



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mráky v právní věci žalobkyně: **N. K.**, zastoupené JUDr. Jiřím Tvrdkem, advokátem se sídlem Semická 6, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: ČEZ Distribuce, a.s.**, se sídlem Teplická 8, Děčín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2013, č. j. 8 A 73/2010 - 172,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Jiřího Tvrdka, **se určuje** částkou 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl rozhodnutím ze dne 12. 1. 2010, č. j. 003336/2010/KUSK, odvolání žalobkyně proti usnesení Městského úřadu ve Vlašimi (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 10. 2009, č. j. VYST 19894/09-1420/2007 KoC, jako opožděné, dále rozhodnutím ze dne 13. 1. 2010, č. j. 005624/2010/KUSK, odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 1. 2008, č. j. VYST 35588/07-1420/2007 KoC, jako nepřipustné, rozhodnutím ze dne 13. 1. 2010, č. j. 004901/2010/KUSK, odvolání žalobkyně proti usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 11. 2009, č. j. VYST 26827/09-1003/2009 KoC, jako opožděné a konečně

rozhodnutím ze dne 13. 1. 2010, č. j. 005877/2010/KUSK, odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 21. 9. 2009, č. j. VYST 19733/09-757/2009 KoC, jako nepřipustné.

Žalobkyně napadla všechna 4 uvedená rozhodnutí žalovaného správní žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 10. 2013, č. j. 8 A 73/2010 - 172, vyhověl, napadená rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že pokud jde o usnesení, jimiž stavební úřad nepřiznal žalobkyni postavení účastníka územního (usnesení ze dne 14. 10. 2009, č. j. VYST 19894/09-1420/2007 KoC), resp. stavebního (usnesení ze dne 11. 11. 2009, č. j. VYST 26827/09-1003/2009 KoC) řízení ve věci umístění, resp. povolení stavby „*Stanice pro zraněné živočichy-léčebná část, ZO ČSOP Vlašim*“ na pozemcích (dle PK) p.č. 944/1, p. č. 944/10 [dle GP č. 1762-245/2007-původně pozemková parcela č. 944/8, (dle PK) p.č. 944/1, 2508 díl 1], 2537, 2531, 2533, 2411/4 v kat. území Vlašim, a (dle PK) p.č. 2508, 252 v kat. území Pavlovice u Vlašimi, žalovaný obě odvolání proti těmto usnesením zamítl jako opožděná. Žalovaný v odůvodnění předmětných rozhodnutí poukázal na skutečnost, že žalobkyně podala obě odvolání u odvolacího správního orgánu a do rukou správního orgánu I. stupně se dostala až po uplynutí odvolací lhůty. Městský soud nicméně shledal, že žalovaný opomněl vzít v úvahu skutečnost, že žalobkyně byla v obou usneseních stavebního úřadu nesprávně poučena ohledně toho, kdy, jak a kam se podává odvolání. Ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu výslovně uvádí, že se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. V odvoláním napadených usneseních stavebního úřadu však chybí informace o tom, u kterého správního orgánu má být odvolání podáno. Předmětná usnesení sice obsahují poučení, kde je uvedeno, že odvolání lze podat ve lhůtě do 15 dnů ode dne jejich oznámení a že odvolání bude postoupeno k rozhodnutí žalovanému, nicméně z toho nevyplývá, kam má účastník řízení odvolání podat. V obou případech tato absence údaje o tomto podacím místě měla za následek, že odvolání byla podána nesprávně a žalobkyně tím zmeškala řádnou odvolací lhůtu. Dle městského soudu proto bylo třeba aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu a odvolací lhůta měla být prodloužena na 90 dnů. Za tohoto stavu tedy žalovaný nemohl dospět k závěru, že odvolání byla podána opožděně. Pokud jde o žalobu proti dvěma rozhodnutím žalovaného, kterými byla jako nepřipustná zamítnuta odvolání žalobkyně proti rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 29. 1. 2008, č. j. VYST 35588/07-1420/2007 KoC, a ze dne 21. 9. 2009, č. j. VYST 19733/09-757/2009 KoC, o umístění, resp. povolení dotčené stavby, zde dospěl městský soud k závěru, že předmětná rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná, protože z jejich odůvodnění nelze seznat, na základě jakých skutečností žalovaný dovodil, že žalobkyně není účastníkem řízení, a proč jsou tedy její odvolání nepřipustná.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž poukazoval na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve skutečnosti však uváděl pouze kasační důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení předmětných právních otázek městským soudem.

Stěžovatel předně namítal, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru o tom, že kvůli neúplnému poučení v předmětných usneseních stavebního úřadu měl stěžovatel posoudit obě odvolání jako včasné. K tomu stěžovatel uvedl, že stavební úřad v obou usneseních žalobkyni poučil, že proti usnesení může podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho oznámení a že toto odvolání bude postoupeno Krajskému úřadu Středočeského kraje v Praze (tj. stěžovateli) k vydání rozhodnutí. Z uvedeného textu je podle stěžovatele dostatečně zřejmé,

pokračování

že místem, kam účastník může odvolání podat, není Krajský úřad Středočeského kraje, neboť tomu *bude odvolání postoupeno*. Mohl jím být tedy pouze ten správní orgán, který usnesení vydal a který odvolání následně také postoupí Krajskému úřadu Středočeského kraje k rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že poučení o odvolání v obou vydaných usneseních nebylo matoucí ani v rozporu s § 68 odst. 5 správního řádu, neboť při běžné opatrnosti účastníka řízení z něj vyplývá jednoznačná informace, že odvolání bylo třeba podat u stavebního úřadu. Pokud žalobkyně doručila odvolání přímo stěžovateli, vystavila se tím nebezpečí zmeškání patnáctidenní lhůty. Dle přesvědčení stěžovatele se žalobkyni dostalo přiměřeného poučení o jejích právech i povinnostech ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu a nebyl dán důvod aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu o prodloužení odvolací lhůty, a považovat tak odvolání za včasné podané. V této souvislosti stěžovatel rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 85/2012 – 18, dostupný na www.nssoud.cz, dle něhož důvodem k prodloužení odvolací lhůty podle § 83 odst. 2 správního řádu mohou být jen objektivní vady poučení, nikoliv skutečnost, že účastník řízení jeden z bodů poučení chybně vyložil a subjektivně ho považuje za zavádějící.

Stěžovatel dále podotkl, že sama žalobkyně na svoji neúčast v řízení upozornila až s odstupem delší doby, kdy obě řízení (územní i stavební) byla již pravomocně ukončena a obě rozhodnutí založila právní účinky. Územní rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 1. 2008, řízení bylo pravomocně ukončeno ke dni 5. 3. 2008, žalobkyně uplatnila své účastenství v územním řízení až ke dni 29. 7. 2009, tedy s odstupem více než jednoho roku. Stavební povolení bylo vydáno dne 21. 9. 2009, stavební řízení pak bylo pravomocně ukončeno ke dni 13. 10. 2009, přičemž žalobkyně své odvolání podala až ke dni 11. 11. 2009. Stěžovatel upozornil, že o účastenství žalobkyně ve skončeném územním řízení bylo rozhodováno i přesto, že uplynula doba více než jednoho roku, ve které mohlo být podle § 84 odst. 1 správního řádu podáno odvolání opomenutým účastníkem. Územní rozhodnutí o umístění stavby bylo z důvodu existence platného územního plánu obce oznamováno veřejnou vyhláškou. Rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce Městského úřadu Vlašim (od 29. 1. 2008 do 14. 2. 2008) a rovněž na úřední desce sousední obce Pavlovice (od 1. 2. 2008 do 18. 2. 2008). Odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby bylo proto možné podat nejpozději v únoru 2009 a zmeškání tohoto úkonu nelze dle § 84 odst. 1 správního řádu prominout. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 3. 2008, a založilo tak právo stavebníka umístit předmětnou stavbu. Tyto právní účinky již nebylo možné zvrátit žádným odvoláním, a to ani v případě, pokud by žalobkyni svědčilo právo být účastníkem řízení (viz citovaný § 84 odst. 1 správního řádu). Žalobkyně navíc svá tvrzení, že jí náleželo právo být účastníkem v obou správních řízeních, odůvodňovala a opírala před stavebním úřadem pouze o tu skutečnost, že je vlastníkem sousedních nemovitostí, avšak nijak blíže stavebnímu úřadu netvrdila a ani neprokazovala, jakým konkrétním způsobem se jí jako vlastníka sousedních nemovitostí obě řízení měla bezprostředně dotýkat na jejích právech. To, že žalobkyně pouze obecně tvrdila, že měla být účastníkem řízení, také stavební úřad přímo uvedl a opakovaně žalobkyni vytykal v usnesení ze dne 14. 10. 2009, kterým rozhodl o tom, že žalobkyně není účastníkem územního řízení, a rovněž také i v usnesení ze dne 11. 11. 2009, kterým rozhodl o tom, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení. V obou usneseních stavební úřad uvedl, že M. K., zastupující žalobkyni dle plné moci, dovozoval účastenství pouze z toho titulu, že žalobkyně je vlastníkem sousedních pozemků, neuvedl však jediný důvod, jak se stavba může přímo dotknout vlastnických práv žalobkyně, a dále ani netvrdil, že by stavba zasahovala do práv žalobkyně nějakým konkrétním způsobem. Stavební úřad tak sám v usnesení vedl správní úvahu o tom, zda se stavba může přímo a bezprostředně dotknout vlastnického práva žalobkyně k sousedním pozemkům, a to z několika hledisek (doprava, různé možné zdroje imisí, jako hluk, prach, pachy, zastínění apod.), a dospěl k závěru, že tomu tak není. V té souvislosti stavební úřad mimo jiné poukázal na to, že účelem užívání samotné stavby je zabezpečení péče o zraněná zvířata, přičemž pozemky žalobkyně podle výpisu z katastru

nemovitostí jsou určeny pro podobný způsob využití – pro zemědělskou výrobu. Stěžovatel nepřezkoumával správnost vydaných usnesení po věcné stránce postupem podle § 89 správního řádu, neboť obě odvolání žalobkyně vyhodnotil jako odvolání opožděná a z tohoto důvodu je zamítl. Uvedené skutečnosti dle stěžovatele ovšem dokládají, že žalobkyně s ohledem na svůj pouze obecný způsob obrany před správním orgánem I. stupně nebyla postupem stěžovatele na svých právech zkrácena.

Pokud žalobkyně ve svém odvolání zmínila možnost chovu drůbeže na svých zemědělských pozemcích s tím, že v souvislosti s povolovanou stavbou by mohlo dojít k nakažení takového případného chovu, stěžovatel poznamenal, že žalobkyně nijak v řízení neprokazovala, že má skutečný úmysl takto své pozemky využívat, a ani nikdy neuvedla žádnou konkrétní skutečnost, která by svědčila o tom, že pro založení chovu podniká příslušné právní kroky. Ve spisu jsou založena kladná stanoviska dotčených orgánů, včetně souhlasného posudku Krajské veterinární správy pro Středočeský kraj ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. 2009/28506/242, přičemž tento orgán vydával svá opakovaná kladná stanoviska dne 18. 10. 2007 pro územní řízení a dne 30. 3. 2009 pro stavební řízení, dle nichž uvedená stavba odpovídá podmínkám stanoveným zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v účinném znění. Z vyjádření krajské veterinární správy ze dne 27. 11. 2009, č. j. CZ09-S21049-266, pak vyplývá, že podle veterinárních předpisů je případný chov drůbeže na pozemcích žalobkyně možný a neodporuje veterinárním předpisům. Stěžovatel tedy uvedl, že i pokud by žalobkyně byla účastníkem řízení, nemohlo by to s ohledem na uplatňovanou argumentaci na výsledku správních řízení, v jejichž rámci byla stavba umístěna a povolena, nic změnit. Nad rámec toho stěžovatel připomněl, že žalobkyně ani v průběhu soudního řízení žádným způsobem nedoložila, že má skutečně v úmyslu založit na svých pozemcích chov, a podle stěžovatele se jednalo pouze o účelové tvrzení vycházející z nesouhlasu s danou stavbou.

Pokud jde o rozhodnutí, jimiž stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí a proti stavebnímu povolení jako nepřijatelná, městský soud tato rozhodnutí dle stěžovatele nesprávně posoudil jako nezákonná a nepřezkoumatelná. Stěžovatel připomněl, že stavební úřad v rámci územního řízení oznamoval všechny úkony, včetně vydaného oznámení o zahájení územního řízení, veřejnou vyhláškou, tj. v podstatě neomezenému okruhu možných účastníků řízení. Postupoval přitom v souladu s § 87 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdejšího znění (dále jen „stavební zákon“), neboť obec měla vydaný územní plán. Informace o tom, že byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí, byla fyzicky vyvěšena přímo v daném místě navrženého záměru a veškeré písemnosti byly doručovány rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup. Žalobkyně se mohla tedy z více zdrojů seznámit s tím, že řízení je vedeno, a včas stavebnímu úřadu sdělit, že bude uplatňovat jako vlastník nemovitostí v dané lokalitě právo být účastníkem probíhajícího řízení, případně mohla uplatnit své námitky během veřejného ústního jednání. Především však stěžovatel vyšel z té skutečnosti, že územní rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 1. 2008, v průběhu února 2008 bylo rozhodnutí oznámeno a právní moci nabylo dne 5. 3. 2008, odvolání přitom žalobkyně podala až dne 12. 8. 2009, tedy po roce a půl. Nadto bylo samostatným usnesením stavebního úřadu ze dne 14. 10. 2009, č. j. VYST 19894/09-1420/2007 KoC, konstatováno, že žalobkyně neměla procesní práva účastníka územního řízení. Za dané situace stěžovatel své rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobkyně jako odvolání nepřijatelné, nepovažoval za bezobsažné a nezákonné. Stěžovatel dále zopakoval, že odvolání ze dne 12. 8. 2009 obsahuje pouze obecné tvrzení, že danou stavbou bude žalobkyně velmi negativně ovlivněna na užívání svých pozemků, bez jakéhokoliv dalšího upřesnění, v jakém směru bude umístění stavby do pokojného užívání jejich pozemků zasahovat. Stěžovatel byl tedy přesvědčen, že žalobkyně nebyla vydáním územního rozhodnutí na svých právech zkrácena, neboť dle § 84 odst. 1

pokračování

správního řádu nemohlo být její odvolání proti územnímu rozhodnutí s odstupem více než jednoho roku po oznámení rozhodnutí posledního účastníku řízení úspěšné. V odvolacím řízení tedy nebylo možné rozhodnout jinak, než odvolání zamítnout, což stěžovatel jako odvolací orgán svým rozhodnutím učinil.

Ve vztahu k rozhodnutí, kterým stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně do stavebního povolení jako nepřípustné, stěžovatel zrekapituloval, že stavební úřad vydal zmíněné stavební povolení dne 21. 9. 2009 (právní moci nabylo dne 13. 10. 2009), odvolání podala žalobkyně dne 7. 12. 2009, přičemž stavební úřad o jejím účastenství ve stavebním řízení rozhodl dne 11. 11. 2009 samostatným usnesením, proti kterému žalobkyně podala opožděné odvolání (viz výše). Stěžovatel proto zastával názor, že žalobkyně nebyla na svých právech omezena ani zkrácena, neboť její procesní postavení bylo samostatnými usneseními stavebním úřadem věcně posuzováno z více možných hledisek, zatímco žalobkyně se v podstatě ve všech svých podáních adresovaných správním orgánům omezila pouze na své přesvědčení, že měla být účastníkem územního a stavebního řízení, avšak nepředložila pro tento svůj závěr žádné konkrétní věcné argumenty, kterými by tvrdila a také prokazovala, v jakém směru je daná stavba způsobilá reálně zasáhnout do jejich vlastnických práv k pozemkům v dané lokalitě, které jsou situovány mimo zastavitelnou část obce a jsou určeny pro zemědělské využití. Podle stěžovatele by tedy právní argumentace žalobkyně nemohla zabránit umístění a povolení stavby ani v případě, pokud by s žalobkyní bylo jednáno jako s účastníkem územního a stavebního řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek městského soudu považuje za správný. Žalobkyně nebyla řádným způsobem poučena o tom, u jakého správního orgánu má podat opravný prostředek, neboť ze spojení „*odvolání bude postoupeno Krajskému úřadu v Praze*“ uvedená informace neplyne. Přesně na tyto případy přitom míří § 83 odst. 2 správního řádu, dle něhož se odvolací lhůta prodlužuje na 90 dnů. Správní úřad tedy měl žalobkyni připustit jako účastníka řízení, ponechat jí její právo na vyjádření a teprve následně ve věci rozhodnout.

Stěžovatel ve své replice k vyjádření žalobkyně uvedl, že žalobkyně své tvrzené právo na účast v územním řízení promeškala, přitom mohla své účastenství nahlásit stavebnímu úřadu včas s ohledem na veřejný způsob doručování všech písemností v řízení prostřednictvím veřejných vyhlášek vyvěšených na úředních deskách obou dotčených obcí Vlašim i Pavlovice. Rovněž žalobkyně své účastenství v obou řízeních před správními orgány namítala především z hlediska svých vlastnických práv k pozemkům sousedícím s pozemky, na kterých byla stavba umístěna a povolena, ležícím ve stejné lokalitě, ale nikoliv v jejich přímém bezprostředním sousedství určeném společnou hranicí s těmito pozemky, na nichž se stavba umísťovala a povolovala. Žalobkyně v této věci podávala v krátké době během jednoho měsíce několik odvolání do čtyř rozhodnutí stavebního úřadu, takže nebyla zcela bez jakýchkoliv právních zkušeností s podáváním řádných opravných prostředků, tj. i s tím, u kterého správního orgánu se odvolání podává. Poučení o odvolání v předmětných usneseních stavebního úřadu tedy nebylo pro žalobkyni matoucí ani zavádějící a při běžné pozornosti jí poskytovalo informaci, kam má odvolání a v jaké lhůtě podat. Stěžovatel dále uvedl, že úkony v územním řízení v případě, že v obci je schválený územní plán, se doručují podle § 87 stavebního zákona účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 téhož zákona veřejnou vyhláškou, a nikoliv samostatnou zásilkou do rukou každého adresáta, takže vlastníci pozemků mohou sami aktivně sledovat i prostřednictvím dálkového přístupu, jaká územní řízení na stavebním úřadu probíhají, a přihlašovat se jako účastníci do řízení a současně předkládat věcné konkrétní námítky, kterými chtějí zabránit nebo snížit možný přímý vliv navrhovaných záměrů na jejich vlastnická práva. Stavební úřad oznamoval informace o řízení a dále i rozhodnutí veřejnou vyhláškou na úředních deskách obou obcí Vlašim i Pavlovice a rovněž i dálkovým přístupem na internetu. Žalobkyně

rovněž mohla i z oznámení záměru vyvěšeného na pozemku, na němž se záměr měl uskutečnit, získat všechny základní informace o navrhovaném umístění stavby. Závěrem stěžovatel vyjádřil své přesvědčení, že předmětná stavba obsahuje kvalitní stavební i technické zázemí a splňuje současně přísné hygienické požadavky pro umístění a povolení tohoto záměru. Stěžovatel byl proto toho názoru, že žalobkyně nebyla omezena na svém právu na užívání svých vzdálenějších pozemků v dané oblasti určených k zemědělskému využití.

Žalobkyně ve svém následném vyjádření k replice stěžovatele uvedla, že správní orgány nesprávně doručovaly veřejnou vyhláškou, neboť ve věci nebylo více jak 30 potenciálních účastníků. Žalobkyně dále upozornila na možnost nepřímého ovlivnění svých pozemků přenosem nemocí, zápachem či jinými nepříznivými vlivy. Žalobkyně následně zopakovala, že nebyla řádně poučena o možnosti podat odvolání, a dodala, že z hlediska uplatnění § 83 odst. 2 správního řádu, jímž se přímo ze zákona prodlužuje odvolací lhůta na 90 dnů, je zcela nepodstatné, zda se jednalo o rozhodnutí doručované právnímu laikovi nebo osobě s právním vzděláním.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřená zaměstnankyně, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předložená kasační stížnost v zásadě obsahuje dva okruhy námitek: a) námitky zpochybňující závěr městského soudu, podle něhož odvolání proti usnesením stavebního úřadu o účastenství žalobkyně byla podána včas; b) námitky, dle nichž rozhodnutí stěžovatele, kterými byla zamítnuta odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí, resp. stavebnímu povolení pro nepřipustnost, nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Otázkou soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Zdejší soud např. v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013 - 25, www.nssoud.cz, v této souvislosti konstatoval:

„Obecně platí, že v případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. Odvolací orgán, který dospěje k závěru, že se jedná o opožděné nebo nepřipustné odvolání, tedy neprovádí přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu nad rámec toho, že se z moci úřední zabývá otázkou, zda opožděné nebo nepřipustné odvolání neposkytuje podnět pro obnovu řízení nebo pro změnu či zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo odvolací řízení. V žádném případě však již takové pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (na rozdíl od odvolacího rozhodnutí dle § 59 starého správního řádu, resp. nyní dle § 90 nového správního řádu) netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 60 starého správního řádu (resp. nyní dle § 92 nového správního řádu) jako opožděné nebo nepřipustné (aniž by ovšem bylo odvoláním napadené rozhodnutí zároveň potvrzeno).“

pokračování

Těmito skutečnostmi je vymezen i rozsah soudního přezkumu. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřijatelného je tudíž správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřijatelné odvolání, a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřijatelné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto rozhodnutí odvolacího orgánu zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, www.nssoud.cz, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, a ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, dostupné na www.nssoud.cz).

Předmětem přezkumu v případě rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu pro opožděnost nebo nepřijatelnost je proto toliko posouzení dodržení zákonných podmínek pro takový postup, tedy toho, zda se jednalo o opožděné nebo nepřijatelné odvolání.

Pokud jde o stížní námitku, dle níž poučení obsažená v napadených usneseních stavebního úřadu poskytovala jednoznačnou informaci, u kterého správního orgánu je třeba odvolání podat, a nebyl tedy důvod k prodloužení odvolací lhůty dle § 83 odst. 2 správního řádu, nepovažuje ji Nejvyšší správní soud za důvodnou a naopak se ztotožňuje s posouzením městského soudu, že se nejednalo, vzhledem k nutnosti použít § 83 odst. 2 správního řádu, o opožděná odvolání.

Dle § 68 odst. 5 správního řádu je třeba v poučení uvést, „*zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává*“.

Na citované ustanovení dále navazuje § 83 odst. 2 správního řádu, dle něhož „*[v] případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí*“.

V posuzovaném případě předmětná usnesení stavebního úřadu č. j. VYST 19894/09-1420/2007 KoC a č. j. VYST 26827/09-1003/2009 KoC obsahovala relevantní část poučení následujícího znění: „*Proti tomuto usnesení lze podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho oznámení. Odvolání bude postoupeno Krajskému úřadu Středočeského kraje v Praze, k rozhodnutí.*“

Z obsahu citovaného poučení je zřejmé, že zde chybí údaj o tom, ke kterému správnímu orgánu má být odvolání podáno. Z účelu ustanovení § 68 odst. 5 a § 83 odst. 2 správního řádu lze dovodit, že uvedený údaj musí být natolik konkrétní, aby i účastník bez právního vzdělání bylo z poskytnutého poučení zřejmé, ke kterému správnímu orgánu je třeba odvolání podat, a aby tak v důsledku své neznalosti práva neutrpěl v řízení újmu.

Takového poučení se však žalobkyni v posuzované věci nedostalo.

Absence některého ze zákonem požadovaných údajů má přitom dle § 83 odst. 2 správního řádu za následek prodloužení lhůty pro podání odvolání. Městský soud tedy postupoval správně, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil, neboť odvolání podaná žalobkyní nebylo vzhledem k prodloužení odvolací lhůty možné považovat za opožděná.

Uvedené závěry nejsou nijak v rozporu se stěžovatelem citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 85/2012 - 18, www.nssoud.cz, dle něhož „[d]ůvodem k prodloužení odvolací lhůty podle § 83 odst. 2 správního řádu přitom mohou být jen objektivní vady podaného poučení, nikoliv skutečnost, že si stěžovatel jeden z bodů poučení o své újmě chybně vyložil a subjektivně ho považuje za zavádějící“.

Zatímco v citovaném rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 85/2012 - 18, byla posuzována situace, kdy poučení správního orgánu obsahovalo veškeré zákonem požadované údaje, které byly pouze účastníkem řízení nesprávně vyloženy, v posuzovaném případě údaj o tom, ke kterému správnímu orgánu má být odvolání podáno, zcela absentoval. V tomto směru je tedy třeba považovat poučení obsažená v předmětných usneseních stavebního úřadu za neúplná ve smyslu § 83 odst. 2 správního řádu (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 70/2011 - 54, www.nssoud.cz).

Uvedená kasační námitka tedy není důvodná. Odvolání žalobkyně proti předmětným usnesením stavebního úřadu nebyla opožděná a nemohla být tudíž jakožto opožděná žalobou napadenými rozhodnutími stěžovatele dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuta. Městský soud tedy tato rozhodnutí stěžovatele po právu zrušil a na tomto závěru, vzhledem k již uvedenému, nemůže nic změnit ani další argumentace stěžovatele, kterou uplatnil ve vztahu k těmto rozhodnutím v řízení o kasační stížnosti. Pokud např. stěžovatel v rámci dané argumentace upozorňoval na to, že žalobkyně se účastenství v územním a následně i stavebním řízení domáhala v obou případech až po té, kdy bylo dané řízení, dle názoru stěžovatele, pravomocně skončeno, a pokud snad stěžovatel touto argumentací mířil k tomu, že usnesení stavebního úřadu ve věci účastenství žalobkyně v těchto řízeních neměla být za daných okolností vůbec vydána (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, www.nssoud.cz), pak Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že ani takový případný závěr stěžovatele neopravňoval k tomu, aby odvolání žalobkyně proti těmto usnesením zamítl jako opožděná (k dalším argumentům stěžovatele společným pro obě skupiny námitek viz dále).

Pokud jde o kasační námitky směřující proti zrušení rozhodnutí stěžovatele, jimiž byla pro nepřipustnost zamítnuta odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí, resp. stavebnímu povolení vydanému stavebním úřadem, je pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti rozhodná odpověď na otázku, zda ob stojí závěr městského soudu, dle něhož jsou předmětná rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Jak vyplývá z již uvedeného, nezbytnou podmínkou pro posouzení přípustnosti podaného odvolání je určení procesního postavení osoby odvolatele v předmětném řízení před správním orgánem z toho pohledu, zda jí svědčí právo odvolání podat, neboť podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání proti rozhodnutí správního orgánu podat účastník, pokud zákon nestanoví jinak (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94, www.nssoud.cz).

Z uvedeného tedy vyplývá, že stěžovatel byl povinen v rozhodnutích, jimiž odvolání žalobkyně zamítl dle § 92 odst. 1 správního řádu pro nepřipustnost, důkladně odůvodnit, proč se domnívá, že žalobkyně nebyla účastnicí předmětných řízení, a vypořádat se přitom i s těmi odvolacími námitkami, které se otázek účastenství žalobkyně v předmětných řízeních o umístění a povolení stavby týkaly. Právě na tvrzení o svém účastenství přitom žalobkyně v převážné míře svá odvolání založila, když v zásadě namítala, že s ní stavební úřad nejednal jako s účastníkem řízení, ačkoliv jím ze zákona byla.

V rozhodnutích stěžovatele ovšem absentuje jakákoliv bližší úvaha týkající se této otázky. Stěžovatel v předmětných rozhodnutích pouze označil obě odvolání za nepřipustná na základě

pokračování

konstatování, že byla podána osobou, která není dle § 27 správního řádu účastníkem řízení, aniž by se otázkou účastenství žalobkyně z pohledu právní úpravy stavebního zákona (§ 85 a § 109 stavebního zákona, v tehdy účinném znění) jakkoliv blíže zabýval. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, že předmětná rozhodnutí, jimiž byla odvolání žalobkyně zamítnuta pro nepřipustnost, jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Skutečnost, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě a nyní v řízení o kasační stížnosti k námitkám žalobkyně ohledně jejího účastenství v předmětných správních řízeních obsáhle argumentuje, nemůže uvedenou vadu řízení zhojit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, www.nssoud.cz).

Rozhodné skutečnosti byl stěžovatel povinen uvést již v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí. Z ustálené judikatury zdejšího soudu plyne, že nepostačuje, pokud správní orgán svůj postup vysvětlí až ve vyjádření k žalobě. Správním soudům totiž nepřísluší přezkoumávat úvahu správních orgánů, kterou v napadeném rozhodnutí nevyjádřily. Přezkoumává-li správní soud zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, činí tak primárně prostřednictvím odůvodnění tohoto rozhodnutí. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010 – 53, www.nssoud.cz, pokud z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, jak věc rozhodující orgán zvážil, o jaké skutečnosti opřel svůj právní závěr, proč považuje odvolací důvody za liché či vyvrácené, je odvolateli fakticky znemožněno uplatnit žalobní body, které by mohly vyvrátit nebo zpochybnit závěry rozhodujícího orgánu (srov. např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2012, č. j. 8 As 81/2011 – 69, www.nssoud.cz). Nevypovídá-li se tedy správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi relevantními otázkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že argumenty uvedené v kasační stížnosti nemohou vést ke zrušení rozsudku městského soudu, neboť nedostatek odůvodnění rozhodnutí stěžovatele vydaných ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořem dané problematiky učiněným až v řízení před soudem. Nejvyšší správní soud se proto v tomto řízení nemůže podrobně zabývat otázkou účastenství žalobkyně, neboť tato otázka nebyla v napadených rozhodnutích stěžovatelem dostatečně posouzena a odůvodněna.

Odkazuje-li stěžovatel nyní v kasační stížnosti na usnesení stavebního úřadu, jimiž bylo rozhodnuto o tom, že žalobkyně není účastníkem územního, resp. stavebního řízení, je tento odkaz nepřipadný, neboť v napadených rozhodnutích stěžovatel na daná usnesení stavebního úřadu nijak neodkazoval, a nelze tedy dovodit, zda posouzení účastenství ze strany stavebního úřadu považoval za správná. Zmíněná rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyně navíc napadla odvoláními, kterými se však stěžovatel v rozporu se zákonem odmítl meritorně zabývat a daná odvolání zamítl pro opožděnost (viz výše). Nejvyšší správní soud tedy nemůže v tomto řízení vyjít z presumpce správnosti předmětných usnesení stavebního úřadu (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013 - 26), neboť posouzení účastenství žalobkyně provedené stavebním úřadem nebylo v důsledku nesprávného postupu stěžovatele věcně přezkoumáno.

Směřují-li snad stěžovatelovy kasační námitky k vyloučení účastenství žalobkyně z důvodu její údajné procesní nečinnosti (jak by mohlo nasvědčovat strohé odůvodnění napadených rozhodnutí stěžovatele), musí Nejvyšší správní soud takovouto argumentaci odmítnout jako zcela nesprávnou. V již citovaném rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013 – 25, zdejší soud judikoval, že *„odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako*

*s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí. Právě neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení je třeba považovat, pokud se o takovém rozhodnutí opomenutý účastník včas nedozví jiným způsobem, za jednu z nejzávažnějších procesních vad (viz např. Vopálka, V. in Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 45). **Pokud proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podá odvolání osoba, která tvrdí, že s ní správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení a odvoláním napadené rozhodnutí jí neoznámil, ač tak dle jejího názoru učinit měl, je úkolem odvolacího orgánu postavit otázku účastenství odvolatele v daném správním řízení nájisto a teprve v případě, že je nepochybné, že odvolatel účastníkem řízení být neměl, je odvolací orgán oprávněn jeho odvolání zamítnout pro nepřipustnost“.***

Upozornuje-li tedy stěžovatel na to, že stavební úřad doručoval v předmětném územním řízení oznámení o zahájení řízení a samotné územní rozhodnutí účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 stavebního zákona, v tehdejší znění, veřejnou vyhláškou (viz § 87 odst. 1 a § 92 odst. 3 stavebního zákona, v tehdejší znění), nic to nevyovídá o tom, zda byla žalobkyně účastnicí daného územního řízení právě dle § 85 odst. 2 stavebního zákona. Stavební zákon totiž v době rozhodování správních orgánů nepředpokládal (a ani v současné době nepředpokládá), že by se zahájení územního řízení oznamovalo pouze potenciálnímu okruhu účastníků dle § 85 odst. 2 stavebního zákona, z nichž by se pak účastníky stali pouze ti, kteří by se do řízení v určité lhůtě výslovně přihlásili. Žalobkyně účastnicí daného územního řízení v souladu s § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona byla, pokud mohlo být její vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám daným územním rozhodnutím dotčeno, a to bez ohledu na to, zda s ní stavební úřad jakožto s účastnicí daného řízení jednal (ať již přímo nebo prostřednictvím veřejných vyhlášek), a bez ohledu na to, zda a jaké procesní úkony v tomto řízení sama činila. Je pravdou, že rovněž územní řízení je ovládáno koncentrační zásadou v tom smyslu, že účastníci řízení mohou uplatnit své námitky v tomto řízení nejpozději při ústním jednání (§ 89 odst. 1 stavebního zákona). Zmeškání této lhůty má však za následek nikoliv ztrátu účastenství či práva podat odvolání proti danému územnímu rozhodnutí, ale „pouze“ to, že se k těmto případně opožděně uplatněným námitkám již v dalším řízení nepřihlíží.

Jiná situace by byla, pokud by stěžovatel naopak považoval žalobkyni za účastnici daného územního řízení, ovšem s tím, že jí bylo oznámení o zahájení tohoto řízení a následně i rozhodnutí o umístění stavby stavebním úřadem řádně doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky a že tedy žalobkyně podala odvolání proti tomuto územnímu rozhodnutí opožděně. V takovém případě by správní soudy takové závěry stěžovatele, pokud by byly dostatečně odůvodněny v jeho rozhodnutí, mohly řádně přezkoumat. Stěžovatel však nezamítl dané odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí stavebního úřadu jako opožděné, ale jako nepřipustné, aniž by přitom uvedl jakýkoliv relevantní důvod pro takový postup.

Totéž lze konstatovat i o argumentu stěžovatele uvedeném v řízení o kasační stížnosti, podle něhož bylo odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí stavebního úřadu podáno po uplynutí i nejdelší možné lhůty 1 roku uvedené v § 84 odst. 1 správního řádu pro opomenutého účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Opět je třeba stěžovateli připomenout, že předmětné odvolání žalobkyně zamítl pro nepřipustnost, nikoliv pro opožděnost.

Tím méně pak mohou tyto argumenty obstát ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele, jímž bylo pro nepřipustnost zamítnuto odvolání žalobkyně proti stavebnímu povolení, u něhož objektivní jednoroční lhůta dle § 84 odst. 1 správního řádu zjevně překročena nebyla, a zároveň

pokračování

v tomto řízení stavební úřad veřejnou vyhláškou nedoručoval, a vzhledem k okruhu účastníků řízení, kterým doručoval jednotlivě a které rovněž uvedl v předmětném rozhodnutí o povolení stavby, žalobkyni za účastníka daného stavebního řízení zjevně nepovažoval.

Důvody, proč stavební úřad takto vůči žalobkyni postupoval ve stavebním, ale i územním řízení, stavební úřad uvedl ve svých usneseních ve věci účastenství žalobkyně, avšak stěžovatel jakožto odvolací orgán tento závěr, resp. postup stavebního úřadu věcně nepřezkoumal ani v rozhodnutích o odvoláních žalobkyně proti usnesením stavebního úřadu ve věci jejího účastenství, ani v rozhodnutích o odvoláních žalobkyně proti rozhodnutím stavebního úřadu o věci samé.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že městský soud postupoval v souladu se zákonem a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, jestliže napadená rozhodnutí stěžovatele zrušil a tyto věci mu vrátil k dalšímu řízení. Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, měla by proto vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložila. Ze spisu však vyplývá, že jí v tomto řízení žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady.

Městský soud usnesením ze dne 25. 7. 2013, č. j. 8 A 73/2010 – 140, ustanovil zástupcem žalobkyně advokáta JUDr. Jiřího Tvrčka, který tak zastupuje žalobkyni i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 8 *in fine* s. ř. s.). Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměnu a hotové výdaje ustanoveného zástupce hradí stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu ve výši 6 200 Kč za dva úkony právní služby, tj. za vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k replice stěžovatele, podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 6800 Kč, to vše zvýšeno o částku 1428 Kč připadající na DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8228 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. srpna 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu