



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zastoupeného JUDr. Bedřem Tomáškem, advokátem, se sídlem Politických vězňů 27, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2011, č. j. 480/2011-910-STSP/5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2014, č. j. 11 A 337/2011 - 100,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 10. 2011, č. j. 480/2011-910-STSP/5 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 7. 2005, č. j. 1491/2005/DOP-136 (kterým byla povolena stavba rekonstrukce silnice I/2 v k. ú. Nové Dvory; dále jen „silnice I/2“ a „stavební povolení“), a ze dne 12. 7. 2007, č. j. 91341/2007/KUSK (kterým byla prodloužena lhůta platnosti stavebního povolení do 31. 8. 2009; dále jen „rozhodnutí o prodloužení lhůty“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 11. 2014, č. j. 11 A 337/2011 - 100 (dále jen „městský soud“ a „napadený

rozsudek“), zamítl. Za podstatné považoval to, že předmětem správního řízení byla stavba, kterou je třeba kvalifikovat jako stavbu liniovou, s větším počtem účastníků řízení. Správní orgány tak zcela v souladu s § 61 odst. 4 a § 69 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), doručovaly stavební povolení veřejnou vyhláškou. Městský soud přisvědčil námitce žalobce, že žalovaný nesprávně aplikoval ustanovení starého stavebního zákona i na doručování rozhodnutí o prodloužení lhůty, avšak i § 115 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), upravuje možnost doručování veřejnou vyhláškou. Správní orgán prvního stupně tedy byl oprávněn žalobci doručit obě odvoláním napadená rozhodnutí veřejnou vyhláškou, přičemž zákonná patnáctidenní lhůta pro jejich vyvěšení na úřední desce byla dodržena. K námitce žalobce, že veřejné vyhlášky byly vyvěšeny déle než 15 dnů a došlo tak k účelové úpravě spisové dokumentace, městský soud uvedl, že překročení této lhůty nemělo žádný vliv na doručení rozhodnutí a nemohlo tím dojít ani k porušení práv žalobce. Pokud se žalobce domáhal vyvěšení veřejných vyhlášek na úřední desce po dobu 30 dnů, není zřejmé, z čeho takovou lhůtu dovozuje. Tvrzení žalobce, že sledoval v srpnu a v září roku 2005 úřední desku správního orgánu prvního stupně a žádné listiny na ní uveřejněny nebyly, je pouze obecné a ničím nedoložené.

[3] Podle názoru městského soudu nevyplývala ze správního spisu žádná indicie nasvědčující tomu, že by byl účelově doplňován. Veřejné vyhlášky, kterými se doručovala rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemusely být založeny do správního spisu. Správní spis je poměrně obsáhlý, založené listiny odpovídají spisovému přehledu, jsou chronologicky zařazené a doby, po které byly vyvěšeny na úředních deskách, odpovídají datům uvedeným na jednotlivých doručenkách. Ze správního spisu nevyplývá ani snaha o antedatování listin. V postupu žalovaného, který vrátil neúplný spis správnímu orgánu prvního stupně k doplnění dokladů o doručení, nelze dle názoru městského soudu spatřovat manipulaci se spisem, neboť doklady o doručení byly velmi důležitým podkladem pro rozhodování žalovaného, zda bylo žalobcovo odvolání podáno včas či nikoli. Městský soud dal žalobci za pravdu, že správní orgány doručovaly účastníkovi řízení ZOS Kačina, a. s., prostřednictvím pošty (a nikoli veřejnou vyhláškou), avšak toto pochybení nemohlo způsobit nezákonnost jejich postupu, neboť i žalobce byl řádně obeslán a měl tak možnost svá práva náležitě hájit. Stavební povolení tak bylo žalobci doručeno dne 23. 8. 2005 a rozhodnutí o prodloužení lhůty dne 3. 8. 2007; pokud tedy žalobce podal odvolání dne 13. 7. 2011, stalo se tak po uplynutí zákonné patnáctidenní lhůty, a žalovaný proto nepochybil, pokud jeho odvolání zamítl pro opožděnost. V takovém případě se žalovaný nemohl zabývat meritorními námitkami žalobce. Rovněž městský soud se mohl zabývat pouze žalobními námitkami vztahujícími se k předmětu napadeného rozhodnutí, tedy tím, zda žalobce podal odvolání opožděně či nikoli.

## II. Obsah podání uplatněných v řízení o kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že nemohl podat odvolání proti stavebnímu povolení opožděně, neboť to nebylo vyvěšeno po dobu 30 dnů na úřední desce správního orgánu prvního stupně. Obsah tohoto rozhodnutí nebyl pro stěžovatele vůbec rozhodný, neboť jeho předmětem měla být pouze rekonstrukce silnice I/2 v katastrálním území Nové Dvory. Součástí doručovaného stavebního povolení pak nebyla stavební dokumentace. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně doručil stavební povolení přímo (prostřednictvím pošty) účastníkovi řízení ZOS Kačina, a. s., je dle názoru stěžovatele *de facto*

pokračování

irelevantní zabývat se otázkou doručování tohoto rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky ostatním účastníkům řízení. Stěžovatel měl za to, že jeho odvolání vůči oběma rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo podáno řádně a včas, neboť se s nimi seznámil formou nahlížení do spisu dne 13. 7. 2011. Otázkou však zůstává, jestli se mohl dne 13. 7. 2011 seznámit se stavebním povolením, když jeho stejnopis nebyl ve správním spisu založen (správní orgán prvního stupně ho nebyl schopen na výzvu stěžovatele předložit). Stěžovatel uvedl, že pracuje jako programátor a v rozhodném období pro vyvěšení stavebního povolení neměl problém sledovat úřední desku správního orgánu prvního stupně, neboť spolupracoval s projekční kanceláří sídlící v blízkosti sídla správního orgánu prvního stupně. Tyto skutečnosti mohl prokázat, avšak žalovaný ani městský soud vůči nim neměli žádné námitky. Městský soud však žalobní námitky vůči doručování stavebního povolení nedostatečně vypořádal a nezákonně je posoudil. Námitkou, že stavební povolení bylo doručeno jednomu z účastníků řízení přímo prostřednictvím pošty, se městský soud vůbec nezabýval.

[5] Stěžovatel uvedl, že žalovaný nevyřizoval jeho odvolání tak, jako by bylo podáno opožděně, čímž přiznal, že jej jako opožděné označil pouze účelově. Žalovaný také nerozhodoval podle stavu spisové dokumentace ke dni podání odvolání (13. 7. 2011), ale účelově si vyžádal doplnění spisové dokumentace. Spis správního orgánu prvního stupně nebyl veden zákonným způsobem a vzhledem k účelovému postupu správního orgánu prvního stupně již nelze provést jeho rekonstrukci do podoby, kterou měl dne 13. 7. 2011. K tomuto dni byl přitom povinen provádět přezkum správního řízení i městský soud. Městský soud se vůbec nezabýval námitkami stěžovatele, které poukazovaly na zásadní porušení jeho práv v řízení o prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení (stěžovatel v této souvislosti uvedl, že byl účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Městský soud se rovněž nezabýval všemi podáními, v nichž se stěžovatel vyjadřoval k různým dokumentům správního orgánu prvního stupně a žalovaného. Rozhodnutí o části staveb vydal správní orgán prvního stupně jako správní orgán, který k tomu nebyl věcně ani místně příslušný; místně a věcně příslušným správním orgánem pro stavební úpravy na Masarykově náměstí v Nových Dvorech je Městský úřad v Kutné Hoře. Stěžovatel namítl, že vzhledem k tomu, že žalovaný uvedl v rozhodnutí, kterým změnil výrok stavebního povolení, zjevně nepravdy (jaké stavby se budou realizovat), měl městský soud zrušit napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel nebyl dotčen rekonstrukcí silnice I/2, ale rekonstrukcí Masarykova náměstí, o níž není ve stavebním povolení žádná zmínka. Napadený rozsudek je značně nekonzistentní, zmatečný a není z něj seznatelné, proč městský soud považoval žalobní námitky za liché, mylné či vyvrácené.

[6] Stěžovatel v „závěrečném vyjádření“ kasační stížnosti konstatoval, že správní orgán prvního stupně nebyl schopen do stavebního povolení uvést, co bylo skutečným předmětem řízení ani kde se má toto řízení konat. Pokud ve správním spise není založen stejnopis tohoto rozhodnutí, pak se řízení nekonalo a pro stěžovatele jako jeho účastníka z něho nemohly vyplynout jakékoli povinnosti či omezení. Rozhodnutím, v němž je uvedeno, že předmětem řízení je rekonstrukce silnice I/2 v katastrálním území Nové Dvory, nebyl stěžovatel ničím omezen, neboť v tomto katastrálním území nevlastní žádnou nemovitost ani tam nikdy nebyl. Správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, „kde se realizovalo více, než bylo uvedeno v rozhodnutí (úplně něco jiného), a na část staveb, které se realizovaly, nebyl příslušným správním orgánem.“ Správní orgán prvního stupně nevedl spisovou dokumentaci zákonným způsobem (což sám přiznal) a již ji nelze uvést do stavu ke dni 13. 7. 2011. Městský soud se dopustil nesprávného posouzení věci v celém rozsahu podané žaloby.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost obsahuje takřka totožné námitky, které stěžovatel uvedl již v žalobě, a odkázal tedy na své vyjádření k žalobě.

[8] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rovněž uvedla, že kasační stížnost obsahuje takřka totožné námitky, které stěžovatel uvedl již v žalobě, a připojila se k vyjádření žalovaného k žalobě.

[9] Stěžovatel podal k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení repliku, v níž vyjádřil názor, že z jejich vyjádření vyplývá, že k jím podané kasační stížnosti nemají žádné námitky.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[11] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v žalobě, resp. v kasační stížnosti řádně vymezil své výhrady proti napadenému správnímu rozhodnutí, resp. napadenému rozhodnutí krajského soudu. Naopak není povinností soudů za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních. Stěžovatel některé kasační námitky uplatnil pouze v obecné rovině, popř. je formuloval pouze za pomoci odkazů na svá předchozí podání [srov. např. námitku uvedenou na str. 3 kasační stížnosti: *Staví se podstatně více viz. bod S.7. a dotčení viz. bod S.8 – stěžovatel není dotčen stavbou „rekonstrukcí silnice I/2 průtah“ tak jak je uvedeno v rozhodnutí Krajského úřadu .Vše bylo v předchozím soudním řízení správnímu soudu řádně prokázáno viz. žaloba. Důkaz : 1) spisem správního soudu, žaloba a její příloha č. 1 2) spisem Krajského úřadu)], jiné se zase blíží samé hranici srozumitelnosti. Stěžovatel rovněž v několika částech své kasační stížnosti poukazuje na procesní vady správního řízení, aniž by rozvedl, v čem konkrétně měl městský soud při vypořádání souvisejících žalobních bodů pochybit. K přehlednosti kasační stížnosti nepřispívá ani absence interpunkce a častý výskyt gramatických chyb a překlepů. Tyto vady kasační stížnosti tedy přirozeně limitují rozsah přezkumu napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud se tak mohl k některým kasačním námitkám stěžovatele vyjádřit toliko v obecné rovině.*

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“, a to zejména tehdy „jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Nepřezkoumatelnost

pokračování

rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů bude dána rovněž tehdy, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS).

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že se městský soud nevypořádal s některými jeho žalobními námitkami a nezabýval se všemi jeho podáními, v nichž se vyjadřoval k různým dokumentům žalovaného a správního orgánu prvního stupně. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí však není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Dle názoru Ústavního soudu „*[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Městský soud se sice v napadeném rozsudku podrobně nevypořádal s každým jednotlivým argumentem, který stěžovatel v řízení před městským soudem vznesl, avšak na stěžovatelovu žalobu reagoval zcela v intencích výše uvedené judikatury Ústavního soudu vlastní ucelenou argumentací, která stěžovateli poskytla odpověď na všechny žalobní námitky (vzhledem ke koncepci žaloby, v níž stěžovatel na 18 stranách a za užití značného množství odkazů na přílohy k žalobě a na správní spis vznášel proti napadenému rozhodnutí celou řadu mnohdy opakujících se výhrad, pokládá Nejvyšší správní soud tento postup městského soudu za nanejvýš vhodný). Ze stejného důvodu nebyl městský soud povinen vyjádřit se ke každému jednotlivému podání, jež stěžovatel v řízení před ním uplatnil. Dle Nejvyššího správního soudu je z napadeného rozsudku rovněž jednoznačně seznatelné, jakými úvahami se městský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Napadený rozsudek je tedy bez jakýchkoliv pochybností přezkoumatelný.

[15] Nejvyšší správní soud podotýká, že v řízení o kasační stížnosti není namístě věcně posuzovat námitky, které se zcela míjí s meritem sporu, jenž představuje otázku, zda stěžovatel podal odvolání proti stavebnímu povolení a rozhodnutí o prodloužení lhůty opožděně, či nikoli. Takové námitky nemohou zpochybnit rozhodovací důvod napadeného rozsudku, a již proto je nutné považovat je za nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87). Tvrzení a námitky stěžovatele, že ve stavebním povolení není uvedeno, že by se měla provádět rekonstrukce Masarykova náměstí v obci Nové Dvory, že správní orgán prvního stupně nebyl věcně a místně příslušným správním orgánem ve věci této rekonstrukce, poznámky stěžovatele k rozsahu stavebního řízení (např. že část dotčených pozemků nebyla v územním plánu obce Nové Dvory určena pro rozšíření silnice I/2) atp., městský soud zcela správně vůbec neposuzoval, a nepřísluší je tak posuzovat ani Nejvyššímu správnímu soudu.

[16] Smyslem a účelem právní úpravy doručování ve správním řízení je to, aby se jeho účastníci seznámili s písemnostmi správního orgánu a měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Nejvyšší správní soud tedy mohl posuzovat stěžovatelem namítané obsahové či formální vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze s ohledem na to, zda nemohly stěžovatele fakticky zbavit možnosti řádně a včas podat proti nim odvolání. Popis povolované stavby obsažený ve stavebním povolení je poměrně detailní a hned v jeho počátku je uvedeno, že zahrnuje „celkovou rekonstrukci komunikace I/2 v obci Nové Dvory“. Pokud stěžovatel namítl, že stavební povolení pro něj nebylo „vůbec rozhodné už jenom z toho důvodu co v něm bylo“ a že se toto rozhodnutí vztahovalo ke katastrálnímu území Nové Dvory v okrese Jindřichův Hradec, pak zřejmě poukazoval na to, že stavební povolení se týká „rekonstrukce silnice I/2 (...) v k. ú. Nové

Dvory“, přestože by mělo být dle stěžovatele správně uvedeno, že se nachází v katastrálním území „Nové Dvory u Kutné Hory“ (stěžovatel na závěr kasační stížnosti připojil tabulku se seznamem několika katastrálních území obsahujících název „Nové Dvory“). Tato námitka však nemůže být úspěšná již jen z toho důvodu, že z odůvodnění stavebního povolení je jednoznačně patrné, že se vztahuje k obci Nové Dvory u Kutné Hory (např. hned na první straně se uvádí, že souhlas s vydáním stavebního povolení vydal Městský úřad Kutná Hora; v odůvodnění je několik zmínek o dopravním inspektorátu policie v Kutné Hoře atp.). Nejvyšší správní soud tedy má za to, že ze stavebního povolení je jednoznačně seznatelné, jaké stavby se týká a že jí může být dotčen i stěžovatel.

[17] Pokud stěžovatel zmiňuje rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2006, č. j. 55/2006-120-STSP/2, pak ani případné vady tohoto rozhodnutí (stěžovatel např. namítá, že žalovaný v něm uvedl „zjevné nepravdy“) nemohou mít žádný vliv na posouzení otázky, zda stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutím správního orgánu prvního stupně včas či nikoli. Citovaným rozhodnutím sice byl na základě odvolání účastníka řízení Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu změněn výrok stavebního povolení, ovšem pouze tak, že žalovaný do něj doplnil konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodováno, a vypustil popis povolovaného stavebního objektu SO 101 ve znění: *(jízdni, zastávkové a parkovací pruhy)*. K zásahu do práv stěžovatele by tedy nemohlo dojít ani v případě, že by žalovaný citované rozhodnutí nepředložil městskému soudu jako součást správního spisu ve smyslu § 74 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že nic takového ze správního spisu nevyplývá (citované rozhodnutí bylo součástí spisu, který žalovaný zaslal Nejvyššímu správnímu soudu) a stěžovatel ostatně tuto námitku nijak blíže nekonkretizoval. Jako obtížně srozumitelnou a nedostatečně konkretizovanou lze hodnotit také kasační námitku, v níž stěžovatel v obecné rovině uvedl, že součástí stavebního povolení „doručovaného veřejnou vyhláškou dne 19. 10. 2011“ nebyla stavební dokumentace, přestože tomu tak mělo být dle usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 4. 2011, č. j. 064533/2011/KUSK. Citované usnesení se však týkalo otázky, zda stěžovateli svědčil právní zájem či jiný vážný důvod k nahlížení do správního spisu, a správní orgán v něm patrně vyjadřoval názor, že dokumenty související se stavebním povolením byly veřejně přístupné a stěžovatel se s nimi mohl včas seznámit. Obdobně vyznívá i vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 15. 3. 2012, v němž žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně projektovou dokumentaci nedoručoval veřejnou vyhláškou, avšak ověřil ji a založil do spisu. Tento závěr stěžovatel nijak nezpochybnil a ani Nejvyšší správní soud nezjistil žádné skutečnosti nasvědčující opaku (projektová dokumentace k rekonstrukci silnice I/2 je součástí správního spisu a stěžovatel se s ní tedy mohl včas seznámit).

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti dále zpochybňoval řádné doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Obecně je možné konstatovat, že institut doručování veřejnou vyhláškou vyžaduje od účastníka stavebního řízení vyšší míru obezřetnosti a procesní aktivity, nezbavuje ho však reálné možnosti účastnit se daného řízení a požívat všech zaručených práv, včetně práva uplatnit vůči povolované stavbě v příslušné lhůtě námitky či podat proti rozhodnutí o povolení stavby odvolání (k doručování ve stavebním řízení, včetně jeho ústavněprávních aspektů, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 19/2008 – 117). O nezbytnosti použití institutu doručování veřejnou vyhláškou v odůvodněných případech svědčí i to, že se tento institut vyskytuje v podstatě ve všech základních procesních předpisech, včetně soudního řádu správního. Možnost doručovat veřejnou vyhláškou i známým účastníkům stavebního řízení (tj. i těm, na jejichž pozemcích má být stavba realizována) je odůvodněna zvláštní povahou řízení o liniových stavbách či jiných rozsáhlých stavbách s velkým počtem účastníků řízení (že se o takovou stavbu s velkým počtem účastníků řízení ve svém souhrnu jednalo i v nyní posuzované věci nezpochybnoval ani stěžovatel). Úprava doručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení za účinnosti starého stavebního zákona (srov. jeho § 61 odst. 4

pokračování

ve spojení s § 69 odst. 2) tedy dopadala i na vlastníky pozemků, na nichž má být takto rozsáhlá stavba realizována, a ze stejného principu vychází i nový stavební zákon (srov. jeho § 113 odst. 3 a § 115 odst. 5; viz rovněž § 144 správního řádu), který vyžaduje, aby se oznámení o zahájení stavebního řízení a stavební povolení doručovalo vždy osobně pouze stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna (nikoliv tedy např. vlastníkovi pozemku, na němž má být stavba realizována).

[19] Zákonným důsledkem doručování veřejnou vyhláškou je to, že rozhodnutí se považuje za doručené patnáctým dnem po jeho vyvěšení (srov. § 69 odst. 2 starého stavebního zákona nebo § 25 odst. 2 správního řádu). Pokud byla vyhláška vyvěšena nejméně 15 dnů, není podstatné, který den byl vyznačen jako den sejmutí vyhlášky, ani to, že fakticky byla vyvěšena více dnů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 2 As 60/2014 – 18). Doručení veřejnou vyhláškou je v podstatě právní fikcí, při níž je nepodstatné také to, kdy se účastník řízení s doručovanou písemností fakticky seznámil; stěžovatel tak nemůže úspěšně namítat, že se s rozhodnutími správního orgánu prvního stupně seznámil dne 13. 7. 2011 při nahlížení do spisu a od tohoto okamžiku se tak měla odvíjet lhůta pro podání odvolání. Rovněž tvrzení stěžovatele, že měl od okamžiku doručení stavebního povolení právo pořizovat si po dobu dalších 15 dnů z úřední desky výpisky a poznámky pro zpracování odvolání a stavební povolení tedy mělo být vyvěšeno na úřední desce po dobu celkem 30 dnů, nemá oporu v zákonné úpravě doručování. Stěžovatel také nemohl být účastníkem řízení o prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, neboť (nový) stavební zákon obsahuje oproti správnímu řádu speciální úpravu účastenství.

[20] Poukazuje-li stěžovatel na to, že správní orgán prvního stupně doručoval rozhodnutí vydaná ve stavebním řízení společnosti ZOS Kačina, a. s., přímo (prostřednictvím držitele poštovní licence), pak lze souhlasit se závěrem městského soudu, že tento postup nic nezměnil na tom, že i stěžovateli bylo stavební povolení řádně doručeno (byť jiným zákonným způsobem) a stěžovatel tak nebyl ničím omezen v možnosti uplatňovat svá procesní práva. Zásadu procesní rovnosti je třeba v souladu s judikaturou Ústavního soudu (viz např. náleze ze dne 5. 11. 1996, Pl. ÚS 6/96) chápat tak, že rovnost je relativní kategorií, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů, tedy že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle. V nyní posuzovaném případě je možné rozdílnost přístupu správních orgánů spatřovat v tom, že společnost ZOS Kačina, a. s., byla na rozdíl od stěžovatele ve stavebním řízení aktivní (uplatnila k provedení rekonstrukce silnice I/2 připomínku) a byla tak správnímu orgánu prvního stupně coby účastník řízení nepochybně známa. Doručování veřejnou vyhláškou ve stavebním řízení vedeném ohledně stavby s velkým počtem účastníků řízení sleduje legitimní cíl spočívající v tom, že slouží k efektivnímu a hospodárnému vedení tohoto řízení; správní orgán prvního stupně tedy mohl zcela v souladu s tímto cílem stavební povolení zaslat známému účastníkovi stavebního řízení i přímo (prostřednictvím držitele poštovní licence), aniž by se tím dopustil nepřipustné svévole ve vztahu k ostatním účastníkům či tyto účastníky omezil v uplatňování jejich práv.

[21] Stěžovatel dalším okruhem kasačních námitek rozporoval zákonnost vedení správního spisu, přičemž namítal i to, že správní orgán prvního stupně měl účelové manipulace se správním spisem sám přiznat. Pokud stěžovatel tyto účelové manipulace dovozoval z toho, že v rámci řízení o jeho odvolání zprvu nebyl žalovanému zaslán úplný správní spis a žalovaný jej tak musel správnímu orgánu prvního stupně vrátit k doplnění, pak takový postup není nijak neobvyklý a nemůže sám o sobě svědčit o nezákonné manipulaci se správním spisem. K tomu lze např. poukázat na to, že i správní soudy mají v případech, kdy je zcela zřejmé, že jim nebyl předložen úplný správní spis, povinnost správní orgány vyzvat k jeho doplnění a bez této výzvy

nemohou napadené správní rozhodnutí pro vady předloženého spisového materiálu zrušit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91). Pokud stěžovatel spatřoval přiznání správního orgánu prvního stupně k účelové manipulaci se spisem v tom, že ten nejprve předal žalovanému odvolání stěžovatele s tím, že „[s]pis není předáván v podobě stanovené zákonem, podklady k tomuto řízení se nám bohužel nepodařilo dohledat“ (přípis správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 7. 2011, č. j. 140450/2011/KUSK), pak je třeba připomenout, že tento přípis se vztahuje k fázi řízení před vrácením správního spisu správnímu orgánu prvního stupně k doplnění. Správní orgán prvního stupně následně své pochybení zhojil a po výslovné žádosti žalovaného o předložení úplného správního spisu ze dne 26. 8. 2011 zaslal žalovanému dne 14. 9. 2011 správní spis obsahující všechny relevantní podklady. V tomto postupu správních orgánů nelze spatřovat žádné „manipulace“, které by mohly zasáhnout do práv stěžovatele. Ve stejném smyslu je třeba chápat námitku stěžovatele, že městský soud byl povinen provádět přezkum spisové dokumentace ve stavu ke dni 13. 7. 2011 (tedy ke dni, kdy stěžovatel podal odvolání). Správní soudy podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání správního rozhodnutí vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkum spisové dokumentace ke dni 13. 7. 2011, tedy ke dni, kdy správní orgány ještě o stěžovatelově odvolání ani nerozhodovaly (stěžovatel svá odvolání doplnil až dne 18. 7. 2011), by bylo významné toliko z hlediska toho, zda nedostatky správního spisu mohly zasáhnout do stěžovatelových práv, resp. zda mohly mít vliv na okamžik podání jeho odvolání. Stěžovatel patrně namítal, že ve správním spisu ve stavu ke dni 13. 7. 2011 chyběly originály stavebního povolení a rozhodnutí o prodloužení lhůty obsahující údaje o jejich doručení (shodně viz přípis ze dne 26. 8. 2011, kterým žalovaný žádá správní orgán prvního stupně o předložení úplného spisu, včetně dokladů o doručení). Tato vada nicméně nemohla mít ani hypoteticky vliv na včasnost stěžovatelova odvolání, neboť k doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mělo dojít dne 23. 8. 2005, resp. dne 31. 7. 2007, a stěžovatel započal svou procesní aktivitu (komunikaci se správním orgánem prvního stupně) směřující k podání odvolání až v průběhu roku 2009.

[22] Vzhledem k výše uvedenému má Nejvyšší správní soud za to, že tvrzení stěžovatele o účelové manipulaci se správním spisem nejsou důvodná. Tato tvrzení jsou z podstatné části založena na (mylném) názoru, že takovou účelovou manipulaci lze spatřovat již v tom, že žalovaný ve správním řízení vrátil správní spis správnímu orgánu prvního stupně k doplnění. Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že ze správního spisu nevyplývá žádná indicie o tom, že by byl účelově manipulován. Údaje o vyvěšení a sejmutí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na jeho úřední desce odpovídají jak údajům o vyvěšení a sejmutí těchto rozhodnutí na úřední desce Obecního úřadu Nové Dvory, tak údajům uvedeným na jednotlivých doručenkách (dodejkách). Stavebního řízení (ústního jednání spojeného s místním šetřením) se rovněž aktivně účastnilo několik osob, jimž bylo stejně jako stěžovateli doručováno prostřednictvím veřejné vyhlášky. Naproti tomu stěžovatel žádné skutečnosti svědčící o manipulaci se spisem (kromě již zmiňovaných okolností souvisejících s vrácením spisu) neuvedl. Pokud stěžovatel konstatoval, že v době vyvěšení stavebního povolení pracoval v blízkosti sídla správního orgánu prvního stupně a nebyl tak problém jeho úřední desku sledovat, pak není zřejmé, co z této okolnosti dovozoval. Nejvyšší správní soud nemá důvod zpochybňovat, že stěžovatel byl v roce 2005 zaměstnán jako programátor, avšak ani tato skutečnost nemůže nijak nasvědčovat tomu, že stěžovatel pravidelně sledoval úřední desku správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za nutné vyzývat stěžovatele k předložení kopie jeho živnostenského listu nebo potvrzení, že byl v roce 2005 evidován jako osoba samostatně výdělečně činná, a nemusel tak činit ani městský soud. Rovněž z obsahu napadeného rozhodnutí nevyplývají žádné známky „účelovosti“; napadené rozhodnutí se zabývá otázkou doručování rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaný



pokračování

v něm stěžovateli zcela srozumitelně vysvětlil, proč jeho odvolání posoudil jako opožděné; není tedy zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil, že žalovaný nevyřizoval jeho odvolání jako opožděné.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovateli se nepodařilo zpochybnit zákonnost doručování rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a potažmo ani údaje obsažené ve správním spisu. Nejvyšší správní soud shrnuje, že stavební povolení bylo vyvěšeno na úřední desce správního orgánu prvního stupně dne 8. 8. 2005 (sejmutí je vyznačeno dnem 24. 8. 2005) a bylo tak stěžovateli doručeno dne 23. 8. 2005; rozhodnutí o prodloužení lhůty bylo na úřední desce správního orgánu prvního stupně vyvěšeno dne 16. 7. 2007 (sejmutí je vyznačeno dnem 31. 7. 2007), a bylo tak stěžovateli doručeno dne 31. 7. 2007 (tedy nikoli dne 3. 8. 2007, jak uvedl městský soud, tato vada nicméně neměla žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku). Pokud stěžovatel podal odvolání proti těmto rozhodnutím až dne 13. 7. 2011, stalo se tak bezmála čtyři, resp. šest let po uplynutí zákonné patnáctidenní lhůty pro podání odvolání. Závěr žalovaného a městského soudu, že stěžovatel své odvolání podal opožděně, je tedy zcela správný.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 5. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu