

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Ladislava Derky a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupeného JUDr. Janem Arnoštem, advokátem se sídlem Na poříčí 1071/17, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Jiné Café, s. r. o.**, se sídlem Havlíčkova 173, Uherské Hradiště, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2014, čj. KUZL 17467/2014, sp. zn. KUSP 12858/2014 ÚP-No, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2016, čj. 29 A 21/2014-73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně dne 3. 4. 2014 žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 26. 3. 2014, kterým bylo jako opožděné odmítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí č. R 84/2009, zn. SO/31969/09/7486/2009/St/R 84, Městského úřadu Uherské Hradiště (dále též stavební úřad) ze dne 13. 5. 2009. Tímto rozhodnutím stavební úřad k oznámení S. V., nar. X, bytem D., M., U. H., povolil změnu užívání stavby „*Kavárna v 1. NP domu č. p. X, ul. X*“, na pozemku st. parc. č. X v katastrálním území X, spočívající v prodloužení doby užívání na dobu platnosti nájemní smlouvy s vlastníkem objektu č. p. 173, nejpozději do 30. 6.

2019. Žalobce nesouhlasil s tím, že by jeho odvolání bylo podáno opožděně. Žalobci v řízení u stavebního úřadu náleželo postavení účastníka řízení, ale stavební úřad se žalobcem takto nejednal a neoznámil mu rozhodnutí. Patnáctidenní lhůta pro podání odvolání začala běžet až dne 17. 2. 2014, kdy si žalobce vyžádal kopii rozhodnutí stavebního úřadu. Bylo namístě toto rozhodnutí zrušit, případně je prohlásit nicotným.

[2] Krajský soud v Brně žalobu zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že S. V. stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 13. 5. 2009 označil za účastníka řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, za účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu pak stavební úřad považoval K. M.. Těmto účastníkům řízení bylo rozhodnutí doručeno dne 15. 5. 2009, žádný z nich se proti němu neodvolal. Dne 21. 2. 2014 stavební úřad obdržel odvolání proti uvedenému rozhodnutí o povolení změny užívání stavby podané žalobcem. Toto odvolání žalovaný zamítl pro opožděnost. V odůvodnění konstatoval, že dle údajů z katastru nemovitostí se žalobce stal ke dni 13. 10. 2008 na základě darovací smlouvy vlastníkem rodinného domu č. p. X, jehož část (část 1. NP) je užívána jako kavárna. Žalobci tedy dle § 27 odst. 2 správního řádu náleželo postavení účastníka řízení, i když s ním stavební úřad v průběhu řízení nejednal. Odvolání bylo přípustné, nebylo však podáno včas. Vzhledem k § 84 odst. 1 správního řádu již uplynula jak subjektivní, tak i objektivní lhůta pro podání odvolání. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo poslednímu účastníku doručeno dne 15. 5. 2009, žalobcovo odvolání stavební úřad obdržel až dne 21. 2. 2014, tj. po více než čtyřech letech.

[3] Krajský soud dovodil, že skutkové okolnosti věci nejsou sporné, spornou je správnost použití § 84 odst. 1 správního řádu žalovaným. Žalobce byl v řízení o změně užívání stavby opomenutým účastníkem. Tato okolnost ale z hlediska použití § 84 odst. 1 správního řádu nemá význam, neboť jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, čj. 1 As 45/2007-48, uvedené ustanovení je nutno vztáhnout i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl a neparticipoval na něm, a tudíž mu ani nebylo doručeno konečné rozhodnutí (shodně srov. *Vedral, J.*: Správní řád Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha, BOVA POLYGON, 2012, str. 735).

[4] Zákonem stanovená objektivní jednoroční lhůta od oznámení rozhodnutí poslednímu z účastníků řízení, v níž může opomenutý účastník řízení podat odvolání, vyjadřuje rozumnou časovou hranici dělící preferenci ochrany práv jednotlivce před právní jistotou ostatních dotčených osob a naopak. Jak vyplynulo ze správního spisu, tuto objektivní jednoroční lhůtu žalobce nestihl. Stavební úřad rozhodnutí o povolení změny užívání stavby účastníkům řízení doručil dne 15. 5. 2009, žalobce odvolání proti tomuto rozhodnutí podal až dne 21. 2. 2014. Závěr žalovaného o opožděnosti daného odvolání je tudíž opodstatněný. Krajský soud dále uvedl, že podle poslední věty § 84 odst. 1 správního řádu ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 zákona. Takovým účastníkem řízení však žalobce nebyl. Nebyl ani účastníkem řízení dle § 27 odst. 3 správního řádu (který by teoreticky mohl mít postavení účastníka dle odstavce 1), neboť stavební zákon účastenství v řízení o změně v užívání stavby explicitně neupravuje, a to na rozdíl od jiných stavebních řízení (např. § 109 či § 142 stavebního zákona). Žalobce materiálně byl účastníkem dle § 27 odst. 2 správního řádu, ostatně za účastníka dle tohoto odstavce stavební úřad považoval i žalobcovu předchůdkyni.

pokračování

[5] Na závěru o opožděnosti odvolání podaného žalobcem pak nic nemění ani jeho tvrzení, že stavební úřad jednal s nesprávnými účastníky. Krajský soud odkázal na § 92 odst. 1 správního řádu, podle kterého opožděné odvolání odvolací správní orgán *zamítne*; přitom tak učiní, aniž by se zabýval otázkou zákonnosti či nicotnosti odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111). Jak dále plyne z citovaného ustanovení, uvedenými otázkami se odvolací orgán zabývá až posléze. Hodnocení, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nemá význam pro zamítnutí odvolání pro opožděnost, ale je rozhodné až pro následný postup správních orgánů po zamítnutí odvolání pro opožděnost (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32, či ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005-165). V této souvislosti soud považoval za správnou též úvahu žalovaného o uplynutí lhůt pro přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu či pro obnovu řízení. I kdyby tomu tak nebylo, tato skutečnost by neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[6] Objektivní jednoroční lhůta dle § 84 odst. 1 správního řádu se odvíjí *ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků* (kterým ho správní orgán oznamoval). Při stanovení počátku této lhůty se logicky vychází ze skutečného stavu, tedy ze závěru správního orgánu prvního stupně o osobách účastníků, a zejména z toho, které z těchto osob správní orgán rozhodnutí fakticky doručil jako poslední. Odvolací orgán tedy při posuzování opožděnosti odvolání nezkoumá, zda správní orgán prvního stupně vymezil účastníky řízení správně. Dle takového výkladu by byl § 84 odst. 1 správního řádu ze systematického hlediska zcela zbytečný. Žalovaný nepochybil, pokud se v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně nevyjádřil k nicotnosti rozhodnutí stavebního úřadu. Soud nicméně nad rámec žaloby zdůvodnil svůj závěr, že se o nicotné rozhodnutí nejedná.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též "stěžovatel") včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které navrhl rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnil tím, že jednoletá objektivní lhůta ani subjektivní třicetidenní lhůta se neuplatní pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu. Za tohoto účastníka se považoval, a to s ohledem na § 84 odst. 3 správního řádu, neboť se na něho vztahuje § 85 zákona č. 183/2006 Sb. (stavebního zákona). Jak plyne ze systematiky stavebního zákona, řízení o změně stavby je jedním z druhů územního řízení a účastníkem územního řízení je dle § 85 odst. 2 písm. a) tohoto zákona vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě. Z toho stěžovatel dovodil, že je zvláštním zákonem stanoven účastníkem řízení, přičemž rozhodnutím soudu o změně užívání stavby mu byla uložena povinnost takové užívání strpět. Proto mu svědčí postavení účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel dále vyslovil a odůvodnil svůj závěr, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo nicotné.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil a navrhl ji zamítnout. Ztotožnil se se závěry krajského soudu a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Následně NSS přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předmětem sporu v projednávané věci byla pouze otázka včasnosti odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o změně užívání stavby. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí výhradně z hlediska včasnosti uplatněného řádného opravného prostředku.

[12] Odvolání bylo přezkoumáno v režimu správního řádu. V situaci, kdy správní orgán prvního stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, může se opomenutý účastník bránit zejména podáním odvolání. Pokud rozhodnutí není doručeno osobě, která byla materiálně účastníkem řízení, platí dle § 84 odst. 1 správního řádu, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu.

[13] Podle § 27 odst. 1 správního řádu *Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou*
a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Podle odst. 2 *Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*

Podle odst. 3 *Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*

[14] Z uvedené právní úpravy plyne, že správní řád kromě účastníků hlavních (viz § 27 odst. 1), dále vymezuje tzv. účastníky vedlejší (viz § 27 odst. 2) a účastníky řízení podle zvláštního zákona (viz § 27 odst. 3 správního řádu). Stěžovatel zastává názor, že v souladu s § 27 odst. 3 s. ř. s. jeho účastenství stanoví zvláštní zákon, konkrétně § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a tudíž má postavení účastníka dle § 27 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na § 27

odst. 3 věty za středníkem s. ř. s. NSS se s tímto závěrem neztotožnil. Jak plyne z § 1 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona, uvedený zákon upravuje na jedné straně věci územního plánování (územní řízení dále specifikované v Části třetí „Územní plánování", Hlavě III „Nástroje územního plánování", Dílu 5 „Územní řízení", § 84 – 96b) a na druhé straně věci stavebního řádu (řízení o změně užívání stavby specifikované v Části čtvrté „Stavebním řádu", Hlavě I „Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce", Dílu 2 § 126 - 127. Řízení o změně užívání stavby (§ 126 - § 127 stavebního zákona) není územním řízením (§ 84 - 96b stavebního zákona) a vymezení účastníků obsažené v § 85 stavebního zákona (např. obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn) pro řízení o změně užívání stavby neplatí. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona není aplikovatelné v řízení o změně užívání stavby, z toho důvodu je vyloučena i aplikace § 27 odst. 3 správního řádu a stěžovatel nemohl mít v předmětném řízení dle tohoto ustanovení postavení účastníka dle odst. 1 § 27 správního řádu.

[15] Napadené rozhodnutí o změně užívání stavby vzniklo z řízení o žádosti žadatele, jímž stěžovatel nebyl. NSS se dále zabýval tím, zda stěžovatel není dotčenou osobou, na kterou se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat předmětné rozhodnutí správního orgánu, kterým byla prodloužena doba užívání na dobu platnosti nájemní smlouvy, nejpozději do 30. 6. 2019 (tj. zda nejsou splněny podmínky hlavního účastenství dle § 27 odst. 1 písm. a/ správního řádu). Stěžovatel nepochybně byl dotčenou osobou, jíž se činnost správního orgánu v tomto případě dotýkala (§ 2 odst. 3 správního řádu). Aby stěžovatel mohl být považován za účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musel by být se žadatelem v tzv. „společenství práv nebo povinností". Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 6 As 133/2013-83, uvedl, že aby bylo možné stěžovatele považovat za účastníka řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musí splnit dvě podmínky: *„Jednak musí být dotčenou osobou, tedy osobou, jíž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jednak musí být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. Takovým společenstvím práv může být podílové spoluvlastnictví určité věci. Pokud např. jeden ze spoluvlastníků stavebního pozemku v podílovém spoluvlastnictví podá žádost o zahájení správního řízení týkající se této věci, jsou účastníky tohoto řízení i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost o zahájení řízení nepodali. Tito spoluvlastníci jsou pak dotčenými osobami. Lze uvést i obdobné případy, kdy dochází k velice těsnému propojení práv a povinností subjektů podobně jako je tomu v případě spoluvlastníků věci, např. v případě vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu.* Jak dále NSS v tomto rozsudku uvedl, *... takové společenství nevzniká automaticky v důsledku soukromoprávní smlouvy, z níž smluvním stranám vyplývají vzájemná práva a povinnosti. Vztah vzniklý např. ze smlouvy o spolupráci, která založila relativní práva mezi BBC Radiocom a stěžovatelem, proto nelze přirovnávat ke vztahu mezi spoluvlastníky věci. Pro něj je určující právě absolutní povaha práva, které mají všichni spoluvlastníci k věci, a z toho plynoucí těsné propojení práv a povinností všech spoluvlastníků. Názor zastávaný stěžovatelem by ad absurdum vedl k tomu, že jakýkoliv subjekt, který by uzavřel s účastníkem správního řízení soukromoprávní smlouvu, by měl být také účastníkem správního řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, s čímž nelze souhlasit."*

[16] NSS v návaznosti na uvedený závěr uvádí, že v případě stěžovatele nelze hovořit o splnění podmínek vymezených v ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Nebyl žadatelem ani oznamovatelem, na základě jehož oznámení by bylo zahájeno řízení o změně užívání stavby; mezi ním a žadatelem nevzniklo společenství práv nebo povinností k uvedené nemovitosti (ani na základě smlouvy o nájmu nebytových prostor uzavřené dne 23. 11. 2007 mezi nájemcem S. V. a pronajímatelem K. M.).

[17] Stěžovatel mohl být přímo dotčen na svém vlastnickém právu, které může být rozhodnutím o změně užívání stavby ovlivněno, neboť napadeným rozhodnutím se prodlužuje doba užívání stavby na dobu platnosti nájemní smlouvy. Svědčilo mu proto účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu.

[18] Správní orgán stěžovateli rozhodnutí neoznámil a nejednal s ním. Tyto vady mohl napadnout odvoláním ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým je správní orgán oznámil. Pro začátek běhu jednoroční objektivní lhůty je rozhodné, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým je správní orgán oznámil.

[19] Rozhodnutí o změně užívání stavby bylo S. V. a i K. M. doručeno dne 15. 5. 2009. Odvolání stěžovatele datované dnem 19. 2. 2014, bylo stavebnímu úřadu doručeno dne 21. 2. 2014. Je zřejmé, že odvolání bylo podáno po uplynutí jednoroční objektivní lhůty a tedy opožděně.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[20] NSS s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. ve prospěch úspěšného žalovaného s přihlédnutím ke skutečnosti, že nebyl prokázán vznik nákladů na jeho straně nad rámec běžné úřední činnosti. NSS proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení takové důvody ani netvrdila).

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

V Brně dne 1. února 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu