

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **MUDr. L. J., CSc.,** zastoupené JUDr. Marcelou Vilímkovou, advokátkou, se sídlem Vinohradská 37, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SICOM stavební družstvo Mělník,** se sídlem K Újezdu 278, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2008, čj. 135958/2008/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2011, čj. 9 Ca 404/2008 - 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 2880 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně, JUDr. Marcely Vilímkové, advokátky.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Městský úřad Mělník, odbor výstavby a rozvoje (dále jen „stavební úřad“) povolil společnosti SICOM stavební družstvo Mělník stavbu I. etapy obytné zóny „Nové Podolí“ (dále jen „stavba“). Rozhodnutí o povolení stavby bylo vyvěšeno na úřední desce stavebního úřadu od 11. 5. 2006 do 27. 5. 2006.

[2] Žalobkyně podala dne 28. 6. 2006 odvolání proti stavebnímu povolení. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“) jej zamítl jako opožděné. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zrušil rozsudkem ze dne 29. 5. 2008, čj. 6 Ca 350/2006 – 69, rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný totiž nezdůvodnil, proč byl stavební úřad oprávněn doručovat stavební povolení veřejnou vyhláškou.

[3] Žalovaný znovu zamítl rozhodnutím ze dne 29. 9. 2008, čj. 135958/2008/KUSK, odvolání žalobkyně jako opožděně podané. Byly podle něj splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, protože stavba byla součástí rozsáhlé výstavby bytových domů a mohla se týkat velkého okruhu osob.

## II.

[4] Žalobkyně podala i proti tomuto rozhodnutí žalobu u městského soudu. Vlastní sousední pozemky, které jsou dotčeny předmětnou stavbou. Namítla, že nebyly splněny podmínky pro doručování stavebního povolení veřejnou vyhláškou a tudíž odvolání podala včas. Žalovaný nesprávně posoudil splnění podmínek pro doručování veřejnou vyhláškou, a tím i okamžik doručení rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí bylo nadále nedostatečné. Žalovaný neupřesnil okruh dotčených účastníků ani charakter stavby.

[5] Městský soud znovu zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 11. 5. 2011, čj. 9 Ca 404/2008 – 54. Dle městského soudu závisel způsob doručování mimo jiné na charakteru stavby a počtu účastníků řízení. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však nadále nevyplývá, proč žalovaný považoval stavbu za zvlášť rozsáhlou. Žalovaný podrobněji nevysvětlil, proč by také vlastníci pozemků, oddělených od stavebního pozemku veřejným prostranstvím, měli být stavbou dotčeni, ani to, o kolik takových subjektů se vlastně jedná. Rozhodnutí o odvolání neskýtá bezpečnou oporu pro závěr, že šlo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 61 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Žalovaný sice nebyl povinen uvádět konkrétní jména dotčených osob, nicméně měl učinit kvalifikovaný odhad jejich počtu. Rovněž se nevypořádal s podrobnými odvolacími námitkami žalobkyně. Doručování veřejnou vyhláškou je výjimečným způsobem doručování, zejména pokud může omezit možnost účastníků uplatňovat svá práva v řízení. Městský soud uzavřel, že žalovaný se v rozhodnutí znovu nezabýval podmínkami doručování ze všech zákonných hledisek.

## III.

[6] Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Uvedl, že odůvodnění bylo v části týkající se doručení stavebního povolení veřejnou vyhláškou dostatečné. Stavba byla rozsáhlá, protože kromě domů s byty zahrnovala inženýrské sítě, zpevněné plochy, parkovací stání a komunikace. Šlo pouze o realizaci první etapy a budou následovat další stavby. Mezi pozemky dotčené stavbou patří i stávající státní silnice s názvem Bezručova. Tato komunikace je dopravně významná,

hraničí s mnoha objekty občanské vybavenosti, a proto dopravní omezení této veřejné komunikace může ovlivnit i vlastníky vzdálenějších nemovitostí. Nebylo třeba specifikovat tyto účastníky, neboť stavba mohla mít vliv na blíže neurčený počet osob. Že jde o stavbu zvlášť rozsáhlou, plyne i z jejího porovnání se stávající zástavbou. Stěžovatel vycházel z tzv. širšího pojetí účastenství, a za účastníky nepovažoval pouze vlastníky sousedících nemovitostí, ale i vlastníky vzdálenějších nemovitostí, neboť jejich práva mohla být rovněž dotčena. Vymezení účastníků bylo úkolem stavebního úřadu a jeho názor se nemusel shodovat s názorem žalobkyně. Žalobkyně uvedla v předchozím řízení šest subjektů, o nichž se domnívá, že jsou účastníky stavebního řízení. Stěžovatel připustil, že jeho argumentace nebyla v žalobou napadeném rozhodnutí *„vedena konkrétně směrem k těmto subjektům“*, nejde však podle něj o takovou vadu, která by měla vliv na správnost rozhodnutí. V případě, že šlo o rozsáhlou stavbu a v řízení vystupovalo více než třicet účastníků, byla podle stěžovatele z povahy věci splněna i podmínka důvodnosti pro doručování veřejnou vyhláškou. Doručování tímto způsobem bylo nezbytné pro hospodárnost, účelnost a rychlost řízení. Vyžadovalo sice obezřetnost účastníků řízení a jejich větší procesní aktivitu, nicméně nezbavovalo je možnosti uplatnit v řízení svá práva. Stěžovatel tedy v přezkoumávaném rozhodnutí řádně a dostatečně uvedl důvody pro doručování veřejnou vyhláškou. Navíc se domnívá, že posuzování těchto důvodů bylo již zčásti přezkumem správnosti správního rozhodnutí, což je nad rámec § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen „správní řád“).

## IV.

[8] Žalobkyně v obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti podrobně uvedla, proč se domnívá, že stěžovatel řádně neodůvodnil ani v novém rozhodnutí splnění podmínek pro doručování veřejnou vyhláškou. Odkázal sice na rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně postup stavebního úřadu nebyl zřejmý, a odůvodnění stěžovatele se nezakládalo na hodnocení postupu stavebního úřadu. Z napadeného rozhodnutí nadále nevyplývá, proč stěžovatel považuje stavbu za rozsáhlou, že počet účastníků přesáhl třicet, a že tento výjimečný způsob doručování byl odůvodněný.

## V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Klíčovou otázkou v posuzované věci bylo, zda žalobkyně podala odvolání proti stavebnímu povolení v zákonné lhůtě. Odpověď na tuto otázku závisela na tom, zda byly splněny podmínky pro doručování stavebního povolení veřejnou vyhláškou.

[12] Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že povinnost odůvodnit rozhodnutí je jedním z principů, které představují součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem

porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nebo ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

[13] Podle § 68 odst. 3 správního řádu musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Není-li z odůvodnění zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč jeho námitky považoval za mylné nebo vyvrácené, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, čj. 9 As 11/2010 - 80). Z odůvodnění správního rozhodnutí tedy musí být vždy patrné, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodoval a jakými úvahami se přitom řídil.

[14] Ve správním řízení se doručuje veřejnou vyhláškou osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon (§ 25 odst. 1 správního řádu). Stavební zákon stanovil podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení v § 61 odst. 4. Tento způsob doručování lze využít u liniových staveb nebo v odůvodněných případech též u staveb zvlášť rozsáhlých, s velkým počtem účastníků řízení.

[15] Stěžovatel nepovažoval předmětnou stavbu za stavbu liniovou. Bylo tedy nutné posoudit, zda bylo možné stavbu považovat za stavbu zvlášť rozsáhlou, zda šlo o řízení s velkým počtem účastníků, a zda doručování tímto způsobem bylo odůvodněné. Stěžovatel uvedl v závěru napadeného rozhodnutí, že charakter stavby již posoudil stavební úřad ve stavebním povolení. Stavební úřad se však tímto posouzením ve stavebním povolení vůbec nezabýval. V něm pouze vyjmenoval součásti stavby a stanovil podmínky pro její realizaci, avšak stavební povolení neobsahuje žádnou úvahu, proč případně stavební úřad považuje stavbu za zvlášť rozsáhlou. Že tomu tak případně mohlo být, lze usuzovat jen z toho, že v označení rozhodnutí uvedl termín „veřejná vyhláška“. Jen z toho však nelze usoudit, proč stavební úřad považoval podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou za splněné.

[16] Takovou úvahu však neučinil ani stěžovatel v rozhodnutí o odvolání. Obsáhle rekapituloval dosavadní průběh řízení a požadavky městského soudu vyslovené v předchozím zrušujícím rozsudku. Poté stručně zmínil, že staveniště je svou rozlohou vhodné k umístění bytových domů a že se stavba realizuje spolu s veškerými inženýrskými sítěmi a komunikacemi. Za podstatné též považoval, že pozemek sousedí s významnou místní ulicí, která hraničí s velkým počtem dalších pozemků. Stěžovatel v podstatě pouze setrval na svém původním názoru, nadále chybí podrobnější úvahy, proč se domnívá, že jde o stavbu zvlášť rozsáhlou.

[17] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 9 As 18/2010 - 122 zabýval posouzením, zda je stavba rozsáhlá natolik, aby správní orgán mohl využít možnost doručování veřejnou vyhláškou. Podle něj je *„je třeba rozsáhlost stavby poměřovat především počtem účastníků řízení. V případě, kdy bude předmětem řízení rozsáhlá stavba,*

*avšak účastníkem bude pouze jeden či několik málo vlastníků pozemků nebo přímo dotčených osob, nemusí se vždy jednat o případ, kdy by bylo na místě doručovat veřejnou vyhláškou. Na druhé straně, i pokud územně nebude stavba rozsáhlá, avšak okruh účastníků řízení bude velmi široký, nebude zpravidla v rozporu se zákonem, pokud stavební úřad bude doručovat veřejnou vyhláškou. Vždy však platí, že stavební úřad je jakožto správní orgán povinen učinit si zcela jasno v otázce, kdo je účastníkem řízení, a dle tohoto zjištění následně zvolit vhodný způsob doručení.*" Povinnost správního orgánu spolehlivě zjistit okruh účastníků řízení vyplývá ze základních zásad správního řízení, neboť pouze za této podmínky postupuje správní orgán v souladu se zásadami zákonnosti, součinnosti a hospodárnosti. Pokud si stavební úřad neučiní úplný obraz o okruhu účastníků řízení, nemůže posoudit, zda byly dány podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, které jsou odvozovány (mimo jiné) od počtu účastníků.

[18] Stěžovateli lze přisvědčit, že okruh účastníků v řízení nelze posuzovat formálně tak, že účastníky jsou pouze majitelé pozemků bezprostředně sousedících – tzv. mezující sousedé, ale i další subjekty (srov. nález Ústavního soudu, ze dne 22. 3. 2000, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 96/2000). To však stěžovatele nezbavovalo povinnosti zdůvodnit, koho je třeba za účastníka považovat, a proč případně nelze těmto účastníkům individuálně doručovat.

[19] Dle žalobkyně splnilo podmínky účastenství kromě stavebníka dalších pět až šest účastníků řízení (včetně žalobkyně) a pět bytových družstev, která vlastnila bytové domy na druhé straně ulice. Počet účastníků tedy nemohl být tak velký, aby odůvodnil doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Stavební úřad ani stěžovatel však spolehlivě nevysvětlili, proč je názor žalobkyně případně nesprávný.

[20] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku týkající se Bezručovy ulice. Předně není vůbec zřejmé, jaký bezprostřední vliv má na určení okruhu účastníků řízení to, že bude podél budované stavby vybudován chodník. Ani stěžovatel v rozhodnutí nepředkládá byť jen hypotetickou úvahu, jak se existence chodníku projeví v úvaze o charakteru stavby jako zvlášť rozsáhlé. Nezbývá proto než vycházet z toho, že stěžovatel připisuje povolované stavbě tento charakter pouze proto, že je dotčena komunikace celoměstského významu. To však ještě stavební úřad neopravňuje doručovat ve stavebním řízení veřejnou vyhláškou. Výklad žalovaného vede k absurdním důsledkům. Chybí vysvětlení, čím jsou případně dotčena práva jiných subjektů jenom proto, že jejich pozemky rovněž sousedí s touto ulicí, byť by v důsledku délky komunikace mohly být ve značné vzdálenosti od povolované stavby. Nehledě na to, že pojmenování ulic rozhodně nemusí být v těchto případech objektivní. V konkrétních podmínkách může na pohled jednolitá ulice ležet na pozemcích různých parcelních čísel a její jednotlivé části mohou nést různé názvy. Argument stěžovatele by znamenal, že i relativně drobné stavby by mohly získat charakter zvlášť rozsáhlých staveb jenom proto, že sousedí s velkou komunikací a naopak rozlohou velké objekty by tento charakter mohly pozbýt jenom tím, že je jimi dotčena nikoli ulice hlavní, ale některá z bočních ulic. Tak tomu jistě není.

[21] Lze souhlasit s kasačním tvrzením, že doručování veřejnou vyhláškou klade zvýšené nároky na obezřetnost účastníků řízení. Nejprve je však třeba postavit najisto, že byly splněny podmínky pro takový postup. To stěžovatel v řízení dosud neučinil.

[22] Námitka stěžovatele, že posouzení splnění zákonných podmínek pro doručování stavebního povolení veřejnou vyhláškou by bylo nad rámec jeho povinností, je rovněž nedůvodná. Stanovisko ke způsobu doručení stavebního povolení nepřesahuje rozsah odvolacích námitek. Stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně jako opožděně podané, avšak včasnost jejího odvolání závisela právě na způsobu doručování stavebního povolení. V takovém případě se stěžovatel naopak musel zabývat okolnostmi a způsobem doručování, jinak by nemohl dospět k názoru o opožděnosti odvolání.

[23] Lze proto uzavřít, že rozhodnutí stěžovatele bylo nadále nepřezkoumatelné a městský soud postupoval správně, jestliže je zrušil. S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[25] Žalobkyně měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, náleží jí proto náhrada nákladů řízení spočívající v náhradě odměny za poskytnutou právní službu advokátkou podle § 11 písm. d) ve spojení s § 9 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 9. 2011 ve výši 2100 Kč, a náhradě hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 vyhlášky ve výši 300 Kč. Protože advokátka žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb. činí 480 Kč. Celková výše nákladů za řízení o kasační stížnosti je tedy 2880 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit k rukám právní zástupkyně žalobkyně do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 16. srpna 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu