ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) Ing. T. U.**, **b) J. Š.**, **c) MUDr. M. K.**, zastoupených JUDr. Libuší Svobodovou, advokátkou se sídlem Nad Štolou 18, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. N., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2014, čj. 128812/2014/KUSK, a ze dne 23. 9. 2014, čj. 137931/2014/KUSK, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2016, čj. 48 A 45/2014 – 224,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce a), žalobce b) a žalobkyně c) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 11. 2012, čj. Výst./4607/11-7, umístil Magistrát města Kladna, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), stavbu „*bytového domu včetně dopravního a technického připojení, ul. M. H. na pozemku parc. č. X, X, X, X v katastrálním území K.*“ (dále jen „územní rozhodnutí“). Proti územnímu rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2014, čj. 128812/2014/KUSK, zamítl pro opožděnost (dále jen „napadené rozhodnutí č. 1“).

[2] Rozhodnutím ze dne 28. 5. 2013, čj. OV/5078/12-6 stavební úřad povolil *„novostavbu bytového domu K., K., M. H. na pozemku parc. č. X v katastrálním území K.“* (dále jen „stavební povolení“). Proti stavebnímu povolení podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 9. 2014, čj. 137931/2014/KUSK, zamítl pro opožděnost (dále jen „napadené rozhodnutí č. 2“).

II.

[3] Žalobci se proti napadeným rozhodnutím č. 1 a č. 2 bránili žalobou u Krajského soudu v Praze, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Stěžejní námitce žalobců, podle níž stavební úřad pochybil tím, že žalobcům doručoval územní rozhodnutí i stavební povolení vyhláškou, ač k tomu nebyly splněny zákonné podmínky, krajský soud nepřisvědčil. Pokud jde o územní rozhodnutí, uvedl, že rozhodnutí bylo účastníkům uvedeným v § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), doručeno veřejnou vyhláškou v souladu s § 92 odst. 3 uvedeného zákona. V případě stavebního povolení krajský soud zkoumal okruh účastníků, přičemž dospěl k závěru, že ačkoli správní orgány za účastníky stavebního řízení nesprávně považovaly státní podnik Povodí Vltavy a Středočeské komunální služby, s. r. o., neměla tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 2. I přes tuto nesprávnost jednal stavební úřad ve stavebním řízení správně s 31 zbylými účastníky, čímž byly splněny podmínky § 144 odst. 1 správního řádu pro doručování veřejnou vyhláškou Stavební úřad tedy nepochybil, jestliže stavební povolení takto účastníkům doručil. Jelikož krajský soud ověřil, že územní rozhodnutí i stavební povolení bylo žalobcům veřejnou vyhláškou řádně doručeno, přisvědčil žalovanému, že odvolání proti oběma napadeným rozhodnutím byla ze strany žalobců podána opožděně. Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku protiústavnosti způsobu doručování územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou, nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí č. 2, ani námitku porušení zásady legitimního očekávání.

III.

[4] Rozsudek krajského soudu napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížností a navrhli napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelé setrvali na své hlavní námitce spočívající v tvrzení, že jejich odvolání podaná proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení byla podána včas, jelikož lhůta k podání odvolání plynula teprve od okamžiku, kdy jim bylo příslušné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (územní rozhodnutí, stavební povolení) jednotlivě doručeno. Doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou považovali stěžovatelé za nesprávné.

[6] Vytýkali krajskému soudu, že se při přezkumu omezil pouze na formální posouzení, zda byla odvolání podaná včas ve lhůtě plynoucí od doručení veřejnou vyhláškou podle § 25 s. ř., aniž by se zabýval tím, zda tento způsob doručení odpovídal právním předpisům a principům dobré správy. Napadený rozsudek je podle stěžovatelů nezákonný, jelikož spočívá na nesprávném posouzení právní otázky týkající se řádného doručení územního rozhodnutí a stavebního povolení, a je také nepřezkoumatelný. K vypořádání námitky nesprávného způsobu doručení krajský soud přistoupil striktně formalisticky, dostatečně se jí nezabýval, a proto ji nesprávně posoudil.

[7] Krajský soud při posuzování sporné otázky podle stěžovatelů zcela opomněl, že ze znění § 144 odst. 6 s. ř. vyplývá možnost, nikoli povinnost správního orgánu doručovat v řízení s velkým počtem účastníků veřejnou vyhláškou; to zákonodárce v textu uvedeného ustanovení vyjádřil slovy „lze doručovat“. Stavební úřad podle stěžovatelů zneužil uvedeného ustanovení a zcela záměrně stěžovatelům doručoval písemnosti veřejnou vyhláškou, neboť si byl vědom skutečnosti, že stěžovatelé stejně jako někteří další účastníci se stavebním záměrem, který je předmětem územního rozhodnutí a stavebního povolení, nesouhlasili.

[8] Právní úprava § 92 odst. 3 stavebního zákona týkající se doručování písemností veřejnou vyhláškou byla nesprávná a poškozovala účastníky územního řízení na jejich právech, což podle stěžovatelů vedlo zákonodárce ke změně právní úpravy ve prospěch jednotlivého doručování písemností, ke které došlo od 1. 1. 2013. Ačkoli z napadeného rozsudku vyplývá, že těchto skutečností si byl vědom i krajský soud, přesto je ve svém konečném rozhodnutí nezohlednil a rozhodl formalisticky bez přihlédnutí k okolnostem daného případu. Stěžovatelé se domnívali, že stavebník si byl blížící se změny uvedeného ustanovení vědom, a proto činil vše, aby si ještě předtím opatřil podklady nutné pro realizaci svého záměru.

[9] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud nedostatečně zkoumal okruh účastníků a zabýval se pouze tím, zda byl splněn zákonem vyžadovaný počet účastníků nutný pro doručování veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 1 s. ř. Krajský soud uzavřel, že dva subjekty neměly být stavebním úřadem zařazeny do okruhu účastníků stavebního řízení; žádné dokazování k tomu však neprováděl. Stěžovatelé měli pochybnosti o tom, zda i některé další subjekty měly být zařazeny mezi účastníky, či nikoli. Jejich postavení jako účastníků stavební úřad neposuzoval a automaticky či snad dokonce záměrně je do okruhu účastníků stavebního řízení zařadil, aby dosáhl počtu účastníků nutného pro doručování písemností veřejnou vyhláškou. Stěžovatelé také tvrdili, že při stanovení celkového počtu účastníků nemělo být z hlediska naplnění podmínek § 144 odst. 1 s. ř. počítáno se stavebníkem, S. K. (dále jen „stavebník“), kterému bylo doručováno jednotlivě. Poukázali také na skutečnost, že mezi účastníky byl zařazen nesprávně T. K., který pouze zastupuje stavebníka; sám stavebník je přitom mezi účastníky veden ještě jednou samostatně. Při zohlednění výše uvedených skutečností by počet účastníků řízení činil 29, a proto by podle stěžovatelů nebyly naplněny podmínky § 144 odst. 1 s. ř. pro doručování veřejnou vyhláškou. I v případě, že by počet účastníků dosáhl zákonné hranice potřebné pro použití § 144 odst. 1 s. ř., mají stěžovatelé za to, že stavební úřad měl stavební povolení stěžovatelům doručit jednotlivě, jelikož již dříve osvědčili, že na tomto řízení mají zájem.

[10] Ani námitku legitimního očekávání podle mínění stěžovatelů nevypořádal krajský soud správně. Vyšel z toho, že stěžovatelé své předchozí výhrady vůči stavebnímu záměru neadresovali stavebnímu úřadu, ale jinému odboru téhož magistrátu. S takovou argumentací krajského soudu stěžovatelé nesouhlasili a uvedli, že kromě korespondence s hlavním architektem města Kladna, Ing. Arch. F. M., písemně komunikovali také s vedoucím stavebního úřadu, Ing. K. Š., což dokládá jeho odpověď na dopis MUDr. P. U. ze dne 16. 10. 2012. Stěžovatelé se cítili záměrně dezinformováni tím, že jim vedoucí stavebního úřadu k dotazu týkajícího se zahájených prací na pozemku, jehož se stavební záměr týká, nesdělil, že stavebník již zahájil územní řízení, a uvedl jen, že se jedná „o výstavbu nové kabelové přípojky NN“. K zásadě legitimního očekávání odkázali stěžovatelé na nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02. Ve vztahu

k procesnímu postupu orgánů veřejné moci citovali stěžovatelé i nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2025/10, podle nějž „*legitimní očekávání stěžovatele je nutno chápat jako očekávání určitého postupu orgánů veřejné moci, které bude odpovídat jednoznačnému obsahu právního řádu.*“

[11] Přístup krajského soudu k posuzování sporné otázky považovali stěžovatelé za přepjatě formalistický, k čemuž dále odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11. Soud sice aplikoval právní předpisy v souladu s jejich textem, nepřihlédl však přitom k reálným společenským vztahům. Nezohlednil také, že správní a zejména pak stavební právo se dotýká významné části společnosti, jejíž většina, včetně stěžovatelů, jsou právními laiky.

[12] V postupu stavebního úřadu spatřují stěžovatelé zásah do svého vlastnického práva zaručeného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a do práva na spravedlivý proces. Při posuzování zásahu do těchto práv je třeba přihlédnout k věku dotčených subjektů, jejich zdravotnímu stavu a ke skutečnosti, že část z nich je odkázána na sociální péči a nemají proto možnost sledovat úřední desku.

[13] Závěrem stěžovatelé namítali, že krajský soud v rozporu s § 34 s. ř. s. jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s J. N., který pouze zastupuje stavebníka.

IV.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku a navrhl kasační stížnost zamítnout. Námitka nesprávného posouzení právní otázky soudem a námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku jsou podle žalovaného nedůvodné. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelům územní rozhodnutí i stavební povolení doručoval v souladu se zákonem, svévolného jednání se přitom nedopustil. K námitce stěžovatelů, podle níž se tito neměli možnost seznámit s obsahem úřední desky, uvedl, že v průběhu územního řízení byla v místě stavby vyvěšena informace o stavebním záměru, s níž se stěžovatelé mohli seznámit a i tímto způsobem se mohli dozvědět o vedeném územním řízení. Ve vztahu k doručování stavebního povolení poukázal žalovaný na skutečnost, že i kdyby měl ve smyslu § 144 s. ř. stavební úřad možnost volby způsobu, jakým bude účastníkům doručovat stavební povolení, jak tvrdí stěžovatelé, nejednalo by se o svévolné jednání, pokud by se rozhodl doručit jim stavební povolení veřejnou vyhláškou, jako tomu bylo v projednávané věci. Způsob doručování nezávisí na kladném či záporném postoji účastníků řízení k projednávanému stavebnímu záměru. Své legitimní očekávání spojují stěžovatelé pouze se svým vnitřním přesvědčením, aniž by uvedli konkrétní skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že stavební úřad nebo žalovaný postupovali v obdobné věci způsobem, z něhož by stěžovatelé mohli oprávněně očekávat, že jim bude doručováno jednotlivě.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokráte Nejvyšší správní soud vyjádřil, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

[18] Za nedůvodnou považuje Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelů, podle níž se krajský soud opomněl zabývat tím, zda bylo územní rozhodnutí a stavební povolení stěžovatelům doručeno v souladu s právními předpisy a principy dobré správy. Krajský soud se věnoval otázce zákonnosti doručení obou rozhodnutí více než dostatečně, a podrobně rozvedl, na základě kterých ustanovení stavebního zákona a správního řádu bylo možné doručovat územní rozhodnutí i stavební povolení stěžovatelům veřejnou vyhláškou (viz str. 7-9 rozsudku). Svůj závěr o bezvadnosti doručování dostatečně a přezkoumatelně odůvodnil. Ve vztahu námitce chybějícího posouzení souladnosti postupu stavebního úřadu s principy dobré správy krajským soudem Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelé tuto námitku v řízení o žalobě nevznesli, a proto krajský soud neměl povinnost se jí věnovat. Jeho rozsudek proto z tohoto důvodu není nepřezkoumatelný.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že odvolání stěžovatelů proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení byla zamítnuta pro opožděnost. Žalovaný se tudíž v napadených rozhodnutích nezabýval věcnými námitkami, které stěžovatelé v odvolání vznesli. Proto také krajský soud v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu zkoumal v mezích žalobních bodů pouze to, zda se jednalo o opožděná odvolání a zda stěžovatelé nebyli zkráceni na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 8 As 51/2006 - 105). Jinými slovy, nepřezkoumával-li žalovaný k odvolání stěžovatelů územní rozhodnutí a stavební povolení věcně, neměl prostor k takovému přezkumu ani krajský soud.

[20] Stěžovatelé v žalobě zpochybnili okruh účastníků obou řízení (územního i stavebního) pouze v obecné rovině. Námitku později upřesnili při ústním jednání před krajským soudem a uvedli, že mezi účastníky neměli být zařazeni: V. G., Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, Povodí Vltavy a Středočeské komunální služby, s. r. o., Statutární město Kladno (které mělo být podle stěžovatelů mezi účastníky uvedeno dvakrát), SAT-AN Cable Net&Multimedia, A. C. a I. T. Této námitce se krajský soud podrobně věnoval na stranách 8 až 11 napadeného rozsudku.

[21] Ve vztahu k vymezení okruhu účastníků územního řízení krajský soud poukázal na § 92 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož se účastníkům uvedeným v § 85 odst. 2 téhož zákona doručuje veřejnou vyhláškou; jednotlivě se doručuje pouze účastníkům uvedeným v § 85 odst. 1 stavebního zákona (žadateli a obci, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn) a dotčeným orgánům. Stěžovatelům v řízení svědčilo postavení účastníků podle § 85 odst. 2 stavebního zákona. Počet účastníků řízení není ve vztahu ke způsobu doručování v územním řízení rozhodující, proto se krajský soud po právu blíže nevěnoval námitkám stěžovatelům, že někteří z nich byli takto posuzováni,

aniž k tomu byly splněny podmínky. Na formě doručování stěžovatelům by posouzení toho, zda uvedené subjekty měly být skutečně účastníky řízení, nemohlo ničeho změnit.

[22] Stěžovatelé upozorňovali na skutečnost, že zákonem č. 350/2012 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2013 novelizován také § 92 odst. 3 stavebního zákona. Nová právní úprava je podle názoru stěžovatelů příznivější, jelikož rozšiřuje okruh účastníků, kterým stavební úřad rozhodnutí doručuje jednotlivě. Z této skutečnosti stěžovatelé dovozovali nesprávnost původního znění uvedeného ustanovení, které proto nemělo být v jejich věci použito, což krajský soud nesprávně a formalisticky posoudil.

[23] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podle čl. II bodu 14 zákona č. 350/2012 Sb. platí, že *„[s]právní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů, (...)*" Jelikož stavebník zahájil územní řízení žádostí již dne 20. 12. 2012, stavební úřad v projednávané věci při doručování správně použil postup vyplývající z § 92 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. K tomu správně dospěl i krajský soud. Při výkladu příslušné právní úpravy krajským soudem neshledal Nejvyšší správní soud formalismus.

[24] Krajský soud se detailněji zabýval okruhem účastníků stavebního řízení (viz strana 9 až 11 napadeného rozsudku). Podle § 144 odst. 1 a 2 s. ř. ve spojení § 115 odst. 5 stavebního zákona je možné stavební povolení doručovat účastníkům veřejnou vyhláškou za předpokladu, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků, tj. s více než 30 účastníky (§ 144 odst. 1 s. ř.). Za účastníky považoval stavební úřad celkem 33 subjektů (stavebníka a dalších 32 subjektů). K námitce stěžovatelů krajský soud přezkoumal účastenství V. G., Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje, Povodí Vltavy a Středočeské komunální služby, s. r. o. Právě jejich postavení jako účastníků stavebního řízení stěžovatelé výslovně zpochybňovali. Dalším v žalobních bodech označeným účastníkům (SAT- AN Cable Net&Multimedia, A. C. a I. T.) se blíže nevěnoval, jelikož tito byli účastníky pouze územního řízení.

[25] Ve vztahu k účastenství V. G. a Krajské správy údržby silnic Středočeského kraje ze správního spisu ověřil, že zde existují takové skutečnosti, které zakládají jejich účastenství ve stavebním řízení. Statutární město Kladno bylo mezi účastníky stavebního řízení uvedeno pouze jednou. Státnímu podniku Povodí Vltavy a Středočeským komunálním službám, s. r. o. však podle krajského soudu postavení účastníka stavebního řízení nesvědčilo. Krajský soud proto přisvědčil stěžovatelům, že se dvěma uvedenými subjekty stavební úřad jako s účastníky v rámci stavebního řízení jednat neměl a pokud s nimi jednal, zatížil své rozhodnutí vadou. Dospěl však k závěru, že tato vada stavebního řízení neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí č. 2. Jelikož stavební úřad ve stavebním řízení dále jednal s 31 zbylými účastníky, jejichž účastenství v řízení o žalobě nebylo zpochybněno, vyhověl tím podmínce stanovené v § 144 odst. 1 s. ř. Jednalo se totiž stále o řízení s velkým počtem účastníků, jimž lze doručovat veřejnou vyhláškou. Žalovaný ani stavební úřad proto nepochybili, pokud stěžovatelům doručili stavební povolení formou veřejné vyhlášky. S těmito závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[26] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečného přezkoumání okruhu účastníků stavebního řízení krajským soudem. Ten totiž nebyl povinen na základě obecně formulované námitky stěžovatelů zpochybňující okruh účastníků stavebního řízení

přezkoumat postavení každého jednotlivého účastníka řízení. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobní bod způsobilý projednání *„v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují.“* (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78).

[27] Pokud měli stěžovatelé o účastenství některých dalších subjektů ve stavebním řízení pochybnosti, nic jim nebránilo jejich účastenství v řízení o žalobě zpochybnit. Jestliže tak neučinili, krajský soud se správně zabýval pouze účastenstvím těch subjektů, které stěžovatelé v řízení o žalobě výslovně označili (viz výše odst. [25] a [26]). Stěžovatelé teprve v kasační stížnosti namítali, že mezi účastníky stavebního řízení jsou zařazeny další subjekty, u nichž lze pochybovat o jejich postavení jako účastníků stavebního řízení. Konkrétně mělo být nesprávně přiznáno postavení účastníka řízení T. K. Současně při sčítání účastníků za účelem ověření, že se jedná o řízení s více než 30 účastníky (§ 144 odst. 1 s. ř.) neměl stavební úřad počítat se stavebníkem, S. K., kterému stavební úřad doručoval písemnosti jednotlivě. Stěžovatelům nic nebránilo uplatnit tyto námitky již v řízení před krajským soudem. Jelikož tak neučinili, nejsou tyto námitky v řízení o kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustné.

[28] Nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud doplňuje, že řízení s velkým počtem účastníků je řízení s více než 30 účastníky (§ 144 odst. 1 s. ř.). Správní orgán je povinen sečíst veškeré účastníky řízení, bez ohledu na to, zda jim bude skutečně doručováno veřejnou vyhláškou. Pakliže je účastníků 31 a více, může při doručování postupovat podle § 144 s. ř.

[29] Nepřípadná je i námitka, v níž stěžovatelé vytkli krajskému soudu, že při zkoumání účastenství neprovedl žádné dokazování. Vzhledem k tomu, že veškeré podklady k posouzení splnění či nesplnění podmínek pro přiznání postavení účastníka stavebního řízení v případě V. G., Krajské správy a údržby silnic středočeského kraje, Povodí Vltavy a Středočeské komunální služby, s. r. o., se nacházely ve správním spise, neměl krajský soud povinnost dokazování jakkoli doplňovat. Stěžovatelé také žádné další důkazní návrhy, kterými by se měl krajský soud zabývat, neuplatnili.

[30] Stěžovatelé dále namítali, že stavební úřad zneužil úpravu doručování obsaženou v § 144 s. ř., jelikož záměrně doručoval stěžovatelům veřejnou vyhláškou, ačkoli jim mohl doručovat jednotlivě. Nejvyšší správní soud ani tuto námitku neshledal důvodnou. Postup správních orgánů nelze označit za nezákonný a zneužívající právo jen proto, že s ním stěžovatelé nesouhlasí. 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.

[31] K zásadě legitimního očekávání, jíž stěžovatelé argumentovali, Nejvyšší správní soud připomíná, že princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). Na úrovni zákona se tento ústavní princip promítl do § 2 odst. 4 s. ř., podle nějž *„správní orgán dbá (...) i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly.“* Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „ustálené rozhodovací praxe“, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, vyslovil, že *„správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“* Očekávání také rozšířený senát rozdělil do dvou skupin: *„[z]a prvé se jedná o očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Druhým případem legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Procedurální očekávání jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dodržován.“*

[32] V projednávané věci stěžovatelé poukazovali na to, že s nimi v době předcházející vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení správní orgány vedly písemnou korespondenci, jejímž obsahem byly reakce na námitky proti plánovanému stavebnímu záměru stavebníka. Tato skutečnost podle názoru stěžovatelů založila jejich legitimní očekávání, že s nimi bude stavební úřad i nadále komunikovat přímo, tj. bude jim doručovat jednotlivě, což se nestalo. Nejvyšší správní soud neshledal v postupu stavebního úřadu porušení zásady legitimního očekávání a námitce stěžovatelů proto nemohl přisvědčit. Skutečnosti tvrzené stěžovateli totiž nebyly způsobilé „procedurální“ očekávání založit. Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu ověřil, že z korespondence vedené mezi stěžovateli a stavebním úřadem (respektive vedoucím stavebního úřadu) nevyplýval (byť neformálně vyjádřený) příslib stavebního úřadu, jímž by se zavázal obesílat v projednávané věci stěžovatele jednotlivě. Současně stěžovatelé neprokázali skutečnost, že stavební úřad v obdobných případech, jako byl případ stěžovatelů, doručoval ve stavebním řízení s velkým počtem účastníků písemnosti účastníkům jednotlivě a tím založil ustálenou správní praxi způsobilou založit i legitimní očekávaní stěžovatelů ve stavebním řízení ohledně téhož postupu. To správně dovodil i krajský soud.

[33] Nepřípadný je poukaz stěžovatele na nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, neboť v něm byla posuzována zcela odlišná situace; stěžovatelka v řízení postupovala v souladu se zákonem a konkrétními pokyny správního orgánu, a proto mohla legitimně očekávat, že v případě úspěchu ve věci docílí vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Obdobně nepřípadný je poukaz stěžovatelů na nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. I. ÚS 2025/10, který se týkal legitimního očekávání ustanoveného

obhájce v trestním řízení, že dojde k uspokojení jeho majetkového nároku na odměnu a náhradu hotových výdajů.

[34] Ve způsobu, jakým krajský soud posoudil použití právní úpravy doručování v územním a stavebním řízení vzhledem k okruhu jejich účastníků, na rozdíl od stěžovatelů nespatřuje Nejvyšší správní soud přepjatý formalismus. Postup správních orgánů obou stupňů byl zcela standardní, v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou správních soudů. Ani v tomto ohledu krajský soud nepochybil.

[35] K obecné námitce stěžovatelů o zásahu do vlastnického práva a práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje především na rozsudek ze dne 26. 9. 2012, čj. 2 As 100/2012-20 a rozsudek ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008-117, v nichž se již otázkou doručování veřejnou vyhláškou dříve zabýval. Tyto závěry jsou totiž plně použitelné i v nynější věci. Takto obecně formulovanou námitkou se Nejvyšší správní soud mohl zabývat pouze v nezbytné míře, porušení vlastnického práva ani práva na spravedlivý proces však neshledal.

[36] Na věci nic nemění ani poukaz stěžovatelů na skutečnost, že jsou právními laiky, a vzhledem k vyššímu věku, zdravotnímu stavu a sociálnímu prostředí nejsou schopni sledovat úřední desku. V souladu se zásadou, že práva naleží bdělým, bylo v zájmu stěžovatelů, aby se zajímali o dění ve svém okolí. Zákonná úprava v případě doručování veřejnou vyhláškou po účastnících vyžaduje sledování úřední desky, tedy i překonání případných obtíží s tím spojených. Právě pro ulehčení přístupu k informacím na úřední desce ukládá § 25 odst. 2 správního řádu povinnost zveřejnit informace též způsobem, který umožňuje dálkový přístup (tzv. „elektronická úřední deska“). Pokud by Nejvyšší správní soud za této situace dospěl k závěru, že se stěžovatelé územním rozhodnutím a stavebním povolením nemohli seznámit, popřel by smysl zákonodárcem zvoleného způsobu doručování veřejnou vyhláškou.

[37] K poslední námitce Nejvyšší správní soud ověřil, že J. N. byl účastníkem územního i stavebního řízení a v řízení před krajským soudem výslovně uplatnil právo osoby zúčastněné na řízení (č. l. 144 spisu krajského soudu). Jeho možné přímé dotčení na právech (viz § 34 odst. 1 s. ř. s.) vyplývá ze spoluvlastnického podílu pozemku parc. č. X, jehož součástí je stavba č. p. X, vše zapsáno na listu vlastnictví č. X, pro katastrálním území K., obec K. Krajský soud proto nepochybil, pokud s J. N. jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že se stěžovatelům nepodařilo zpochybnit zákonnost doručování územního rozhodnutí a stavebního povolení. Územní rozhodnutí bylo na úřední desce stavebního úřadu vyvěšeno dne 14. 11. 2012, stavební povolení dne 6. 6. 2013. V souladu s § 25 odst. 2 s. ř. se písemnost považuje za doručenou patnáctým dnem po vyvěšení. Územní rozhodnutí proto bylo stěžovatelům doručeno dne 29. 11. 2012 (čtvrtek), stavební povolení dne 21. 6. 2013 (pátek). Podle § 83 odst. 1 s. ř. činí odvolací lhůta 15 dní. Lhůta k podání odvolání proti územnímu rozhodnutí proto uplynula dne 14. 12. 2012 (pátek), proti stavebnímu povolení dne 8. 7. 2013 (pondělí). Odvolání stěžovatelů podaná dne 9. 6. 2014 jsou proto opožděná.

[39] Stěžovatelé přes právě uvedené považovali svá odvolání proti stavebnímu povolení a územnímu rozhodnutí za včasná, jelikož měli za to, že lhůta k podání odvolání proti

uvedeným rozhodnutím počala plynout teprve od okamžiku, kdy jim bylo to které rozhodnutí doručeno jednotlivě. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stavební úřad stěžovatelům územní rozhodnutí ani stavební povolení jednotlivě nedoručoval, nýbrž obě rozhodnutí doručil pouze veřejnou vyhláškou. Jestliže měli stěžovatelé za to, že pro počátek běhu lhůty k podání odvolaní je rozhodující okamžik, kdy se o územním rozhodnutí a stavebním povolení dozvěděli, pak se mýlí. Doručení veřejnou vyhláškou je v podstatě právní fikcí, při níž je nepodstatné také to, kdy se účastník řízení s doručovanou písemností fakticky seznámil; stěžovatelé tak nemohou úspěšně namítat, že se s rozhodnutími správního orgánu prvního stupně seznámili později a od tohoto okamžiku odvozovat lhůtu pro podání odvolání.

VI.

[40] Ze všech výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. posoudil jako nedůvodnou a zamítl ji.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud jejich náhradu nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[42] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V projednávané věci Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a osoba zúčastněná na řízení také žádnou náhradu nákladů řízení nepožadovala.

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

V Brně 4. září 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu