



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci žalobce: **MUDr. L. G.**, zastoupený Mgr. Adamem Liberdou, advokátem se sídlem Brandlova 1685/9, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 3. 2025, č. j. 22 A 43/2024-36,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Ostravy (dále též „stavební úřad“) obdržel dne 19. 2. 2024 od společnosti T-Mobile Czech Republic a. s. žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby – nové liniové stavby technické infrastruktury (optická kabelová trasa) v katastrálním území K. P.. Dne 6. 3. 2024 stavební úřad vydal oznámení o zahájení řízení o umístění stavby, dne 29. 4. 2024 rozhodl o umístění stavby. Rozhodnutí bylo vypraveno dne 29. 4. 2024, v tentýž den bylo vyvěšeno na úřední desce a sejmuto z ní dne 15. 5. 2024. Dne 10. 5. 2024 obdržel stavební úřad podání žalobce označené jako „*Výjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí*“. Dne 5. 6. 2024 žalobce adresoval stavebnímu úřadu podání označené jako odvolání, ve kterém uvedl, že jde o doplnění odvolání ze dne 10. 5. 2024. Žalovaný však

podání ze dne 10. 5. 2024 nevyhodnotil jako odvolání, za to považoval až podání ze dne 5. 6. 2024. Jelikož však nebylo podáno v patnáctidenní lhůtě pro odvolání (která marně uběhla dne 29. 5. 2024), zamítl je rozhodnutím ze dne 22. 7. 2024 jako opožděné.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž zejména nesouhlasil s posouzením podání ze dne 10. 5. 2024. Dovožoval, že jej měl stavební úřad stran tohoto podání vyzvat dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, k odstranění vad podání ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53. Dále správním orgánům vytýkal, že z oznámení o zahájení územního řízení nebylo jasné, který právní předpis se pro dané řízení použije, zda zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, nebo zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále též „liniový zákon“). Namítl také, že oznámení o možnosti převzít územní rozhodnutí nebylo na elektronické úřední desce patřičně označeno. Závěrem uvedl námitky vůči obsahu územního rozhodnutí.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Přisvědčil žalovanému, že odvoláním bylo až podání ze dne 5. 6. 2024, nikoliv již podání ze dne 10. 5. 2024. Poukázal zejména na skutečnost, že v podání ze dne 10. 5. 2024 žalobce ani náznakem nezmiňuje vydané rozhodnutí o umístění stavby, nadto cituje § 36 odst. 3 správního řádu a námitky směřují do oznámení o zahájení řízení a procesu před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 4/2009-53 označil za nepřipadný, neboť se týkal skutkově odlišné situace, a sice podání blanketního odvolání. Krajský soud dále uvedl, že oznámení o zahájení řízení ze dne 6. 3. 2024 je srozumitelné. Stavební úřad v něm sdělil jasné informace o jednotlivých postupech, včetně informace o tom, komu a jak se bude doručovat samotné rozhodnutí. Co se týče oznámení o možnosti převzít územní rozhodnutí, krajský soud konstatoval, že obsahuje zcela shodné označení stavby, jaké bylo uváděno na všech ostatních písemnostech, a konkrétní pozemky podle parcelních čísel a katastrálního území, včetně žalobcova pozemku parc. č. XA v k. ú. K.. Takové označení považoval krajský soud za dostatečně určité a nezaměnitelné a neshledal na něm nic, co by mohlo zatěžovat dotčené osoby či vést ke vzniku zbytečných nákladů. Ani žádné jiné procesní právo žalobce nebylo podle soudu porušeno do té míry, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní setrval na tom, že správní orgány měly vyhodnotit podání ze dne 10. 5. 2025 podle obsahu jako odvolání. Jestliže bylo zasláno až po vydání územního rozhodnutí a upozorňovalo na vady řízení, měl stavební úřad vyzvat stěžovatele k odstranění vad podání (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 4/2009-53 na posuzovanou věc jednoznačně dopadá). Stěžovatel dále poukázal na své tvrzení při jednání před soudem, že rozhodnutí stavebního úřadu je nicotné. Krajskému soudu vytkl, že se touto námitkou nezabýval, toliko stroze konstatoval, že se nezabýval námitkami nad rámec žalobních bodů ani žalobními body směřujícími do věci samé. Setrval rovněž na námitce proti způsobu doručování listin veřejnou vyhláškou. Označil za nepřipustné, aby na úřední desce třetího největšího města v České republice byly zveřejňovány listiny bez jednoznačného a nezaměnitelného označení. Stavební úřad podle něj nepostupoval v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu a zatížil stěžovatele i ostatní účastníky řízení nezbytností dalekosáhlého a nepřehledného

pokračování

vyhledávání na elektronické úřední desce. Pro výše uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vysvětlil, proč nevyhodnotil podání ze dne 10. 5. 2024 jako odvolání. Z jeho obsahu podle něj nebylo možné dovodit, že by si stěžovatel byl vědom vydání rozhodnutí o umístění stavby a brojil tímto proti němu. Ke způsobu doručování žalovaný poukázal na to, že liniový zákon je *lex specialis* vůči stavebnímu zákonu i správnímu řádu. Zdůraznil, že ostatní účastníci řízení, tedy i stěžovatel, byli poučeni o tom, že se jim bude doručovat veřejnou vyhláškou dle § 2 odst. 5 liniového zákona i o uplatnění koncentrace řízení. Stěžovatel nevyužil stanovenou lhůtu pro podání námitek ani pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Oznámení o možnosti převzít územní rozhodnutí pak bylo označeno shodně jako ostatní písemnosti a nezaměnitelným způsobem byly uvedeny též konkrétní dotčené pozemky. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom též, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“).

[7] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatel žalovanému a krajskému soudu vytýká nesprávné posouzení jeho podání ze dne 10. 5. 2024. Stěžovatel dovozuje, že měli toto podání posoudit jako odvolání především s ohledem na skutečnost, že bylo učiněno poté, co stavební úřad vydal územní rozhodnutí. Takto však právní úprava koncipována není.

[8] Správní orgány mají povinnost posuzovat jednotlivá podání účastníků řízení podle jejich obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu). Smyslem tohoto ustanovení je přinutit správní orgány k tomu, aby podání účastníků nehodnotily jen podle formálních kritérií nebo formálního označení, ale aby zkoumaly skutečný obsah podání, tj. co účastník řízení požaduje. Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu však rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje, či napravovat jeho procesní strategii. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28). Právě naopak, účastník řízení musí ve svém podání co nejjednoznačnější vyjádřit, čeho se domáhá; vyvstanou-li správnímu orgánu pochybnosti o obsahu nebo účelu podání, musí podatele vyzvat k odstranění vad podání (blíže viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. 2. vydání, Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, str. 408 a násl.). Je-li však podání účastníka jasné, určité a srozumitelné, tedy z něj lze bez jakýchkoli pochyb s ohledem na předmět daného správního řízení zjistit, čeho se účastník domáhá, nemůže je správní orgán svévolně posoudit jako zcela jiný úkon: „Posouzení procesního úkonu podle jeho obsahu však neumožňuje, aby finanční úřad určitému a srozumitelnému úkonu přikládal jiný než účastníkem sledovaný smysl, domýšlel obsah podání nebo z jeho obsahu činil nevyplývající závěry“ (rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 7 Afs 71/2005-74, obdobně pak i rozsudek ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Afs 143/2014-22).

[9] Ani podle Nejvyššího správního soudu přitom nebylo možné posoudit podání ze dne 10. 5. 2024 **podle jeho obsahu** jako odvolání. Podání je výslovně označeno jako „*Vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí*“, což naznačuje, že směřuje právě do fáze řízení před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Tomuto podání přitom předcházelo nahlížení do správního spisu osoby zmocněné právním zástupcem stěžovatele i poučení právě o možnosti se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. V úvodu posuzovaného podání se uvádí, že stěžovateli bylo vhozeno do schránky oznámení o zahájení územního řízení. Dále stěžovatel odkazuje na právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro ně dle § 36 odst. 3 správního řádu, na což navazuje slovy „*což účastník řízení, prostřednictvím svého právního zástupce, tímto podáním činí.*“ V podání dále stěžovatel uvedl námitky proti obsahu oznámení o zahájení územního řízení a žádosti společnosti T-Mobile. Své podání uzavřel tím, že „*S ohledem na shora uvedené skutečnosti je účastník řízení přesvědčen, že správní orgán pochybil, když žadatele nevyzval k odstranění vad žádosti, sám učinil oznámení o zahájení územního řízení, které vykazuje závažné vady, tyto dosud neodstranil, a navíc ve věci nenařídil ústní jednání, a to i přesto, že k upuštění od jeho nařízení nejsou splněny zákonné podmínky. Závěrem pak účastník řízení ze shora uvedených důvodů žádá správní orgán, aby postupoval v souladu s platnou právní úpravou, odstranil vady tohoto řízení, popř. k odstranění vad vyzval příslušné účastníky řízení a ve věci nařídil ústní jednání.*“

[10] Podání ze dne 10. 5. 2024 tak podle svého obsahu zjevně nesměřovalo proti rozhodnutí o umístění stavby, ale toliko vůči postupu předcházejícímu jeho vydání. Vyhodnotit je jako odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby by odporovalo obsahu tohoto podání a výše popsanému smyslu § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu. Stěžovatel se jím nedomáhal zrušení rozhodnutí, neoznačil je, ani nevznášel, byť v náznacích, odvolací námitky.

[11] V souzené věci tedy jak z označení podání, tak i z jeho obsahu jednoznačně vyplývalo, že se nejedná o odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatel byl nadto v řízení zastoupen advokátem, právním profesionálem, který zajisté ví, jaké jsou náležitosti (formální i obsahové) odvolání, o čemž mezi jinými svědčí i opožděné odvolání podané dne 5. 6. 2024, které tyto náležitosti splňuje.

[12] Případný není v této souvislosti ani odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 4/2009-53. Ten skutečně nedopadá na projednávanou věc, jak správně uzavřel krajský soud. Meritem věci v citovaném rozsudku byla otázka, co všechno jsou povinné náležitosti odvolání, nikoliv spor o jeho identifikaci podle obsahu. Jinými slovy, mezi stranami nebylo sporné, zda jde o odvolání, ale toliko to, zda správní orgán musí vyzvat k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu i v případě odvolání, které neobsahuje odvolací námitky.

[13] Žalovaný i krajský soud tak podání ze dne 10. 5. 2024 posoudili dle jeho obsahu správně, přičemž ani jeho formální označení nezavdávalo pochybnosti o tom, že se nejedná o odvolání. V souzené věci ani nebyl důvod stěžovatele vyzývat k odstranění vad podání,

pokračování

neboť se jednalo o podání s jasným obsahem, které bylo vad prosté (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 5 As 250/2022-76).

[14] Jde-li o námitku nicotnosti, je nutné v obecnosti uvést, že 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). V souzené věci však stěžovatel namítal toliko nezákonnost rozhodnutí. Rozpory mezi označením výkresů v územním rozhodnutí a tím, jak jsou označeny v příloze rozhodnutí žalovaného, totiž nejsou vadou, kterou by bylo možné kvalifikovat jako nicotnost. Jde o vadu, která může způsobovat toliko nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Ani v teoretické rovině proto nelze krajskému soudu vyčítat, že se danou otázkou nezabýval, neboť se k ní vyjádřil v odstavci, v němž se správně souhrnně odmítl zabývat námitkami nezákonnosti směřujícími do věci samé (blíže odst. 10 rozsudku krajského soudu).

[15] Soud v posledku nepřisvědčil ani poslednímu okruhu kasačních námitek. Stěžovatel v něm poukazuje na skutečnost, že oznámení o možnosti převzít písemnost nebylo jednoznačné a bylo zaměnitelné, nadto byla porušena zásada hospodárnosti. Dle § 92 odst. 3 stavebního zákona *„[ú]zemní rozhodnutí se doručuje podle § 87 odst. 1 až 3. V případě doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou se v něm účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem záměru.“* Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu s literou zákona, pokud v oznámení vymezil specifický (nezaměnitelný) název stavby a účastníky označil konkrétním pozemkem a stavbou. Nelze nezmínit, že v souzené věci byl zvýšený zájem na urychlení procesu územního řízení, neboť se jednalo o liniovou stavbu, přičemž stěžovatel byl zastoupen právním profesionálem a v průběhu řízení byl řádně poučen o skutečnostech relevantních pro efektivní ochranu jeho práv. Účastníci řízení, včetně stěžovatele, byli předem řádně seznámeni se způsobem doručování územního rozhodnutí, přičemž dodržení zákonem stanovené formy doručování, která vede ke zvýšení hospodárnosti a zrychlení celého řízení na jednu stranu, nelze na stranu druhou označit za rozporné se zásadou hospodárnosti.

[16] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační námitky důvodnými.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. srpna 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu