



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a Mgr. Olgy Zimové v právní věci

žalobkyně: **S. V.**

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 24. 1. 2024,
č. j. MHMP 132375/2024, sp. zn. S-MHMP 1978644/2023/STR,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 9. 4. 2024 k Městskému soudu v Praze domáhala přezkumu rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního řádu (dále jen „žalovaný“) ze dne 24. 1. 2024, č. j. MHMP 132375/2024, sp. zn. S-MHMP 1978644/2023/STR (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání

žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 6. 2023, č. j. MCP2/268685/2023/OV-OUZR/Hru, sp. zn. OV/042206/2016/Hr (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Dne 20. 4. 2016 podala žalobkyně u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby nazvané „*Nástavba domu č. p. XA v souvislosti s půdní vestavbou (na úrovni 4.NP) spočívající v navýšení dvorní fasády o 2,070 m, navýšení hřebene střechy směrem do dvora o 0,560 m včetně dvorní přístavby terasy na úrovni 2.NP*“ a o povolení stavby nazvané „*Stavební úpravy v souvislosti s nástavbou domu č.p. XA pro vestavbu bytů (na úrovni 4.NP), přístavbou jednopodlažní terasy do dvora, stavební úpravy v 1.PP až 4.NP, vybudování anglického dvorku hranice s domem č. p. XB pro otevírání okna ve štítové stěně, instalace tepelného čerpadla a vzduchotechniky*“, to vše na adrese X (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X v katastrálním území X (dále jen „žádost o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby“).
3. Na základě žádosti žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby bylo vedeno společné územní a stavební řízení, které stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím zastavil, neboť žalobkyně v 60denní lhůtě stanovené ve výzvě stavebního úřadu (jejíž součástí bylo též usnesení o přerušení řízení) ze dne 20. 3. 2023, č. j. MCP2/103503/2023/OV-OUZR/Hru (dále jen „Výzva“), neodstranila vady žádosti, které bránily pokračování v řízení.

II. Napadené rozhodnutí

4. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání ze dne 16. 7. 2023, které doplnila podáním ze dne 24. 7. 2023. V podaném odvolání uvedla, že jí byla Výzva doručena dne 3. 4. 2023 fikcí a následně dne 11. 4. 2023 vložena do poštovní schránky v době její nepřítomnosti. Dne 24. 4. 2023 žalobkyně požádala stavební úřad dle § 24 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o určení neplatnosti doručení Výzvy a o její opakované doručení (dále jen „Žádost č. 1“). Žalobkyně v podaném odvolání dále tvrdila, že stavební úřad se Žádostí č. 1 odmítl zabývat, neboť s ní nebyl spojen zmeškaný úkon. Žalobkyně namítala, že stavební úřad Žádost č. 1 nesprávně posoudil, jelikož neplatnost doručení písemnosti dle § 24 odst. 2 správního řádu a prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 téhož zákona jsou dva samostatné právní instrumenty. Vložením Výzvy do poštovní schránky žalobkyně v době její nepřítomnosti bylo dle názoru žalobkyně dotčeno její právo na podání odvolání a rovněž uplynula část lhůty na doplnění žádosti. Proto měla žalobkyně za to, že 60denní lhůta k doplnění žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby vůbec nezačala běžet.
5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul, že Výzva byla žalobkyni doručena dne 3. 4. 2023, a to dle § 24 odst. 1 správního řádu tzv. fikcí. Posledním dnem lhůty pro doplnění žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby byl den 2. 6. 2023. Prvostupňové rozhodnutí bylo stavebním úřadem vydáno po marném uplynutí lhůty dne 27. 6. 2023. Ze spisu žalovaný zjistil, že za účelem odstranění nedostatků žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby nebylo do spisu ode dne vydání Výzvy žalobkyní ničeho doplněno. Žalovaný dále uvedl, že se žalobkyně nedomáhala navrácení v předešlý stav podle § 41 správního řádu, a nenamítala, že zmeškala provedení úkonu, např. doplnění žádosti. Podstatou odvolání bylo tvrzení žalobkyně, že lhůta pro doplnění žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby vůbec nezačala běžet, protože Výzva jí byla

doručena „neplatně“. K tomu žalovaný podotkl, že správní řád nezná pojem neplatnosti okamžiku doručení; písemnost buď byla doručena nebo nikoliv. Pokud doručena byla a její adresát má vážný důvod, proč zmeškal provedení úkonu, kterým měl na písemnost reagovat, nastává situace uvedená v § 41 správního řádu, který umožňuje navrácení v předešlý stav. Žalovaný proto uzavřel, že Výzva byla žalobkyni řádně doručena v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu, přestože se žalobkyně dle svého tvrzení v místě doručování nezdržovala. Z obsahu spisu vyplývá, že nedostatky žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby nebyly ve lhůtě uvedené ve Výzvě odstraněny a stavební úřad tedy řízení v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.

6. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 12. 2. 2024.

III. Žaloba

7. V úvodní části žaloby žalobkyně stručně rekapitulovala dosavadní průběh společného územního a stavebního řízení. Následně shrnula svou argumentaci do dvou žalobních bodů.
8. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí bylo vydáno předčasně, a to dříve, nežli bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně proti usnesení stavebního úřadu ze dne 24. 7. 2023, č. j. OV/042206/2016/Hr D-493/2, kterým bylo určeno, že Výzva (obsahující též usnesení o přerušení řízení) byla platně doručena (dále jen „Usnesení o platnosti doručení písemnosti“). Dle žalobkyně mohlo mít rozhodnutí o odvolání proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti zásadní vliv na výrok napadeného rozhodnutí.
9. Ve *druhé žalobní námitce* žalobkyně za další důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí označila skutečnost, že Výzvou bylo po žalobkyni požadováno doložení podkladů, které buď již ve spise byly, případně podkladů, které pro stavební záměr nebyly relevantní, případně se dle žalobkyně jednalo de facto o řešení námitek, které nebyly uplatněny v zákonných lhůtách, nebo se jednalo o podmínky prakticky nesplnitelné (zejména bod 3 Výzvy).
10. Závěrem podané žaloby žalobkyně navrhla, aby soud napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 24. 5. 2024 k *první žalobní námitce* potvrdil, že stavebním úřadem skutečně nebylo předloženo odvolání proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti. Tuto skutečnost však žalovaný nepovažoval za podstatnou, protože takové usnesení je zcela nadbytečné, když doručení Výzvy, pro jejíž nesplnění bylo společné územní a stavební řízení zastaveno, bylo třeba posoudit v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které bylo napadeným rozhodnutím potvrzeno. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí podrobně vyložil, proč byla Výzva doručena řádně.
12. Ke *druhé žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že tvrzení žalobkyně, že Výzvou bylo požadováno doplnění dokladů, které jsou buď irelevantní nebo již ve spisu založené nebo neopatřitelné, je zcela obecné. Žalobkyně byla povinna označit důkazy svých tvrzení, což neučinila.
13. Ve zbytku žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Jednání před soudem

14. Jelikož žalobkyně nesouhlasila, aby soud o věci samé rozhodl bez jednání, soud nařídil ústní jednání na 11. března 2026. Předvolání k jednání bylo doručeno do datové schránky tehdejšího právního zástupce žalobkyně dne 9. 2. 2026. Podáním ze dne 16. 2. 2026 byl soud vyrozuměn o ukončení právního zastoupení žalobkyně advokátem s tím, že žalobkyně byla o termínu nařízeného jednání informována e-mailem a vzala jej na vědomí.
15. Podáním ze dne 10. 3. 2026, doručeným soudem z e-mailové adresy V.@volny.cz, žalobkyně požádala o odročení jednání nařízeného na 11. 3. 2026 ze zdravotních důvodů, které doložila lékařskou zprávou. Soud proto žádosti žalobkyně vyhověl. Vyrozumění o odročení jednání na den 25. 3. 2026 bylo žalobkyni doručeno dne 10. 3. 2026 na e-mailovou adresu, z níž o odročení jednání žádala. Soud rovněž zaslal žalobkyni vyrozumění o odročení jednání poštovní zásilkou prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Je věcí účastníka, aby se sám a zavčas o osudu své žádosti o odročení jednání přesvědčil a stanovisku soudu přizpůsobil režim svého pracovního dne (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 68/97 nebo III. ÚS 3736/11).
16. Žalobkyně se k jednání dne 25. 3. 2026 nedostavila, soud proto postupoval dle § 49 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a věc projednal a rozhodl v její nepřítomnosti.
17. Při jednání konaném dne 25. 3. 2026 žalovaný setrval na svém procesním stanovisku, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na písemné vyjádření k podané žalobě a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
18. Soud neprováděl dokazování, neboť listiny, které žalobkyně k žalobě připojila, jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází a kterým se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování druhostupňového správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
20. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
21. Žalobkyně podala dne 20. 4. 2016 žádost o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby, na jejímž základě bylo zahájeno společné územní a stavební řízení; žalobkyně žádost doplnila podáním ze dne 16. 5. 2016.
22. Další průběh společného územního a stavebního řízení až do prosince 2022, kdy rozhodnutí stavebního úřadu byla žalovaným opakovaně rušena (celkem čtyřikrát), není pro nyní posuzovanou věc relevantní, soud jej proto popisuje velmi stručně pouze pro účely zachování přehlednosti.

23. Dne 25. 1. 2017 vydal stavební úřad společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby č. j. výst.: OV/042206/2016/Vych, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 6. 2017 pod č. j. MHMP 1035467/2017 zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.
24. Stavební úřad na základě rozhodnutí žalovaného pokračoval v řízení a dne 17. 5. 2018 vydal společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby č. j. výst.: OV/042206/2016/Mach, č. j. MCP2/024223/2018/OV-OUZR/Mac, které opravil usnesením o opravě zřejmých nesprávností ze dne 28. 5. 2018 pod č. j. výst.: OV/042206/2016/Mach, č. j. MCP2/085627/2018/OV-OUZR/Mac. Rovněž toto rozhodnutí ve znění usnesení o opravě zřejmých nesprávností žalovaný rozhodnutím ze dne 22.10.2018 pod č. j. MHMP 1655953/2018 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.
25. Stavební úřad pokračoval v řízení a v návaznosti na rozhodnutí žalovaného vyzval žalobkyni k doplnění podkladů. Žalobkyně svoji žádost o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby požadovaným způsobem ve stanovené lhůtě nedoplnila, proto stavební úřad řízení usnesením ze dne 9. 6. 2020, č. j. výst.: OV/042206/2016/Mach, č. j. MCP2/210344/2020/OV-OUZR/Mac zastavil. Žalovaný následně i toto usnesení rozhodnutím ze dne 25. 3. 2021, č. j. MHMP 405938/2021 zrušil.
26. Stavební úřad na základě rozhodnutí žalovaného opětovně pokračoval v řízení a dne 22. 11. 2021 vydal společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby č. j. výst.: OV/042206/2016/Hr, č. j. MCP2/635947/2021/OV-OUZR/Hru. Také toto rozhodnutí žalovaný dne 16. 12. 2022 pod č. j. MHMP 2368203/2022, zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.
27. Stavební úřad – vázán názorem žalovaného coby nadřízeného správního orgánu – v následném řízení znovu ověřil úplnost žádosti žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby, přičemž zjistil, že předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86 a § 94a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a neposkytuje tak dostatečný podklad pro posouzení umístění a provedení navrhované stavby v území. Stavební úřad proto zaslal žalobkyni Výzvu k doplnění žádosti o konkrétní údaje a podklady, které ve Výzvě vymezil pod body 1. a) až e), 2. a) až b), 3. a 4., a zároveň rozhodl usnesením o přerušení řízení do doplnění podkladů požadovaných Výzvou ve stanovené lhůtě 60 dní. Stavební úřad žalobkyni současně poučil, že proti usnesení o přerušení řízení je možno podat odvolání ve lhůtě 15 dnů od jeho oznámení.
28. Jelikož žalobkyně nebyla v den doručování Výzvy přítomna na adrese svého trvalého pobytu, byla jí zásilka dne 22. 3. 2023 uložena na poště. Výzva byla žalobkyni doručena tzv. fikcí desátým dnem po uložení zásilky na poště, tj. dne 3. 4. 2023. Jelikož si žalobkyně zásilku během úložní doby nevyzvedla, byla zásilka následně dne 11. 4. 2023 vhozena do poštovní schránky žalobkyně na doručovací adrese.
29. Dne 24. 4. 2023 zaslala žalobkyně stavebnímu úřadu Žádost č. 1, ve které požádala o určení neplatnosti doručení písemnosti ze dne 20. 3. 2023 „z důvodu dočasné nepřítomnosti“. V Žádosti č. 1 konkrétně uvedla: „V termínu od 25. 3. 2023 do 18. 4. 2023 jsem pobývala v zahraničí na návštěvě své dcery, která žije dlouhodobě v N. Z tohoto důvodu jsem si nemohla písemnost uloženou u České pošty v termínu vyzvednout. Vzhledem k tomu, že tím bylo dotčeno moje právo na odvolání se proti výše zmíněnému usnesení, žádám o nové doručení.“

30. Stavební úřad reagoval na Žádost č. 1 sdělením ze dne 11. 5. 2023 (dále jen „Sdělení“), v němž konstatoval, že obdržel od provozovatele poštovních služeb potvrzení o doručení zásilky fikcí dne 3. 4. 2023 a vložení zásilky do schránky žalobkyně dne 11. 4. 2023. Stavební úřad proto považoval zásilku za prokazatelně doručenou a neshledal důvod zásilku doručovat znovu. Dále stavební úřad ve Sdělení uvedl, že se Žádostí č. 1 nebyl spojen zmeškaný úkon, proto se podle § 41 odst. 2 správního řádu úkonem nezabýval.
31. Dne 27. 6. 2023 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým společné územní a stavební řízení zastavil, neboť žalobkyně ve stanovené lhůtě neodstranila vady žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby, které bránily pokračování v řízení.
32. Podáním datovaným 27. 6. 2023 a doručeným stavebnímu úřadu dne 4. 7. 2023 se žalobkyně na stavební úřad obrátila znovu s *opakovanou žádostí o určení neplatnosti doručení* (dále jen „Žádost č. 2“). Žalobkyně v Žádosti č. 2 uvedla, že opakovaně žádá o určení neplatnosti doručení Výzvy z důvodu, který uvedla v Žádosti č. 1. Žalobkyně dále konstatovala, že nesouhlasí s odůvodněním Sdělení, kterým stavební úřad reagoval na Žádost č. 1, neboť neplatnost doručení písemnosti (resp. neplatnost okamžiku, kdy byla písemnost doručena) dle § 24 odst. 2 správního řádu a prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 téhož zákona jsou dle žalobkyně dva samostatné právní instrumenty. Žádost č. 1 se týkala určení neplatnosti doručení, nikoli zmeškání úkonu.
33. Dne 16. 7. 2023 podala žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které doplnila podáním ze dne 24. 7. 2023, jak je již uvedeno shora.
34. Dne 24. 7. 2023 vydal stavební úřad Usnesení o platnosti doručení písemnosti, ve kterém uvedl, že žalobkyně k Žádosti č. 1 ani k opakované Žádosti č. 2 nedoložila žádný doklad, kterým by byly jednoznačně prokázány důvody, pro které si písemnost nemohla ve stanovené lhůtě vyzvednout. Stavební úřad dále poznamenal, že si písemnost uloženou doručujícím orgánem postupem podle § 23 správního řádu mohla žalobkyně vyzvednout nejpozději ve lhůtě deseti dnů bezprostředně následujících po dni, v němž byla poprvé připravena k vyzvednutí (22. 3. 2023). Marným uplynutím této lhůty je nedoručená písemnost považována za doručenou. O tomto postupu byla žalobkyně poučena poskytovatelem poštovních služeb. Stavební úřad doplnil, že podle § 24 odst. 2 správního řádu může adresát, jemuž adresovaná písemnost byla doručujícím orgánem uložena, požádat za podmínek uvedených v § 41 správního řádu o určení neplatnosti doručení nebo určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Současně však musí správnímu orgánu prokázat, že si uloženou písemnost nemohl vyzvednout nejen ve stanovené lhůtě, ale rovněž že se tak stalo pro adresátovu dočasnou nepřítomnost v místě doručování nebo z jiného vážného důvodu, vždy však bez adresátova zavinění. Navíc důvody nemožnosti si zásilku v úložní době vyzvednout nelze pouze tvrdit, ale adresát písemnosti musí jejich existenci také prokázat. Žádost o neplatnost doručení lze podat pouze za podmínek § 41 správního řádu, tedy do 15 dnů od okamžiku, kdy pominuly okolnosti, které adresátovi písemnosti bránily v provedení požadovaného úkonu. Ani tuto skutečnost žalobkyně dle stavebního úřadu nijak nedoložila. Stavební úřad proto na základě Žádosti č. 1 a opakované Žádosti č. 2 určil, že uvedená písemnost byla řádně doručena.
35. Žalobkyně podala dne 6. 8. 2023 proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti blanketní odvolání (dále jen „odvolání proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti“).

36. Následovalo vydání napadeného rozhodnutí ze dne 24. 1. 2024 (viz shora).
37. O odvolání proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti nebylo do dne vydání napadeného rozhodnutí rozhodnuto.
38. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
39. Podle § 24 odst. 1 správního řádu „*[J]estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.*“
40. Podle § 24 odst. 2 správního řádu „*[P]rokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*“
41. Podle § 41 odst. 2 správního řádu „*[P]ožádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.*“
42. Podle § 41 odst. 4 správního řádu „*[S]právní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*“
43. Podle § 41 odst. 6 správního řádu „*[O]prominutí zmeškání úkonu rozhoduje usnesením správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu vede řízení. V případě, že správní orgán promine zmeškaný úkon, doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto.*“
44. Podle § 41 odst. 7 správního řádu „*[U]snesení, kterým správní orgán zmeškání úkonu nepromine, se oznamuje pouze podateli.*“
45. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu „*[Ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*“
46. V první žalobní námitce žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí bylo vydáno předčasně, neboť žalovaný rozhodl o odvolání proti prvostupňovému usnesení o zastavení řízení dříve, než bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti.
47. Pro posouzení první žalobní námítky je rozhodná především úprava doručování podle § 24 správního řádu. Podle § 24 odst. 1 správního řádu nastává při nevyzvednutí uložené písemnosti fikce doručení posledním dnem desetidenní úložní lhůty. Podle § 24 odst. 2 téhož zákona však adresát může požádat o určení neplatnosti doručení nebo o určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena, prokáže-li, že si uloženou písemnost nemohl ve stanovené lhůtě bez svého zavinění vyzvednout pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu. Citované ustanovení přitom výslovně odkazuje na § 41 správního řádu upravující navrácení v předešlý stav, zejména na požadavek, aby byly tvrzené překážky závažné a aby nastaly bez zavinění účastníka. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že institut podle § 24 odst. 2 správního řádu představuje pouze výjimečný korektiv fikce doručení. Nastoupení právní fikce doručení marným uplynutím úložní lhůty lze zvrátit jen tehdy,

pokud se adresátovi podaří prokázat, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout.

48. K výkladu vztahu § 24 odst. 2 a § 41 správního řádu Nejvyšší správní soud (NSS) uvedl, že při podání žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, podle § 24 odst. 2 správního řádu dochází vždy k posuzování naplnění podmínek pro prominutí zmeškání úkonu stanovených v § 41 odst. 4 téhož zákona (viz *rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2022, č. j. 7 Azs 391/2021-51*). Současně vyložil, že „*institut neplatnost doručení písemnosti (resp. určení okamžiku, kdy došlo k doručení) a institut prominutí zmeškání lhůty ... jsou dva samostatné právní instituty, byť pro jejich aplikaci správní řád stanovil shodné podmínky právě v § 41.*“ (srov. *rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 As 192/2019 – 66*, shodně též *rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 19. 6. 2013, č. j. 17 A 29/2013 – 27, publikovaný pod č. 4793/2013 Sb. NSS*).
49. Také komentářová literatura dovozuje z odkazu na § 41 správního řádu, uvedeného v § 24 odst. 2, že je třeba pro určení neplatnosti doručení (resp. určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena) splnit podmínky stanovené v § 41 správního řádu. Názory se různí toliko ohledně otázky, jak široký je odkaz na § 41 správního řádu při aplikaci § 24 odst. 2. Část teorie zastává užší přístup k tomuto odkazu a dovozuje, že je nezbytné posuzovat pouze naplnění podmínek některých odstavců § 41 správního řádu – zpravidla odst. 2, 4 a 5 (srov. například Fiala, Z. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6). Jiní autoři přistupují k tomuto odkazu šířeji a vykládají jej tak, že je třeba aplikovat § 41 správního řádu jako celek (srov. například Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4).
50. Z uvedeného plyne, že neplatnost doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu a prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu jsou sice dva samostatné právní instrumenty, avšak jejich zákonné podmínky se posuzují ve vzájemné vazbě. Jinak řečeno, žalobkyně má pravdu pouze potud, že nejde o totožný právní institut; nemá však pravdu, pokud z toho dovozuje, že správní orgán při posouzení žádosti podle § 24 odst. 2 správního řádu neměl přihlížet k podmínkám vyplývajícím z § 41 správního řádu.
51. V nyní posuzované věci byla písemnost obsahující Výzvu uložena u provozovatele poštovních služeb dne 22. 3. 2023. Vzhledem k tomu, že žalobkyně si písemnost v úložní době nevyzvedla, nastala dne 3. 4. 2023 fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně následně dne 24. 4. 2023 požádala o určení neplatnosti doručení s tvrzením, že se v době od 25. 3. 2023 do 18. 4. 2023 nacházela v zahraničí na návštěvě dcery. Stavební úřad této Žádosti č. 1 Sdělením nevyhověl, posléze vydal o Žádosti č. 1 (a opakované Žádosti č. 2) Usnesení o platnosti doručení písemnosti, proti kterému žalobkyně podala odvolání, o němž do vydání napadeného rozhodnutí nebylo rozhodnuto.
52. Ze vztahu § 24 odst. 2 a § 41 správního řádu lze vyložit, že o žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, je správní orgán, který v době podání žádosti vede řízení, povinen rozhodnout usnesením, ať již rozhoduje pozitivně či negativně (§ 41 odst. 6 a 7 správního řádu). Pokud stavební úřad vyrozuměl žalobkyni pouhým neformálním Sdělením, že Žádosti č. 1 o určení neplatnosti doručení Výzvy nevyhověl, přičemž Usnesení o platnosti doručení písemnosti vydal až poté, co ve věci rozhodl prvostupňovým rozhodnutím, dopustil se vady řízení, která však v daném případě

nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Rovněž samotná skutečnost, že o odvolání žalobkyně proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti nebylo samostatně rozhodnuto dříve, než žalovaný vydal napadené rozhodnutí, nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.

53. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že vady řízení před správním orgánem nezakládají automaticky důvod pro zrušení rozhodnutí. Podstatné je, zda daná vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Pokud tomu tak není, nemohla vést ke zkrácení práv účastníka řízení, a není tak důvod pro zrušení příslušného rozhodnutí (srov. např. *rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2005, č. j. 5 Afs 131/2004 - 45, ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006 - 138, ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008 - 69, ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013 - 31, či ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 140*).
54. Rozhodující proto je, zda žalovaný v řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o zastavení řízení otázku doručení Výzvy věcně přezkoumal. To se podle obsahu napadeného rozhodnutí stalo. Žalovaný výslovně posoudil podmínky doručení písemnosti dle § 24 správního řádu, vyložil vztah tohoto ustanovení k § 41 správního řádu, zabýval se námitkou žalobkyně, že Výzva jí byla doručena neplatně a vysvětlil, proč k náhradnímu doručení písemnosti fikcí došlo. Podstatné tedy je, že žalovaný tuto nosnou procesní otázku nepominul a meritorně ji přezkoumal. Jak konstatoval i Nejvyšší správní soud „*přestože tedy správní orgány výslovně nerozhodly o žádosti stěžovatele o určení neplatnosti doručení, resp. okamžiku, kdy byla písemnost doručena, nemohlo mít toto pochybení žádný vliv na zákonnost jejich rozhodnutí. Věcně se totiž splněním podmínek stanovených v § 24 odst. 2 správního řádu zabývaly*“ (srov. *rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2022, č. j. 7 Azs 391/2021-51*).
55. Z tohoto pohledu nemůže obstát tvrzení žalobkyně, že napadené rozhodnutí bylo vydáno předčasně jen proto, že do té doby nebylo rozhodnuto o jejím odvolání proti Usnesení o platnosti doručení písemnosti ze dne 24. 7. 2023. Takové usnesení totiž nepředstavovalo závazný podklad napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.; šlo pouze o samostatně vydané procesní rozhodnutí řešící tutéž předběžnou otázku, kterou byl žalovaný oprávněn a současně povinen posoudit i v rámci odvolání proti prvostupňovému usnesení o zastavení řízení. Jinak řečeno, nezákonnost napadeného rozhodnutí by mohla být dána toliko tehdy, pokud by žalovaný otázku doručení písemnosti (tj. Výzvy) opominul nebo ji posoudil nesprávně. K tomu však nedošlo.
56. Soud nepřisvědčil ani vlastní argumentaci žalobkyně k neplatnosti doručení Výzvy. Jak bylo uvedeno výše, § 24 odst. 2 správního řádu dopadá jen na případy, v nichž adresát prokáže, že si uloženou písemnost nemohl vyzvednout pro dočasnou nepřítomnost nebo jiný vážný důvod, a to bez svého zavinění. Nejde tedy o jakoukoli nepřítomnost v místě doručování, nýbrž o nepřítomnost či překážku splňující kritéria mimořádnosti a nezaviněnosti. Nejvyšší správní soud přitom v ustálené rozhodovací praxi vyložil, že se musí jednat o okolnost neplánovanou, nahodilou a účastníkem neovlivnitelnou.
57. Ve vztahu k požadavku absence zavinění Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*obě ustanovení, jak § 24 odst. 2, tak § 41 správního řádu jednoznačně vyžadují, aby se jednalo až už o dočasnou nepřítomnost nebo vážné, resp. závažné, důvody, které nastaly bez zavinění. Musí se tedy jednat o takovou skutečnost, kterou adresát neplánoval a která nastala bez možnosti, aby ji jakkoliv mohl ovlivnit ... Tedy skutečnost nahodilou, mimořádnou. Nikoliv však skutečnost zcela závislou na vůli stěžovatele ...*“ (srov. *rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 As 208/2015-48*).

58. Žalobkyně tvrdila, že v době od 25. 3. 2023 do 18. 4. 2023 pobývala v N. na návštěvě své dcery, a proto si zásilku nemohla vyzvednout. Již z tohoto tvrzení je zřejmé, že žalobkyní uváděný důvod měl povahu předem zamýšlené cesty do zahraničí, tedy cesty závislé na vůli žalobkyně, nikoli objektivní, nepředvídatelné a neodvratitelné překážky. Kvalifikovaná tvrzení o tom, že cesta byla vynucena nenadálou okolností nebo že žalobkyně nemohla její načasování ovlivnit, ze skutkového stavu nevyplývají. Nadto žalobkyně takové skutečnosti ani nedoložila. Za této situace na její případ plně dopadá závěr Nejvyššího správního soudu, že plánovaná dovolená nemůže být v žádném případě vyhodnocena jako závažný důvod, který nastal bez účastníkovy zavinění (viz *rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 As 208/2015-48*). Byť v projednávané věci nešlo výslovně o dovolenou, nýbrž o soukromý pobyt žalobkyně v zahraničí, z hlediska zákonných kritérií jde o obdobnou situaci.
59. Soud proto souhlasí se žalovaným, že žalobkyně neunesla břemeno tvrzení ani důkazní břemeno podle § 24 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně nedoložila žádné konkrétní podklady potvrzující neodkladnost či nepředvídatelnost její zahraniční cesty. Nepřítomnost žalobkyně v místě doručování v období od 25. 3. 2023 do 18. 4. 2023 nebyla prokázána jako nepřítomnost bez jejího zavinění ve smyslu cit. ustanovení a nemohla proto zvrátit účinky fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Výzva byla žalobkyni doručena dne 3. 4. 2023 a ode dne následujícího počala běžet šedesátidenní lhůta k doplnění žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby. Jestliže žalobkyně v této lhůtě vady žádosti neodstranila, byl stavební úřad oprávněn vyvodit zákonné následky.
60. Nad rámec shora uvedeného soud poznamenává, že dle ustálené judikatury ve správním řízení nestojí doručování na formálním pojetí, nýbrž má materiální korektiv. To znamená, že doručení je účinné, seznámil-li se účastník řízení prokazatelně s obsahem doručované písemnosti. NSS ve své judikatuře dospěl s ohledem na materiální pojetí doručování k závěru, že je-li adresát s obsahem písemnosti seznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam, a účinky doručení nastávají tehdy, když se písemnost dostala do dispoziční sféry adresáta nebo jeho zástupce (srov. např. *rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73*, nebo *ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011-88*). Jak uvádí NSS v rozsudku z 16. 12. 2010, 1 As 90/2010-95, pokud tedy bylo účastníkovi fakticky doručeno a on měl možnost se s písemností seznámit, nemůže namítat neplatnost doručení. Z tohoto rozhodnutí plyne, že významnou skutečností při zkoumání, zda procesní pochybení může mít vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí, je, že se účastník s jejich obsahem seznámil a materiální funkce doručení tak byla naplněna. Rovněž dle *nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3026/20*, je smyslem a účelem doručování, aby se účastníci řízení seznámili s doručovanými písemnostmi. Při posuzování, zda došlo k řádnému doručení, nutno uplatňovat materiální přístup, pro nějž je podstatné, že se adresát mohl s obsahem doručované písemnosti seznámit (obdobně např. i *nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 3851/18*). V projednávané věci lze mít tedy postaveno najisto, že předmětná Výzva byla v dispozici žalobkyně nejpozději dne 24. 4. 2023, kdy žalobkyně po návratu z N. (19. 4. 2023) požádala o určení neplatnosti doručení Výzvy (viz Žádost č. 1). Šedesátidenní lhůta k odstranění vad žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby by pak *marně* uplynula nejpozději dne 23. 6. 2023, tedy stále před vydáním prvostupňového rozhodnutí o zastavení řízení.
61. První žalobní námitka proto není důvodná.

62. Soud se dále zabýval *druhou žalobní námitkou*, v níž žalobkyně brojila proti obsahu Výzvy vydané stavebním úřadem. Podle žalobkyně Výzva požadovala doložení podkladů, které buď již byly součástí správního spisu, nebo byly pro posuzovaný záměr irelevantní, případně šlo o požadavky, které byly prakticky nesplnitelné.
63. Podle § 86 stavebního zákona musí žádost o vydání územního rozhodnutí obsahovat zákonem stanovené údaje a přílohy; neobsahuje-li je, stavební úřad žadatele vyzve k doplnění a řízení přeruší (§ 86 odst. 4 stavebního zákona). V procesní rovině pak platí § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
64. K tomu Nejvyšší správní soud opakovaně uvádí, že „*zastavit řízení pro neodstranění vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 lze pouze, pokud předcházející výzva k doplnění náležitostí žádosti byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby z ní žadatel mohl zjistit, zda listiny, které k žádosti již přiložil, požadavku správního orgánu vyhovují, nevyhovují či vyhovují jen částečně, a v jakém směru tedy mají být dle správního orgánu doplněny. Prostá citace právního předpisu obsahujícího výčet povinných příloh žádosti bez zohlednění skutečnosti, že žadatel již některé z požadovaných listin předložil, není dostačující.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56).
65. V projednávané věci z obsahu spisového materiálu vyplývá, že stavební úřad po zrušení předchozího rozhodnutí znovu ověřil úplnost žádosti žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby, zjistil konkrétní nedostatky ve vztahu k zákonným náležitostem a následně zaslal žalobkyni Výzvu k doplnění žádosti o konkrétní údaje a podklady, které ve Výzvě srozumitelně vymezil pod body 1. a) až e), 2. a) až b), 3. a 4. Nešlo tedy o pouhou mechanickou reprodukci zákonného textu nebo o obecnou výtku neurčitěho obsahu, nýbrž o konkrétně strukturovanou výzvu. Žalobkyně naproti tomu v žalobě neuvedla, které z těchto konkrétních jednotlivých požadavků, vymezených ve Výzvě stavebním úřadem, považuje za nadbytečné, které konkrétní podklady měly již být obsaženy ve spise, které měly být pro stavební záměr irelevantní, které měly představovat řešení opožděných námitek účastníků a které měly být „prakticky nesplnitelné“ a z jakého důvodu. Její argumentace tak zůstala toliko v rovině obecného nesouhlasu.
66. Soud v této souvislosti považuje za nezbytné připomenout, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
67. Žalobkyní obecně formulovaná druhá žalobní námitka tak naráží na meze soudního přezkumu podle § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobní bod musí obsahovat konkrétní skutkové a právní důvody, z nichž je patrné, v čem žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyslovil, že žalobní bod je spojením skutkových a právních tvrzení a že nelze vystačit s pouhou obecnou výtkou

nesprávnosti rozhodnutí bez individualizace konkrétní vady (srov. *rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 106/2017-31* nebo *rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2014, č. j. 10 As 109/2014-50*). Soud proto nemůže namísto žalobkyně sám rekonstruovat možné výhrady proti jednotlivým bodům Výzvy a v plném rozsahu přezkoumávat každou jednotlivou položku, když žaloba takovou konkretizaci neobsahuje. Ani obecná zmínka o bodu 3 Výzvy bez dalšího upřesnění není způsobila umožnit soudní přezkum.

68. Pokud měla žalobkyně za to, že určité podklady již ve správním spise obsaženy jsou, nic jí nebránilo na tuto skutečnost ve stanovené šedesátidenní lhůtě poukázat a přesně označit, kde se příslušné listiny nacházejí, případně doplnit jen ty části, které správní orgán postrádal. Pokud se žalobkyně domnívala, že některý požadavek je irelevantní nebo nesplnitelný, mohla tuto námitku rovněž včas uplatnit. Soud opětovně připomíná, že s ohledem na materiální pojetí doručování byla předmětná Výzva v dispozici žalobkyně nejpozději ode dne 24. 4. 2023, žalobkyně však přesto až do vydání prvostupňového rozhodnutí nedoplnila do správního spisu vůbec ničeho. Žalobkyně v reakci na Výzvu za účelem odstranění nedostatků žádosti stavebnímu úřadu ani nesdělila, že určité podklady dle jejího názoru již ve spise založeny jsou, ani neoznačila, které konkrétní požadavky považuje za nadbytečné či nesplnitelné a z jakého důvodu. Jestliže žalobkyně byla přesvědčena, že část požadavků je nadbytečná a část naopak byla splněna již dříve, nic jí nebránilo takovou reakci ve stanovené lhůtě stavebnímu úřadu adresovat.
69. Za této situace nelze přisvědčit názoru, že stavební úřad zastavil společné územní a stavební řízení formalisticky. Naopak vyčkal na marné uplynutí šedesátidenní lhůty, kterou žalobkyni k odstranění vad žádosti poskytl. Žalovaný proto nepochybil, pokud uzavřel, že nedostatky žádosti o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby nebyly ve lhůtě odstraněny a že šlo o vady bránící pokračování v řízení. V takové situaci bylo zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zákonným následkem.
70. Ani druhá žalobní námitka tedy není důvodná.

VII. Závěr a náklady řízení

71. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.
Zmeškání lhůty
k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. března 2026

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu