



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **A. Z.**, zast. JUDr. Zdeňkem Juřinou, advokátem se sídlem Krausova 605/6, Praha 9, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 5**, se sídlem náměstí 14. října 1381/4, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2012, č. j. OSU. Koš.347-1476/2012-Je-R, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2018, č. j. 10 A 36/2017 - 33,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků.

[2] Žalobou napadeným rozhodnutím bylo vydáno dodatečné povolení provedené stavební úpravy bytové jednotky č. X v bytovém domě č. p. X na pozemku parc. č. X, k. ú. X, která je ve vlastnictví M. N. Stěžovatelka namítala, že s ní žalovaný nejednal jako s účastnicí řízení, čímž porušil § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť vydáním napadeného rozhodnutí byla přímo dotčena na svých právech. Stěžovatelka vlastní bytovou jednotku sousedící s tou, již se dotýká napadené rozhodnutí, přičemž má za to, že společenství vlastníků jednotek nebylo oprávněno ji v řízení před stavebním úřadem zastupovat.

[3] Obrátila se přímo na soud, aniž by však využila postup podle § 28 odst. 1 správního řádu či jako opomenutý účastník podala dle § 84 správního řádu odvolání poté, co se o vydání rozhodnutí dozvěděla.

[4] Takový postup je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která uvádí, že opomenutý účastník, byť by byl účastníkem jen domněle, může odvolání podat vždy, přičemž pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že se o účastníka nejedná, odvolání zamítne jako nepřijatelné podle § 92 odst. 1 správního řádu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122, č. 2363/2011 Sb. NSS). Pokud odvolací orgán naopak dospěje k závěru, že odvolání podala osoba, jež účastníkem řízení byla, ale nebylo s ní jako s účastníkem jednáno, zpravidla prvostupňové rozhodnutí zruší pro vadu řízení, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113).

[5] Protože stěžovatelka před podáním žaloby neuplatnila řádný opravný prostředek, městský soud žalobu bez věcného projednání odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka napadá usnesení městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Uvádí, že soud nepřihlédl k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 2. 2012 a nabylo právní moci dne 29. 3. 2012. Lhůta jednoho roku, v níž dle § 84 odst. 1 správního řádu mohla stěžovatelka jako opomenutý účastník podat odvolání, již uběhla.

[8] Žalovaný stěžovatelce znemožnil odvolání podat, protože rozhodnutí jí bylo oznámeno více jak tři a půl roku po uplynutí uvedené lhůty (sdělení žalovaného ze dne 12. 12. 2016). V tomto sdělení žalovaný nesprávně uvedl, že účastníky napadeného řízení bylo vedle vlastníka bytové jednotky i společenství vlastníků jednotek (SVJ).

[9] Stěžovatelka obsáhle cituje z judikatury NSS, dle které má SVJ ze zákona omezenou právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům ve věcech spojených se správou a provozem domu. Nemůže však žádným způsobem nahradit projev vůle jednotlivého vlastníka bytové jednotky ohledně zastupování ve stavebním řízení (viz rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 As 45/2007 - 78; a ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011 - 146).

[10] Postup, v rámci kterého stavební úřad nepřizná vlastníku bytové jednotky postavení účastníka řízení, označil NSS v rozsudku ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81, za protiústavní.

[11] Městský soud měl žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť stěžovatelka v souladu s § 65 s. ř. s. tvrdila, že právě tímto rozhodnutím byla zkrácena na svých právech. Stěžovatelka neměla v důsledku nezákonného jednání žalovaného žádnou možnost opravný prostředek uplatnit a nemá jinou procesní možnost obrany. Právě proto měla být její žaloba věcně projednána.

[12] Navrhuje usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadené usnesení v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí 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.

[15] Soud v první řadě předesílá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby jako kasačnímu soudu mu nepřisluší posuzovat přezkoumatelnost či správnost žalobou napadeného rozhodnutí ani zákonnost postupu žalovaného. V dané situaci je NSS povolán toliko k posouzení zákonnosti důvodu pro odmítnutí žaloby, další námítky stěžovatelky týkající se věci samé či jejího zastupování SVJ jsou proto irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 155/2008 - 88).

[16] Jedinou právní otázkou v řízení před NSS je otázka, zda stěžovatelka byla oprávněna podat žalobu, aniž by vyčerpala řádný opravný prostředek.

[17] Stěžovatelka se nacházela v postavení opomenutého účastníka řízení, kterému bylo rozhodnutí oznámeno až po uplynutí jednoleté objektivní lhůty, ve které bylo možné nejpozději odvolání podat (viz § 84 správního řádu).

[18] Podle § 5 s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

[19] Díkce uvedených ustanovení vychází z objektivního stavu – nepodání opravného prostředku. Nepočítá se subjektivními důvody, proč tak nemohlo být učiněno. Nebere v úvahu případy, kdy se účastník podal odvolání zdráhá, neboť je považuje za marné či neúčelné. Nemůže brát v potaz ani případy, kdy účastník řízení odvolání neuskuteční bez svého zavinění apod.

[20] Podle § 84 odst. 1 správního řádu *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámit; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.*

[21] Stěžovatelka uvádí, že jí svědčilo účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. K tomu NSS konstatuje, že zákon č. 83/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“; žádost o dodatečné povolení stavby byla podána dne 5. 1. 2012), upravoval zvláštní úpravu účastenství v § 95. Stěžovatelce tedy mohlo svědčit účastenství ve smyslu § 95 písm. e) stavebního zákona, které odpovídá účastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobou napadeným rozhodnutím nebylo rozhodováno o její žádosti, což by odpovídalo vymezení účastenství podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Nešlo rovněž o řízení zahajované z moci úřední podle písm. b) tohoto ustanovení. Dodatečné povolení stavby nezaložilo, nezměnilo ani nezrušilo práva

či povinnosti stěžovatelky. Rovněž neprohlašovalo, že stěžovatelka má či nemá nějaké právo či povinnost.

[22] Na stěžovatelku se tedy propadná objektivní jednoletá lhůta pro podání odvolání vztahuje, což ani v kasační stížnosti nepopírá. Správním řádem stanovené omezující objektivní a subjektivní lhůty jsou výrazem principu právní jistoty. Správní rozhodnutí jakožto akt veřejné moci totiž nemůže být napadáno „donekonečna“, a to ani tehdy, kdy je vadné. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jakožto celku a nejistotu v právním postavení účastníků i třetích osob. Ke smyslu a účelu lhůt v právu se rovněž vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01, ve kterém dovodil, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.*“

[23] Pokud by stěžovatelka mohla napadnout rozhodnutí v časově neomezeném rozsahu, byla by nepoměrně zvýhodněna oproti hlavním účastníkům správního řízení, kteří by nemohli mít nikdy jistotu o právní moci a nezměnitelnosti správního rozhodnutí vydaného v jejich prospěch. Chování v souladu s vydaným správním rozhodnutím by bylo do budoucna nepřiměřeně zatíženo nezanedbatelnou mírou právní nejistoty spočívající v přípustnosti brojit proti takovému rozhodnutí s poukazem na neoznámení rozhodnutí opomenutému účastníku. Právě tomu má uvedená lhůta zabránit.

[24] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 As 11/2008 - 42, vyložil, že § 84 správního řádu nedává žádný prostor pro výklad, že v případě nezaviněného zmeškání objektivní roční lhůty nastává fikce toho, že opravný prostředek podán byl. Právě naopak je znění § 84 správního řádu zcela jednoznačné a nesdíluje nic jiného než, že po více než roce od doručení rozhodnutí posledním z účastníků by odvolání bylo opožděné i v případě, že jej podá účastník, kterému nebylo bez jeho zavinění rozhodnutí oznámeno. Zároveň je výslovně stanoveno, že zmeškání úkonu nelze prominout. Ke shodnému závěru dospěl NSS i ve stěžovatelkou uváděném rozsudku č. j. 5 As 18/2011 - 81, ve kterém mj. konstatoval, že „*stěžovatel tedy skutečně v dané fázi řízení nebyl oprávněn brojit žalobou přímo proti stavebnímu povolení, které bylo vydáno v řízení, jež se prozatím neúčastnil, naopak k žalobě proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítnuto jako nepřijatelné, zcela nepochybně legitimován byl.*“

[25] Městský soud postupoval zákonem stanoveným způsobem. Stěžovatelka odvolání nepodala, přičemž v souladu s § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. nastupuje soudní přezkum až po opravných prostředcích v rámci veřejné správy samé, jsou-li tyto k dispozici (a v projednávané věci zákon opravný prostředek připouští). Tato ustanovení nevybočují z ústavní roviny dané věci, neboť subsidiarita soudního přezkumu má své racionální odůvodnění v tom, že soudy nemají suplovat odvolací orgány veřejné správy. Uvedená ustanovení tak konkretizují přístup k soudní ochraně zcela v rámci dispozice dané ústavodárcem a v případě stěžovatelky tak nedochází k porušení práv vyplývajících z čl. 36 odst. 1 či 2 Listiny základních práv a svobod.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

pokračování

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. března 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu