně, jestliže by změnil rozsah vedlejších účastníků a začal doručovat jiným způsobem.

[4] Stěžovatel od počátku vystupoval aktivně. Změnu doručování nebylo možné předpokládat právě proto, že stěžovatel byl se stavebním úřadem v kontaktu. Řešil totiž úmyslné poškozování své nemovitosti ze strany stavebníka. Stavební úřad nekonal, ač konat měl. Stěžovatel očekával zapečetění stavby a ukládání pokut, nikoliv zpětvzetí žádosti a podání nové žádosti o dodatečné povolení stavby téhož dne. Tento účelový postup je protiprávní a stavebník by neměl být zvýhodněn oproti jiným účastníkům řízení. Za dané situace stěžovatel předpokládal, že mu bude doručováno stejným způsobem. Náhlá změna doručování ohrozila právní jistotu účastníků, postrádá racionalitu a legitimitu. Nejednalo se o zřízení rozsáhlejší stavby než v předchozím řízení, nýbrž o tytéž úpravy a nástavbu

pokračování

rodinného domu. Smyslem právní úpravy je zajistit doručení všem účastníkům řízení a doručení do vlastních rukou nebylo spojeno s žádnými obtížemi či nepřiměřenými náklady. Absurdita doručování veřejnou vyhláškou je o to zjevnější, že jeden z účastníků má bydliště v Texasu (USA). Jednání stavebního úřadu nepřiměřeně ztěžuje ochranu práv osob, jejichž vlastnictví je stavbou přímo dotčeno. Stavební úřad nešetřil práva těchto osob nabytá v dobré víře a upřednostnil zájem stavebníka. Posouzení městského soudu je v rozporu s principem spravedlnosti.

[5] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se plně ztotožnil. Navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[7] Osoba zúčastněná na řízení – stavebník se ztotožnil s názorem městského soudu. Stavební úřad stanovil okruh účastníků řízení zákonným způsobem. Doručování veřejnou vyhláškou bylo za daných okolností vhodné a zákonné. Stavebník navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Jak již správně uvedl městský soud, v případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost (§ 92 odst. 1 správního řádu) je soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů *pouze* to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce (stěžovatel) – v důsledku případného nezákonného posouzení odvolání jako opožděného – zkrácen na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 As 51/2006 - 112, ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007 - 111).

[10] Pro posouzení opožděnosti odvolání stěžovatele je podstatné, zda mu bylo řádně doručeno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, proti němuž odvolání směřoval. Městský soud správně zrekapituloval: „*Platí, že v případě řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 2 a 6 správního řádu). Pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, rozumí se jím řízení s více než 30 účastníky (§ 144 odst. 1 správního řádu), přičemž se počítají jeho tzv. účastníci hlavní [§ 109 písm. a) až d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] a vedlejší [§ 109 písm. e) a f) stavebního zákona]. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby osoby uvedené v § 109 stavebního zákona, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85 stavebního zákona [srov. body 17 až 19 rozsudku NSS ze dne 13. 1. 2023, čj. 10 As 299/2022 - 56, pozn. NSS].“*

[11] Jsou-li splněny zákonné podmínky pro doručování písemností ve správním řízení veřejnou vyhláškou, může správní orgán takto doručovat. Je to věcí jeho správního uvážení. Doručováním veřejnou vyhláškou správní orgán (bez dalšího) nijak neporušuje zásadu služby veřejnosti ani neupírá dotčeným osobám možnost uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 1 a 4 správního řádu). Naopak tím urychluje řízení a v rámci

efektivitu a hospodárnosti též usnadňuje komunikaci s účastníky (§ 6 správního řádu). Právní úprava doručování veřejnou vyhláškou není v rozporu s čl. 36 či čl. 38 odst. 2 Listiny (srov. např. str. 13 rozsudku NSS ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 19/2008 - 117, bod 33 rozsudku NSS ze dne 4. 9. 2017, čj. 8 As 136/2016 - 50). Z pouhé skutečnosti, že stěžovatel nepovažuje doručování veřejnou vyhláškou za vhodné, nelze dovodit nezákonnost takového postupu. Správní orgán může v řízení s velkým počtem účastníků doručovat veřejnou vyhláškou konkrétnímu vedlejšímu účastníkovi i tehdy, je-li mu tento účastník znám z úřední činnosti (srov. body 30 a 36 rozsudku čj. 8 As 136/2016 - 50). NSS rovněž poznamenává, že smyslem doručování veřejnou vyhláškou není zamezit vedlejším účastníkům řízení v účinné procesní obraně, či snad účastníkům (bez dalšího) excesivně ztěžovat možnost uplatnění jejich práv – tato možnost zůstává zachována bez odchylek. Pouze se přenáší odpovědnost za seznámení se se správním řízením a rozhodnutím na vedlejšího účastníka řízení, který musí nejlépe vědět, jak se rozhodnutí týká jeho zájmů, a zda je hodlá chránit (srov. bod 19 rozsudku NSS ze dne 2. 12. 2022, čj. 5 As 346/2021 - 55).

[12] Ze správního spisu NSS zjistil, že stavební úřad podrobně zdůvodnil okruh účastníků řízení na str. 4 a 5 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad zahrnul mezi účastníky všechny osoby, jejichž práva mohou být dodatečně povolovanou stavbou dotčena, a to s ohledem na zachování pohody bydlení ve stavebách, které je možné obsáhnout z navrhované terasy ve 3. NP. Původně povolená stavba byla menšího rozsahu a obsahovala pouze jednu terasu. Optický dosah nově navržené terasy se oproti řízení o umístění a povolení stavby dotýká i části staveb na protější straně ulice V. Celkem bylo účastníků řízení 31, a proto byl splněn zákonný předpoklad pro doručování (stěžovateli) veřejnou vyhláškou.

[13] Ze správního spisu NSS dále zjistil, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou dne 17. 6. 2021. Součástí spisu je potvrzení o vyvěšení z elektronického systému spisové služby, z něhož plyne, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo vyvěšeno dne 17. 6. 2021 a sejmuto dne 5. 7. 2021. NSS tedy nemá pochyb, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo doručeno veřejnou vyhláškou v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu a považuje se za doručené stěžovateli patnáctým dnem po vyvěšení, tj. 2. 7. 2021. Lhůta pro podání odvolání tedy stěžovateli uplynula dne 19. 7. 2021, proto bylo odvolání podané dne 17. 9. 2021 opožděné (§ 192 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu).

[14] Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani názor stěžovatele, že stavební úřad měl doručovat individuálně jako v předchozích řízeních týkajících se téže nemovitosti. NSS souhlasí s městským soudem, že v každém jednotlivém řízení rozhoduje správní orgán vždy individuálně podle rozhodného skutkového a právního stavu, a to i tehdy, týkají-li se správní řízení stejné nemovitosti. Z toho plyne povinnost stanovit okruh účastníků pro každé jednotlivé řízení zvlášť a zkoumat a upřesňovat jej v průběhu celého řízení. Počet účastníků v jednotlivých řízeních tedy nemusí být shodný. Pro úplnost NSS sděluje, že právní předpisy nevylučují doručování veřejnou vyhláškou, má-li některý účastník bydliště jinde než v ČR (např. USA). Také tento účastník má odpovědnost za hájení svých práv a zájmů a lze mu, za splnění zákonných podmínek, doručit písemnosti veřejnou vyhláškou (která se v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu zveřejňuje též způsobem umožňujícím dálkový přístup, a proto se s ní lze seznámit např. i z cizího státu).

pokračování

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že městský soud nezohlednil skutečnosti rekapitulované v bodě [2] tohoto rozsudku. Z nich má být podle stěžovatele zřejmé, že stavební úřad antedatoval rozhodnutí o zastavení předchozího řízení a že rozsah stavebních prací v řízení o dodatečném povolení stavby je identický s předchozím řízením o změně stavby před dokončením. NSS musí konstatovat, že takto stěžovatel žalobní bod neformuloval, a proto nelze městskému soudu vyčítat, že tuto stěžovatelovu argumentaci „nevzal v potaz“. Stěžovatel v žalobě toliko uvedl, že mělo být doručováno jednotlivě, a to i přesto, že počet účastníků řízení skutečně přesáhl 30; to proto, že stavebník se pokoušel provést stavbu nejprve na podkladě rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení ze dne 1. 9. 2015, poté požádal o změnu stavby před jejím dokončením, ale nakonec bylo uvedené řízení zastaveno rozhodnutím ze dne 17. 3. 2021. Stěžovatel v žalobě dále sdělil, že *„hrubá stavba nepovolené přestavby domu byla v takovém stavu a docházelo k takovým excesům ze strany stavebníka, že jsem byl nucen stavebnímu úřadu podat řadu podnětů, které vedly k tomu, že nedovolená stavba byla stavebním úřadem zastavena rozhodnutím o zastavení nepovolené stavby [...] ze dne 16. 3. 2021“*. Z těchto okolností stěžovatel v žalobě dovozoval, že mělo být doručováno stejným způsobem jako doposud, tedy individuálně. Právě na tuto argumentaci odpověděl městský soud (viz zejm. bod 28 napadeného rozsudku), s jehož závěry se NSS ztotožňuje. NSS uzavírá, že stěžovatel v žalobě nezdůraznil ty skutečnosti, které konkrétně vyzdvihuje v kasační stížnosti (jakkoliv se stále týkají tématu doručování a předchozích řízení týkajících se téže nemovitosti). V řízení před městským soudem neuplatnil námitku antedatování rozhodnutí o zastavení řízení ani námitku identického rozsahu stavebních prací v předchozím řízení o změně stavby před jejím dokončením, v němž bylo doručováno individuálně. Tyto námitky uplatnil poprvé až v kasační stížnosti, jde tedy o nový důvod ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., resp. skutečnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s., které jsou nepřípustné a NSS se jimi nemůže zabývat.

[16] Totéž platí o argumentu stěžovatele, že změnu způsobu doručování nepředpokládal, neboť byl se stavebním úřadem v kontaktu ohledně poškozování jeho nemovitosti stavebníkem (a očekával zapečetění stavby a ukládání pokut, nikoliv účelový postup stavebníka). Podstata úvah přednesených v žalobě byla odlišná. Svou komunikaci se stavebním úřadem, resp. podněty směřované stavebnímu úřadu, stěžovatel zmínil v kontextu *„excesů ze strany stavebníka“* a dále při úvaze, že podnět ze dne 13. 4. 2021 měl být vyhodnocen jako námitka účastníka řízení. Také v tomto ohledu jsou argumenty stěžovatele nepřípustné (§ 104 odst. 4, § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Z výše uvedeného posouzení je zřejmé, že argumentaci stěžovatele správně posoudil již městský soud, s jehož závěry se NSS plně ztotožnil. Kasační námitka nesprávného posouzení, zda mělo být stěžovateli doručováno veřejnou vyhláškou (a v důsledku toho bylo namístež posoudit jeho odvolání jako včasné, či naopak jako opožděné), není důvodná.

[18] Závěrem považuje NSS za žádoucí sdělit, že z lidského hlediska má pochopení pro stěžovatelův subjektivní pocit nespravedlnosti. Za daných okolností však NSS nemohl rozhodnout jinak, neboť stavební úřad doručoval veřejnou vyhláškou v souladu s právními předpisy. Zároveň je odpovědností každého občana, aby se průběžně seznamoval s „veřejnými vyhláškami a úředními deskami“, jež se mohou dotýkat jeho práv a zájmů.

4. Závěr a náklady řízení

[19] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[21] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, ta proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 30. července 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu