



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČO: 67010041
sídlem Körnerova 219/2, Zábrdovice, Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem třída Žerotínovo nám. 3, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

statutární město Brno
sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno
zastoupené advokátem Mgr. Milošem Procházkou
sídlem Kobližná 71/2, Brno

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č.j. JMK 82369/2024
a č. j. JMK 82252/2024,

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Předmětem sporu je otázka, zda ve správním řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) je skutečností určující počátek běhu lhůty pro podání odvolání vedlejším účastníkem doručení prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou, nebo jeho dřívějšího doručení do vlastních rukou vedlejšího účastníka řízení prostřednictvím jeho datové schránky.

Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č.j. JMK 82369/2024

2. Magistrát města Brna (dále jen „magistrát“) vydal na žádost osoby zúčastněné na řízení rozhodnutí ze dne 21. 3. 2024, č. j. MMB/00134125/2024 (dále jen „společné povolení“), kterým povolil ve společném řízení záměr označený jako *Stavba 06 Železniční uzel Brno – městská infrastruktura, Ulice Bulvár I.A etapa – propojení ul. Opuštěná a ul. Uhelná*. Magistrát oznámil společné povolení veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsil na úřední desce dne 21. 3. 2024, přičemž k doručení došlo dne 5. 4. 2024. Vedle toho odeslal magistrát společné povolení dne 21. 3. 2024 též do žalobcovy datové schránky. K doručení písemnosti došlo dne 2. 4. 2024, kdy se žalobce do datové schránky přihlásil.
3. Žalobce podal dne 22. 4. 2024 odvolání proti společnému povolení, které však žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 6. 2024, č.j. JMK 82369/2024, zamítl pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Žalovaný při hodnocení včasnosti podaného odvolání vycházel z doručení společného povolení do žalobcovy datové schránky, a dospěl tak k závěru, že lhůta k podání odvolání uplynula již dne 17. 4. 2024 a odvolání bylo proto podáno po lhůtě.

Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2024, č. j. JMK 82252/2024

4. Magistrát vydal na žádost osoby zúčastněné na řízení rozhodnutí ze dne 18. 1. 2024, č. j. MMB/00134125/2024 (dále jen „stavební povolení“), kterým povolil ve společném řízení záměr označený jako *Stavba 06 Železniční uzel Brno – městská infrastruktura, Ulice Bulvár I.A etapa – propojení ul. Opuštěná a ul. Uhelná* (pozn. soudu: součástí stavby jsou odlišné stavební objekty než v případě společného povolení). Magistrát oznámil stavební povolení veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsil na úřední desce dne 18. 1. 2024, přičemž k doručení veřejnou vyhláškou došlo dne 2. 2. 2024. Vedle toho odeslal magistrát stavební povolení dne 18. 1. 2024 též do žalobcovy datové schránky. K doručení písemnosti došlo dne 22. 1. 2024, kdy se žalobce do datové schránky přihlásil.
5. Žalobce podal dne 19. 2. 2024 odvolání proti stavebnímu povolení, které však žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 6. 2024, č.j. JMK 82252/2024, zamítl pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Žalovaný při hodnocení včasnosti podaného odvolání vycházel z doručení stavebního povolení do žalobcovy datové schránky, a dospěl tak k závěru, že lhůta k podání odvolání uplynula již dne 6. 2. 2024, a odvolání bylo proto podáno po lhůtě.

Spojení věci

6. Žalobce se dvěma samostatně podanými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení obou v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného (dále také jen „napadená rozhodnutí“).

7. Soud usnesením ze dne 20. 2. 2025, čj. 30 A 49/2024-103, rozhodl podle § 39 odst. 1 s. ř. s. o spojení věcí ke společnému projednání. Vzhledem k tomu, že argumentace žalobce, žalovaného i osoby zúčastněné jsou v případě obou věcí takřka totožné, shrne soud stanoviska stran a vypořádá jejich námítky společně.

Žaloba

8. Žalobce namítá nezákonnost napadených rozhodnutí. Dle jeho názoru nelze patnáctidenní lhůtu počítat ode dne doručení prvostupňových rozhodnutí do žalobcovy datové schránky. Tento nadstandardní (nenárokový) způsob doručení měl pouze informativní povahu bez jakýchkoliv právních účinků. V řízení s velkým počtem účastníků musí správní orgán doručovat spolkům písemnosti pouze a jen veřejnou vyhláškou. Řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí je vždy řízením s velkým počtem účastníků, a proto se písemnosti v tomto řízení doručují spolkům jen veřejnou vyhláškou podle § 25 ve spojení s § 144 odst. 6 správního řádu. K doručování prvostupňových rozhodnutí přímo do žalobcovy datové schránky neexistuje právní důvod a takový postup je v rozporu s právními předpisy. Žalobce přitom zdůraznil, že obě řízení nebyla vedena podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), nýbrž podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) jako navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).
9. Podle žalobce počítá § 144 odst. 2 správního řádu s tím, že v řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat buď vždy přímo všem účastníkům, anebo veřejnou vyhláškou (vyjma privilegovaných účastníků). Správní orgán si musí na začátku řízení vždy vybrat jednu z těchto variant a nemůže se od ní odchýlit. V daném případě magistrát od počátku doručoval písemnosti veřejnou vyhláškou, a proto byl povinen tímto způsobem postupovat i v případě doručování prvostupňových rozhodnutí žalobci. Žalovaný nevysvětlil, z jakého právního důvodu magistrát vedle oznámení veřejnou vyhláškou doručoval souběžně prvostupňová rozhodnutí žalobci přímo. Podle žalobce šlo o úskok a šikanózní postup vedený snahou zbavit ho možnosti podat proti prvostupňovým rozhodnutím odvolání.
10. Na projednávanou věc nedopadají závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 31/2011-88 a další rozsudky, na něž se žalovaný odvolává. Věc se týká výkladu odlišných ustanovení správního řádu, přičemž šlo o souběh různých způsobů *přímého* doručování rozhodnutí (navíc v jiném typu řízení), nikoliv o souběžné oznamování rozhodnutí veřejnou vyhláškou a *přímým* doručením. Postup magistrátu také zpochybňuje právní jistotu spolků, které se účastní navazujících řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Navíc je v rozporu se zásadou rovnosti. Na rozdíl od žalobce, jemuž běžela lhůta od doručení do datové schránky, by jakýkoliv jiný spolek, který by se přihlásil až ve fázi odvolacího řízení, mohl odvolání podat až do uplynutí lhůty odvíjející se od doručení prvostupňového rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Nelze připustit, aby spolky účastníci se prvostupňové fáze řízení měly kratší lhůtu pro podání odvolání než spolky, které se účastní až fáze odvolací.
11. Žalobce má rovněž za to, že rozhodnutím žalovaného došlo k porušení principů Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“) a

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“), neboť žalobci nebylo umožněno účastnit se odvolacího řízení, ačkoliv je dlouhodobě činným ekologickým spolkem a podal odvolání v zákonem stanovené lhůtě.

12. V replice k vyjádření žalovaného žalobce doplnil, že předmětné stavební záměry jsou zahrnuty pod stavby uvedené v bodu 2 přílohy č. 1 liniového zákona (*stavby v rámci železničního uzlu Brno*), přičemž podle § 2 odst. 6 liniového zákona se rozhodnutí podle tohoto zákona doručují (vyjma privilegovaných účastníků a dotčených orgánů) pouze veřejnou vyhláškou.

*Vyjádření žalovaného
a osoby zúčastněné na řízení*

13. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Setrval na stanovisku, že odvolání proti prvostupňovým rozhodnutím byla podána opožděně. Žalobce se doručením prvostupňových rozhodnutí seznámil s jejich obsahem a mohl proti nim činit právní kroky. Na věc dopadají závěry vyslovené v rozsudku NSS čj. 8 As 31/2011-88. I kdyby magistrát měl správně doručovat veřejnou vyhláškou, tak i v takovém případě by nesprávné doručení do žalobcovy datové schránky mělo za následek oznámení rozhodnutí a započetí běhu odvolací lhůty. Dále poukázal na rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2021, čj. 3 As 423/2019-31, a ze dne 21. 7. 2015, čj. 2 As 15/2015-56.
14. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje rovněž zamítnutí žaloby. Z § 144 odst. 6 správního řádu plyne, že je na uvážení správního orgánu, jaký způsob doručování vedlejším účastníkům v řízení s velkým počtem účastníků zvolí, není-li v možnosti této volby omezen jiným ustanovením (např. § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů). Žalobce oznámením účasti dobrovolně vstoupil do řízení a nemůže být tedy chybou, pokud mu správní orgán doručoval písemnosti do vlastních rukou. Účelem doručování veřejnou vyhláškou v řízení navazujícím na posouzení vlivů je dát předem neurčenému okruhu dotčené veřejnosti možnost uplatnit v řízení práva a zároveň chránit právní jistotu stavebníka. Od okamžiku, kdy se dotčená veřejnost stane účastníkem řízení, vůči ní lze postupovat podle § 144 odst. 6 správního řádu. Pro počátek lhůty k podání odvolání je pak rozhodující okamžik, kdy se účastník mohl nejdříve s rozhodnutím prokazatelně seznámit, což potvrzuje citovaný rozsudek NSS čj. 8 As 31/2011-88. Osoba zúčastněná na řízení rovněž poukázala na skutečnost, že žalobce byl v rozdělovníku, který je součástí prvostupňových rozhodnutí, uveden jako účastník, kterému se doručuje do vlastních rukou. Ke stanovisku žalobce, podle něhož má správní orgán v řízení s velkým počtem účastníků možnost volby způsobu doručování pouze na začátku řízení, osoba zúčastněná uvedla, že takový výklad je účelový a nemá oporu v relevantních předpisech, judikatuře ani odborné literatuře.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že obě žaloby byly podány včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňují všechny formální náležitosti kladené na jejich obsah. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
16. Pokud jde o posouzení otázky včasnosti a místní příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí věci, soud toliko poznamenává, že z obsahu napadených rozhodnutí, písemností, které jsou součástí správního spisu a zejména z projektové dokumentace k oběma stavebním záměrům, nevyplyvá, že by se na rozhodování o stavebních záměrech a

na soudní přezkum napadených rozhodnutí měl vztahovat zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“). Neuplatní se tedy zkrácená žalobní lhůta podle § 2 odst. 2 liniového zákona ani zvláštní místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě podle § 7 odst. 4 s. ř. s.

17. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
18. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.
19. Na žádost žalobce soud věc projednal a rozhodl o ní přednostně (§ 56 odst. 1 s. ř. s.), a to s ohledem na povahu napadeného rozhodnutí, která vyžaduje urychlení projednání věci tak, aby žalobce v případě úspěchu neztratil možnost efektivně bránit svá práva ve správním řízení.

Posouzení věci

20. Soud v první řadě konstatuje, že podaná žaloba a navazující žalobcova podání obsahují celou řadu argumentů, úvah a dílčích námitek, jimiž žalobce zpochybňuje zákonnost postupu magistrátu při doručování prvostupňových rozhodnutí. Podstata žalobní argumentace je ale vcelku jednoduchá. Žalobce zpochybňuje účinky doručení prvostupňových rozhodnutí do jeho datové schránky, neboť jediným účinným a zákonem předvídaným způsobem doručení rozhodnutí žalobci jako environmentálnímu spolku je doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu.
21. Soud v této souvislosti připomíná ustálenou judikaturu, podle níž není povinností soudu vypořádávat za všech okolností detailně každou dílčí námitku předestřenou žalobcem. Není povinností soudu reagovat na každý dílčí argument obsažený v žalobě, resp. vypořádat souhrnně veškerou existující judikaturu. Postačí, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, či ze dne 10. 12. 2021, čj. 3 As 366/2019-41). Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, v němž uvedl, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ Takto postupuje soud i v tomto případě.
22. Podle § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení zveřejňuje postupem podle § 25 správního řádu spolu s oznámením o zahájení řízení
 - a) žádost spolu s upozorněním, že se jedná o záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí, případně záměr podléhající posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice České republiky, spolu s informací, kde lze nahlédnout do příslušné dokumentace pro navazující řízení,
 - b) informace o předmětu a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno,
 - c) informace o tom, kde se lze seznámit s dokumenty pořizovanými v průběhu posuzování, které se zveřejňují podle § 16,

d) informace o podmínkách zapojení veřejnosti do řízení podle § 9c odst. 1 a podle zvláštních právních předpisů, kterými se rozumí především informace o místě a čase konání případného veřejného ústního jednání, o lhůtě pro uplatnění připomínek veřejnosti k záměru a o případných důsledcích zmeškání takové lhůty, informace o tom, zda a případně v jaké lhůtě může veřejnost nablížet do podkladů rozhodnutí, o dotčených orgánech a informace o možnostech dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení podle § 9c odst. 3 a 4.

Informace se považuje za zveřejněnou vyvěšením na úřední desce správního orgánu, který navazující řízení vede. Informace musí být vyvěšena po dobu 30 dnů.

23. Podle § 9b odst. 3 zákona o posuzování vlivů se navazující řízení vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků podle správního řádu.
24. Podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.
25. Podle § 94u odst. 2 stavebního zákona se oznámení o zahájení řízení, stanovení lhůty podle odstavce 1 nebo o nařízení veřejného ústního jednání v řízení s velkým počtem účastníků doručuje postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 94k písm. b), se doručuje jednotlivě; účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci podle § 94k písm. a), c) a d). Oznámení o konání veřejného ústního jednání musí být vyvěšeno na úřední desce nejméně 30 dnů předem. Ustanovení § 87 odst. 2 o informační povinnosti žadatele se použije obdobně; informace o záměru musí být vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem do konce lhůty podle odstavce 1 nebo do konání veřejného ústního jednání.
26. Podle § 94y odst. 5 stavebního zákona se společné povolení doručuje podle § 94u odst. 2.
27. Podle § 115 odst. 5 stavebního zákona se účastníkům řízení, kteří byli o zahájení stavebního řízení uvědoměni veřejnou vyhláškou, stavební povolení oznamuje doručením veřejnou vyhláškou. Stavebníkovi a vlastníkově stavby, na které má být provedena změna, se však doručuje stavební povolení do vlastních rukou.
28. Podle § 144 odst. 6 správního řádu v řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.
29. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé. správního řádu.
30. Podle § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.
31. Podle ustálené judikatury NSS „rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze

podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu“ (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2012, čj. 5 As 111/2011- 87, ze dne 11. 7. 2016, čj. 1 As 121/2016-42, č. 3451/2016 Sb. NSS, či ze dne 7. 9. 2017, čj. 4 Azs 174/2017-51). Soud je proto v projednávané věci oprávněn zkoumat důvodnost žaloby pouze z hlediska, zda bylo odvolání po právu zamítnuto jako opožděné. Meritorním hodnocením zákonnosti prvostupňových rozhodnutí a jim předcházejících řízení se soud zabývat nemůže.

32. Mezi účastníky není sporu o tom, že v obou věcech byla prvostupňová rozhodnutí vydána v řízeních, která vedl magistrát jako řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů. Žalobce měl v obou řízeních vedených magistrátem postavení vedlejšího účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu.
33. Na správní řízení dopadají procesní ustanovení obsažená ve správním řádu, ve stavebním zákoně (viz § 330 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů) a v zákoně o posuzování vlivů, a to ve shora uvedeném pořadí podle stupně obecnosti od nejobecnějšího k nejspeciálnějšímu předpisu. Klíčovým pro posouzení věci je v tomto případě výklad § 144 odst. 6 správního řádu upravujícího postup doručování rozhodnutí v řízení s velkým počtem účastníků. Na použití tohoto ustanovení při doručování rozhodnutí v řízení navazujícím na posuzování vlivů na životní prostředí totiž odkazuje jak zákon o posuzování vlivů (§ 9b odst. 3), tak i stavební zákon (§ 94y odst. 5 ve spojení s § 94u odst. 2 stavebního zákona; k výkladu § 115 odst. 5 stavebního zákona viz níže).
34. Ze znění dotčeného § 144 odst. 6 správního řádu plyne, že správní orgán má v řízení s velkým počtem účastníků možnost doručovat vedlejším účastníkům písemnosti včetně rozhodnutí ve věci veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Podle rozsudku NSS ze dne 5. 8. 2015, čj. 2 As 237/2014-40, „*institut doručování veřejnou vyhláškou vyžaduje od účastníka stavebního řízení vyšší míru obezřetnosti a procesní aktivity, nezabývá ho však reálné možnosti účastnit se daného řízení a požívat všech zaručených práv, včetně práva uplatnit vůči povolované stavbě v příslušné lhůtě námitky či podat proti rozhodnutí o povolení stavby odvolání.*“ Současně však podle NSS „*[d]oručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení s velkým počtem účastníků řízení sleduje legitimní cíl spočívající v jeho efektivním a hospodárném vedení*“ (např. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2017, čj. 8 As 136/2016-50).
35. Doručování veřejnou vyhláškou nicméně představuje jen možnost, nikoliv povinnost správního orgánu. V této souvislosti lze odkázat na komentářovou literaturu, podle níž „*[d]oručování písemností vedlejším účastníkům řízení s velkým počtem účastníků veřejnou vyhláškou je přitom možností správního orgánu, nikoliv jeho povinností. Správní orgán může zvolit, zda bude písemnosti vedlejším účastníkům doručovat podle specifik komentovaného ustanovení nebo podle obecné úpravy doručování ve správním řízení (§ 19), přičemž doručování písemností podle komentovaného ustanovení sleduje zvýšení rychlosti a hospodárnosti správního řízení, tedy legitimní cíl*“ (HEJČ, David. § 144 In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 722, marg. č. 3.). Uvedený výklad potvrzuje i rozhodovací praxe NSS, který např. v rozsudku ze dne 4. 9.

2017, čj. 8 As 136/2016-50, uvedl, že „podle § 144 s. ř. měl stavební úřad možnost volby mezi doručováním formou veřejné vyhlášky a jednotlivým doručením.“

36. V konkrétních případech tedy nic nebrání správnímu orgánu, aby namísto doručování písemnosti veřejnou vyhláškou postupoval v individuálních případech vůči konkrétním účastníkům řízení vstřícně a zvolil individuální adresné doručování písemností např. prostřednictvím datové schránky nebo provozovatele poštovních služeb. Takový postup je na místě zejména tehdy, je-li správnímu orgánu z průběhu řízení nebo i dopředu před zahájením řízení z vlastní úřední činnosti známo, že daný účastník má nebo může mít zájem o aktivní uplatňování účastnických práv v daném správním řízení. *A priori* nelze v takovém individuálním doručování a informování účastníka o průběhu řízení spatřovat nezákonné či svévolné jednání. Spíše naopak, jde o vstřícný postup, který usnadňuje účastníkovi uplatňování jeho procesních práv, neboť umožňuje seznámit se s obsahem doručovaných písemností bez potřeby sledovat pravidelně úřední desku správního orgánu.
37. Podstatné je, že v obou případech má zvolený způsob doručování zákonem předvídané účinky (v daném případě oznámení rozhodnutí účastníkovi řízení podle § 72 odst. 1 správního řádu). Omezení klade § 144 odst. 6 správního řádu pouze na doručování rozhodnutí tzv. hlavním účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu, kteří jsou správnímu orgánu známi, kterým veřejnou vyhláškou doručovat nelze. Vůči hlavním účastníkům tudíž nemá oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou žádné právní účinky a je třeba jim rozhodnutí doručit vždy adresně. Vůči vedlejším účastníkům má však správní orgán možnost volby. Zvolí-li tedy vůči konkrétnímu vedlejšímu účastníkovi řízení adresný způsob doručení rozhodnutí či jiné písemnosti (např. prostřednictvím datové schránky účastníka nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb), pak je třeba účinky doručení (pokud nastaly) odvozovat právě od takto zvoleného způsobu oznámení rozhodnutí.
38. Je obecně známou skutečností, že žalobce je environmentálním spolkem, který je aktivní v řízeních, která se týkají ochrany životního prostředí a výstavby dopravní infrastruktury. Jak vyplývá z obsahu obou prvostupňových rozhodnutí, žalobce v průběhu obou správních řízení (ještě před zveřejněním oznámení o zahájení řízení podle § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů) dokonce požádal magistrát podle § 70 odst. 2 zákona o ochrany přírody a krajiny o informování o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Specifikoval přitom, že se žádost týká i stavby železničního uzlu Brno.
39. Žalobci lze sice přisvědčit, že v daném případě žalovaný nevedl řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a tudíž žádost nezaložila povinnost informovat žalobce adresně o zahájení řízení vedených podle stavebního zákona jako navazující řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Nelze však přehlédnout, že žalobce dal podáním žádosti jasně najevo také svůj zájem o řízení týkající se obou stavebních záměrů, které souvisí s výstavbou železničního uzlu Brno a byly předmětem obou řízení vedených v této věci podle stavebního zákona. Magistrát tedy mohl důvodně předpokládat, že žalobce bude mít zájem účastnit se i řízení týkajících se dotčených záměrů, byť byla vedena nikoliv podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale podle stavebního zákona jako navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů. A právě z tohoto důvodu magistrát doručoval veškeré písemnosti v obou řízeních žalobci adresně prostřednictvím jeho datové schránky, což ostatně vysvětlil i v odůvodnění obou prvostupňových rozhodnutí.

40. V daném kontextu nepovažuje soud zvolený postup za jakýkoliv procesní úskok či svévolnou snahu zabránit žalobci v uplatnění jeho práv v řízení. Právě naopak, žalobci se dostalo nad rámec doručování písemností veřejnou vyhláškou vyššího komfortu oproti ostatním neprivilegovaným účastníkům, kterým bylo doručováno neadresně.
41. Z relevantních procesních ustanovení obsažených v zákoně o posuzování vlivů a ve stavebním zákoně nelze podle soudu dovozovat, že by právní účinky oznámení rozhodnutí žalobci mohly nastat pouze při doručení prvostupňových rozhodnutí prostřednictvím úřední desky. Zprvče zákon o posuzování vlivů nestanoví povinnost doručovat rozhodnutí v řízení navazujícím na posuzování vlivů veřejnou vyhláškou. Stanoví toliko postup pro zveřejnění oznámení o zahájení řízení a souvisejících informací (§ 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů). Ohledně doručování rozhodnutí nestanoví žádný zvláštní postup, a použije se tudíž obecná úprava obsažená ve správním řádu. Z povinnosti zveřejnit oznámení o zahájení řízení na úřední desce přitom neplyne, že by stejným způsobem muselo být oznámeno též rozhodnutí ve věci. Tento žalobcův předpoklad je tudíž mylný.
42. Stejně tak podle soudu neplyne povinnost doručit obě prvostupňová rozhodnutí z procesních ustanovení obsažených ve stavebním zákoně. Pokud jde o doručení společného rozhodnutí, i zde odkazuje § 94y odst. 5 ve spojení s § 94u odst. 2 stavebního zákona na použití obecných ustanovení správního řádu. Uplatní se tudíž ustanovení § 144 odst. 6 správního řádu.
43. Problematické by se mohlo jevit pouze doručování stavebního povolení, v daném případě rozhodnutí magistrátu ze dne 18. 1. 2024, č. j. MMB/00134125/2024 (viz bod 4 tohoto rozsudku). Z § 115 odst. 5 stavebního zákona totiž plyne, že se *stavební povolení oznamuje doručením veřejnou vyhláškou těm účastníkům řízení, kteří byli stejným způsobem uvědoměni o zahájení stavebního řízení*. Podle soudu však nelze ani toto ustanovení vykládat striktně tak, že jakýkoliv jiný způsob doručení stavebního povolení není účinný. Smyslem a účelem daného ustanovení je vymezit, že neprivilegovaným účastníkům lze stavební povolení doručit veřejnou vyhláškou, zatímco *stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna*, musí být stavební povolení doručeno vždy do vlastních rukou. Stavební zákon však nevylučuje, aby i ostatním neprivilegovaným účastníkům řízení bylo stavební povolení účinně doručeno adresně do vlastních rukou. Smyslem a účelem doručování rozhodnutí je totiž seznámit účastníka s jeho obsahem a umožnit mu uplatnění procesní obrany. Tento účel je splněn i v případě adresného doručení stavebního povolení do vlastních rukou vedlejšího účastníka, a to dokonce ve vyšším procesním komfortu.
44. Vedle toho je ještě možno spatřovat smysl a účel § 115 odst. 5 stavebního zákona v tom, že brání nežádoucí praxi, kdy by stavební úřad doručil oznámení o zahájení řízení určitému neprivilegovanému účastníkovi adresně – čímž by v něm vyvolal očekávání, že tomu tak bude i se stavebním povolením – ale samotné stavební povolení by mu pak doručoval prostřednictvím úřední desky. Právě takovýto matoucí postup by mohl být po právu označen za „úskok“, o kterém hovoří žalobce, protože lze předpokládat, že účastník očekávající adresné doručení výsledného rozhodnutí nebude po dobu řízení náležitě pozorně sledovat úřední desku. O vydání rozhodnutí se tak fakticky vůbec nedozví, což mu znemožní podat včas odvolání. Zákon ovšem vzniku takových situací brání, protože pro doručování stavebního povolení stanovuje podmínku, že účastník byl touto formou vyrozuměn i o zahájení řízení. Opačně to ale neplatí – i účastníkovi, který byl o zahájení řízení uvědoměn veřejnou vyhláškou, lze následné rozhodnutí doručit adresně. Tímto způsobem doručení je totiž seznámení se s obsahem rozhodnutí zajištěno mnohem lépe než

jeho vyvěšením na úřední desce. U žalobce pak byla možnost jakéhokoliv zmatení ještě snížena tím, že i o zahájení řízení jej stavební úřad v obou případech informoval doručením do jeho datové schránky.

45. Uvedený výklad potvrzují i některá rozhodnutí NSS týkající se doručování stavebního povolení. NSS v rozsudku čj. 8 As 136/2016-50 uvedl: *„Doručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení s velkým počtem účastníků řízení sleduje legitimní cíl spočívající v jeho efektivním a hospodárném vedení; stavební úřad tedy mohl zcela v souladu s tímto cílem stavební povolení doručit i účastníku stavebního řízení, který mu byl znám z úřední činnosti, veřejnou vyhláškou. To i přesto, že podle § 144 s. ř. měl stavební úřad možnost volby mezi doručováním formou veřejné vyhlášky a jednotlivým doručením. Ze skutečnosti, že stěžovatelé nepovažují doručování stavebního povolení formou veřejné vyhlášky za vhodné, nelze dovodit nezákonnost takového postupu ze strany stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci byly ve stavebním řízení splněny veškeré podmínky pro použití § 144 s. ř., Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovatelům bylo stavební povolení řádně doručeno veřejnou vyhláškou“* (zvýraznění doplněno soudem).
46. Obdobně vyznívá i rozsudek NSS čj. 2 As 237/2014-40: *„Poukazuje-li stěžovatel na to, že správní orgán prvního stupně doručoval rozhodnutí vydaná ve stavebním řízení společnosti ZOS Kačina, a. s., přímo (prostřednictvím držitele poštovní licence), pak lze souhlasit se závěrem městského soudu, že tento postup nic nezměnil na tom, že i stěžovateli bylo stavební povolení řádně doručeno (byť jiným zákonným způsobem) a stěžovatel tak nebyl ničím omezen v možnosti uplatňovat svá procesní práva. [...] společnost ZOS Kačina, a. s., byla na rozdíl od stěžovatele ve stavebním řízení aktivní (uplatnila k provedení rekonstrukce silnice I/2 připomínku) a byla tak správnímu orgánu prvního stupně coby účastník řízení nepochybně známa. Doručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení vedeném ohledně stavby s velkým počtem účastníků řízení sleduje legitimní cíl spočívající v tom, že slouží k efektivnímu a hospodárnému vedení tohoto řízení; správní orgán prvního stupně tedy mohl zcela v souladu s tímto cílem stavební povolení zaslat známému účastníku stavebního řízení i přímo (prostřednictvím držitele poštovní licence), aniž by se tím dopustil nepřipustné svévole ve vztahu k ostatním účastníkům či tyto účastníky omezil v uplatňování jejich práv“* (zvýraznění doplněno soudem).
47. NSS v obou citovaných rozsudcích vycházel z toho, že i v případě doručování stavebního rozhodnutí vedlejším účastníkům podle § 115 odst. 5 první věty stavebního zákona má stavební úřad ve smyslu § 144 odst. 6 správního řádu možnost volby mezi adresným doručením do vlastních rukou a neadresným doručením veřejnou vyhláškou. Magistrát proto nepochybil, pokud i stavební povolení oznámil doručením jeho stejnopisu do vlastních rukou žalobce. Žalobce se s obsahem stavebního povolení seznámil prostřednictvím datové schránky, a není důvodu, proč by s tímto postupem nemohly být spojeny právní účinky doručení a oznámení rozhodnutí.
48. Přisvědčit soud nemohl ani námitce týkající se porušení principu právní jistoty. Jak již bylo uvedeno, magistrátem zvolený postup doručení obou prvostupňových rozhodnutí prostřednictvím žalobcovy datové schránky není nezákonný. Podstatné je, že magistrát od počátku doručoval všechny písemnosti určené žalobci včetně oznámení o zahájení řízení přímo do jeho datové schránky. Již z tohoto důvodu nemohlo žalobci vzniknout legitimní očekávání, že magistrát bude postupovat jinak v případě doručení prvostupňových rozhodnutí. Zvolený postup naopak svědčí o tom, že smyslem nebylo žalobci uškodit, nýbrž že byl magistrát od počátku veden snahou o otevřené informování žalobce o průběhu řízení a nekladení překážek pro uplatnění jeho práv. Pokud si snad žalobce nebyl jistý, od jakého

okamžiku se odvíjí běh lhůty k podání odvolání, nic mu nebránilo podat blanketní odvolání podle lhůty počítané od okamžiku doručení stejnopisu prvostupňových rozhodnutí do jeho datové schránky. Jestliže žalobce zvolil riskantní strategii spočívající v podání blanketního odvolání v poslední den odvolací lhůty odvozené od nesprávného data doručení prvostupňových rozhodnutí, jdou negativní následky s tím spojené plně k jeho tíži.

49. Namítá-li žalobce, že postup žalovaného založil jeho nerovné postavení vůči jiným potencionálním účastníkům z okruhu dotčené veřejnosti, kteří by se do řízení mohli teoreticky přihlásit ve fázi odvolacího řízení, pak podle soudu srovnává dvě situace, které nejsou srovnatelné. Aktivita spolku v řízení navazujícím na posuzování vlivů záměru na životní prostředí je klíčová pro možnost uplatnění jeho práv. Žalobce přihlášením za účastníka řízení vystoupil z řady anonymní dotčené veřejnosti, přičemž aktivně již v této fázi uplatnil připomínky k záměru. Vlastní aktivitou, jejíž smysl soud nezpochybňuje, tak vstoupil do procesu tvorby prvostupňových rozhodnutí minimálně v tom rozsahu, že bylo povinností magistrátu vypořádat uplatněné námitky. Magistrát však za této situace mohl důvodně předpokládat, že žalobce bude mít zvýšený zájem seznámit se s obsahem prvostupňových rozhodnutí, a proto mu je doručil adresně. Nic takového nelze tvrdit o jiných potencionálních osobách z dotčené veřejnosti, které by teoreticky mohly vstoupit do řízení až v průběhu odvolacího řízení dle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Magistrát by mohl jen stěží předvídat, zda se do řízení přihlásí ve fázi odvolání i jiné spolky, aby jim mohl adresně doručit prvostupňové rozhodnutí stejně jako žalobci.
50. Navíc, a to je podstatné, odvolací lhůta je v obou situacích zcela shodná, neboť činí ve všech případech patnáct dní od doručení rozhodnutí. Odlišný může být pouze okamžik, kdy se žalobce nebo jiní potencionální účastníci řízení, kterým bylo doručováno pouze úřední deskou, mohly fakticky seznámit s obsahem prvostupňových rozhodnutí. Tento rozdíl je však dán tím, že oznámení písemnosti na úřední desce veřejnou vyhláškou vyžaduje, aby po určité době (15 dní) byla písemnost vyvěšena, než nastanou účinky jejího doručení. Byť tedy účastník, kterému bylo doručeno prostřednictvím úřední desky může mít (nikoliv však nutně) v závislosti na tom, kdy se seznámil s obsahem úřední desky, delší čas pro formulaci obsahu odvolání, délka odvolací lhůty se neliší. Nejde o neodůvodněnou nerovnost, neboť odlišný režim doručení je dán objektivními důvody, které od sebe obě situace podstatně odlišují. Navíc soudu není zřejmé, jak by mohl být žalobce fakticky znevýhodněn tím, že teoreticky mohl mít kratší dobu na seznámení s obsahem prvostupňových rozhodnutí, pokud ve výsledku podal v obou případech blanketní odvolání, jejichž příprava a sepsání nevyžaduje nikterak dlouhou dobu.
51. Namítá-li žalobce, že postup magistrátu je v rozporu s principy, na nichž je založena Aarhuská úmluva a směrnice EIA, soud pouze konstatuje, že ani jeden z těchto pramenů práva nestanoví závazný postup doručování rozhodnutí dotčené veřejnosti. Čl. 6 odst. 9 Aarhuské úmluvy stanoví, že *pokud bylo rozhodnutí vydáno orgánem veřejné správy, každá strana zajistí, aby o něm byla veřejnost okamžitě informována v souladu s příslušnými postupy* (obdobně též čl. 9 směrnice EIA). Bližší úprava doručování je již ponechána členským státům. Lze si jen stěží představit důslednější splnění povinnosti informovat veřejnost o obsahu rozhodnutí než jeho doručením do datové schránky žalobce.
52. Pokud jde o rozsudky NSS čj. 8 As 31/2011-88, čj. 3 As 423/2019-31 a čj. 2 As 15/2015-56, na něž poukázal žalovaný, lze žalobci zčásti přisvědčit v tom, že se se týkají skutkově ne zcela totožných případů. Všechna však vycházejí z úvahy, že pro běh odvolací lhůty je rozhodující okamžik, kdy měl účastník možnost se seznámit s obsahem rozhodnutí, a měl

tedy možnost se proti němu bránit podáním odvolání nehledě na to, zda postup při doručování odpovídal zákonem stanoveným pravidlům. Tato logika je souladná se závěry, k nimž žalovaný dospěl v obou dvou napadených rozhodnutích. I v tomto případě se lhůta odvíjí od okamžiku, kdy se žalobce s prvostupňovými rozhodnutími seznámil prostřednictvím datové schránky, a to dokonce v situaci, kdy postup doručování zvolený magistrátem odpovídal zákonným pravidlům.

53. Žalobce rovněž v jedné ze svých replik uvedl, že se na řízení vedené žalovaným vztahují i ustanovení liniového zákona. Lze mu z části přisvědčit v tom, že v bodu 2 přílohy č. 1 liniového zákona jsou mezi drážními stavbami uvedeny *stavby v rámci železničního uzlu Brno (obhraničeného železničními stanicemi Brno-Maloměřice, Starý Lískovec, Modřice, Chrlice, Ponětovice)*. Záměry povolené společným stavebním povolením však v dané věci nelze pod tuto položku podřadit. Liniový zákon obsahuje řadu ustanovení, která omezují práva účastníků řízení vedených podle stavebního zákona, zákona o vyvlastnění a jiných předpisů aplikovaných při přípravě a schvalování výstavby vybraných strategických staveb. S ohledem na tuto skutečnost je třeba věcnou působnost liniového zákona, jako výjimky z obecného režimu schvalování záměrů, vykládat restriktivně. Není pochyb o tom, že v projednávané věci jde o záměry, které s plánovanou přestavbou železničního uzlu Brno věcně souvisí. Nejsou však jeho součástí, neboť jde o výstavbu související městské uliční infrastruktury, nikoli o výstavbu samotné dráhy či drážních budov. Současně platí, že nejde o žádnou jinou ze staveb dopravní infrastruktury uvedených v § 1 odst. 2 liniového zákona. Žalovaný proto nepochybil, pokud nepostupoval podle liniového zákona. Na řízení vedená správními orgány nedopadá ani žalobcem odkazovaný § 2 odst. 6 liniového zákona.
54. Soud proto shrnuje, že neshledal ani jednu z podaných žalob důvodnou.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Soud dospěl k závěru, že žaloby nejsou důvodné, a proto je zamítl [§ 78 odst. 7 s. ř. s.]. Vady napadeného rozhodnutí, k nimž by musel přihlédnout i bez námítky, soud neshledal.
56. Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy pro nadbytečnost, neboť jde z větší části o listiny tvořící součást správního spisu, jehož obsahem se dokazování neprovádí. Pokud jde o oznámení a rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ve věci povolení kácení dřevin rostoucích mimo les v souvislosti se stavbou dálnice D1, ani tyto listiny soud jako důkaz neprovedl, neboť postup uvedeného správního orgánu v jiné věci není určující pro posouzení zákonnosti postupu magistrátu a žalovaného v projednávaném případě.
57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl úspěšný. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, náleželo by mu proto právo na náhradu nákladů řízení. Nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu ovšem žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly.
58. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by jí bylo možné přiznat náhradu nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží.

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, 27. února 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu