



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **Ing. V. S.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Šulcem, advokátem se sídlem Václavské nám. 18, Praha 1, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2005, č. j. 10 Ca 19/2005-39,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2005, č. j. 10 Ca 19/2005-39, jímž byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a současně bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat ve vydání sdělení ze dne 15. 11. 2004, č. j. MHMP – 158759/2004/OST/Pv/Pe, jímž žalovaný zamítl návrh žalobkyně na zrušení osvědčení podle § 112 odst. 2 zákona č. 113/2000 Sb. o hl. m. Praze; toto osvědčení vydal Úřad městské části Praha 14 a osvědčil jím, že na pozemku čp. 2026, k. ú. H., T. 39, P. 14 se nachází stavba zděného rodinného domu, k němuž se nedochovaly

žádné doklady. Objekt je podle tohoto osvědčení užíván od roku 1930 a dle svého stavebně technického uspořádání je bez závad schopný užívání jako objekt pro bydlení.

Městský soud konstatoval, že za zásah lze označit aktivní úkony správních orgánů, nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci. Může se tak jednat o jednorázový a protiprávní zásah orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům. Nepostačí však, bude-li prokázána nezákonnost zásahu, ale musí být rovněž prokázáno, že je žalobce zásahem přímo zkrácen na svých subjektivních právech.

Ze správního spisu vyplývá, že O. K. požádal stavební úřad o vydání osvědčení, že na shora uvedeném pozemku se nachází stavba zděného domu, ke kterému se nedochovaly žádné doklady. Tento postup odpovídá § 104 odst. 1 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a je jediným způsobem legalizace stavby v případě, kdy chybějí obvyklé doklady pro povolení a užívání stavby. Protože žalobkyně nebyla nezákonným zásahem – osvědčením ze dne 19. 11. 2001 – potažmo sdělením žalovaného ze dne 15. 11. 2004 přímo zkrácena na svých právech, neboť zásah nebyl zaměřen přímo proti ní, ani v jeho důsledku nebylo proti ní přímo zasaženo, ba nebylo porušeno ani její tvrzené právo být účastníkem řízení (postup podle § 104 stavebního zákona není správním řízením, a nelze tedy aplikovat § 14 správního řádu), Městský soud v Praze žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ve včasné kasační stížnosti proti tomuto usnesení žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila v první řadě proti nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení se týká právní otázky, zda osvědčení vydané podle § 104 stavebního zákona je správním rozhodnutím; stěžovatelka měla zato, že materiálně se jedná o správní rozhodnutí. Stěžovatelka byla dále přesvědčena, že napadené osvědčení bylo správními orgány vydáno v hrubém rozporu s § 104 stavebního zákona. Správní orgány nesprávně vycházely ze zápisu sepsaného na státním notářství dne 20. 5. 1981 ve věci projednání dědictví (jehož předmětem byla mj. uvedená nemovitost). Dále stěžovatelka namítala, že řízení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Konečně městskému soudu stěžovatelka vytkla, že se nezabýval všemi argumenty vznesenými v žalobě, zejména námitkou, že správní orgány měly postupovat nikoliv podle § 104, ale podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V těchto pochybeních spatřuje žalobkyně důvod pro zrušení napadeného usnesení a vrácení věci tomuto soudu k novému projednání.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že napadené osvědčení, vydané dle § 104 stavebního zákona k žádosti majitele domu – pana K., není v materiálním slova smyslu rozhodnutím, není vydáváno v rámci stavebního řízení, a žalobkyně nemohla být tedy zkrácena na svém tvrzeném právu účasti na řízení, ani na jiných svých subjektivních právech. K námitkám k postupu správních orgánů žalovaný zřekapituloval podrobně průběh řízení o odstranění stavby, vedené s p. K. Jednalo se o odstranění přístavby garáže a podsklepené místnosti rodinného domu na pozemcích parc. č. 2026 a 2027, k. ú. H. Stěžovatelka nemohla být dotčena vydáním předmětného opatření ve svých právech účastníka řízení o odstranění stavby, neboť předmětem řízení o odstranění stavby byla pouze přístavba garáže a přístavba podsklepené místnosti ke stávajícímu rodinnému domu, nikoliv stávající vlastní rodinný dům, jehož se osvědčení týkalo. Žalovaný byl přesvědčen, že napadené osvědčení není rozhodnutím a jeho vydáním

nemohla být stěžovatelka nikterak na svých subjektivních právech krácena, proto navrhl její kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal z podnětu podané kasační stížnosti napadené usnesení městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nepodřadila její důvody výslovně pod žádné ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. V souladu s principem *iura novit curia* však tato skutečnost není ani v nejmenším na překážku věcnému přezkumu kasační stížnosti. Rozhodující je pouze fakt, zda kasační stížnost tvrdí důvody, jež lze podřadit pod citované ustanovení. Z tohoto pohledu stěžovatelka svým povinnostem dostála, resp. přesněji procesní břemeno tvrzení unesla.

Důvody, jež stěžovatelka v kasační stížnosti popisuje, odpovídají § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Její kasační stížnost však směřuje proti usnesení, jím městský soud odmítl žalobu. Za této procesní situace připadá v úvahu toliko důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu: srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS s touto právní větou: „*Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela [srov. též rozhodnutí č. 427/2004 Sb. NSS, podle něhož pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení]. Nejvyšší správní soud se ovšem v rámci řízení o kasační stížnosti nemůže zabývat tvrzenými vadami správního řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003-38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS), a stejně tak ani nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť sám krajský soud, jehož rozhodnutí je podrobena kasačnímu přezkumu, se žalobou věcně nezabýval.

Lze tedy shrnout, že v případě kasační stížnosti směřující proti usnesení o odmítnutí žaloby je možno uplatnit pouze důvod předvídaný ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V rámci něj pak lze tvrdit nezákonnost samotného právního názoru krajského soudu vedoucího k odmítnutí žaloby, nebo podstatné vady řízení před soudem (či jeho zmatečnost), mající za následek odmítnutí žaloby. Z tohoto hlediska je soudní přezkum v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky vymezen otázkou, zda je správný právní názor městského soudu o nepřipustnosti žaloby z toho důvodu, že stěžovatelka nebyla osvědčením ze dne 19. 11. 2004 přímo zkrácena na svých právech, neboť zásah nebyl zaměřen přímo proti ní, ani v jeho důsledku nebylo proti ní přímo zasaženo, ba nebylo porušeno ani její tvrzené právo být účastníkem řízení.

V první řadě je nutno se zabývat otázkou, zda uvedené osvědčení vydané podle § 104 odst. 1 stavebního zákona může představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V této souvislosti je nutno připomenout, že stěžovatelčina argumentace v žalobním řízení a v řízení o kasační stížnosti je zcela protichůdná: zatímco v podání ze dne 16. 3. 2005 na výslovnou výzvu soudu k odstranění nedostatků žaloby jednoznačně považovala osvědčení za nezákonný zásah a domáhala se ochrany v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s., v kasační stížnosti naopak dovozuje, že totéž osvědčení je rozhodnutím správního orgánu. Taková argumentace však není přípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatelka činí nové přednesy, jež neuplatnila v řízení před městským soudem. Pro řízení před krajskými soudy platí dispoziční zásada: bylo proto věcí stěžovatelky, jaký způsob ochrany zvolí. Domáhala-li se ochrany před nezákonným zásahem, vymezila tím i rozsah, v němž se mohl městský soud pohybovat. I z věcného hlediska je tedy opodstatněné, proč se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat otázkou, zda osvědčení je či není rozhodnutím: nemohl-li se touto otázkou v důsledku vázanosti dispozičními úkony zabývat městský soud, nemůže se jí zaměstnávat v řízení o kasační stížnosti, jež má přezkumnou povahu, ani Nejvyšší správní soud.

Z ustanovení § 82 s. ř. s. vyplývá, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (přičemž pro zásah, pokyn i donucení se zavádí legislativní zkratka „zásah“), který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Pod pojem zásahu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s lze podřadit velké množství faktických činností správních orgánů, k nimž jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být na úrovni jednoduchého práva výslovně stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je potom neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Je-li takový zásah v mezích právního řádu, děje se po právu; ochrana se poskytuje pouze proti zásahům, které se v rozporu s objektivním právem dotýkají právní sféry žalobce, a to za předpokladu, že takový zásah ještě trvá nebo přetrvávají jeho důsledky, popřípadě hrozí jeho opakování.

V souzené věci je podstatnou otázkou, zda osvědčení podle § 104 odst. 1 stavebního zákona, vydané na základě žádosti O. K., může být (nezákonným) zásahem. Teorie vymezuje osvědčení jako úřední potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny; na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem. Osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. Osvědčení je veřejnou listinou, již svědčí presumpce správnosti. Proti osvědčení se nelze bránit žádným opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku (Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, s. 267.).

Stavební zákon v § 104 odst. 1 stanoví, že nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad. Na základě tohoto ustanovení vydal Úřad městské části Praha 14 osvědčení, „že na pozemku č. parc. 2026, k. ú. H., T. 39, P. 14, se nachází stavba zděného rodinného domu, ke kterému se nedochovaly žádné doklady. Objekt je užíván od roku 1930 a dle svého stavebně technického uspořádání je bez závad schopný užívání jako objekt pro bydlení. Toto osvědčení se vydává na základě žádosti O. K., bytem T. 39, P. 14 jako jeden z dokladů k podání změny zápisu do katastru nemovitostí pro potřebu K. ú. P., odd. zápisu do evidence nemovitostí.“

Z uvedených úvah je zřejmé, že osvědčení, jež v souzené věci vydal Úřad městské části Praha 14, povahu zásahu mít nemůže, neboť nesplňuje jeho pojmové znaky. Je pravdou, že toto osvědčení nemá formu rozhodnutí, avšak tím veškerá podobnost se zásahem správního orgánu končí. Toto osvědčení stěžovatelku nijak nezavazovalo, a neukládalo jí povinnost k jakémukoliv konání nebo naopak nekonání (zdržení se či strpění určitého chování). Uvedené osvědčení nebylo ani zaměřeno přímo proti stěžovateli, resp. ani v důsledku jeho vydání nenastal jakýkoliv zásah do její právní sféry (srov. § 82 s. ř. s.). Správní orgán tímto osvědčením pouze úředně potvrdil – a to navíc nikoliv obecně, ale pouze pro potřebu katastrálního úřadu – že sporný objekt je způsobilý užívání jako objekt pro bydlení. Z takto formulovaného osvědčení – jakožto úředního potvrzení o určitých skutečnostech – nelze dovodit jakékoliv zkrácení právní sféry stěžovatelky, předvídané § 82 s. ř. s.; o zásah správního orgánu proto jít nemůže. Uvedené osvědčení nezískává povahu zásahu ani „ve spojení“ se sdělením Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 11. 2004, v němž tento správní orgán dospěl k závěru, že v zájmu právní jistoty a stability vztahů nebyly shledány důvody pro zrušení označeného osvědčení, neboť jeho zrušením by byla nepřiměřeně omezena práva a oprávněné zájmy vlastníka domu. Ani toto sdělení nezasahuje jakkoliv do právní sféry stěžovatelky; už proto ne, že z něj pro stěžovatelku nevyplynou žádné práva a povinnosti, jakož i proto, že se pouze vyslovuje o osvědčení, jímž samotným stěžovatelčina právní sféra rovněž nijak dotčena není.

Pro závěr o absenci zásahu svědčí i samotná úprava řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní v § 87 odst. 2 předpokládá v případě úspěšnosti žaloby výrok, jímž soud správnímu orgánu zakáže, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby – je-li to možné – obnovil stav před zásahem. Je zjevné, že tato zákonem předvídaná podoba výroku by v případě, že by zásah měl spočívat v osvědčení, použita být nemohla. Ostatně dostatečným dokladem tohoto závěru je fakt, že sama stěžovatelka neformulovala svůj žalobní petit tak, aby odpovídal § 87 odst. 2 s. ř. s., ale domáhala se zrušení uvedeného osvědčení ve spojení se sdělením ze dne 15. 11. 2004.

Odmítl-li tedy městský soud žalobu, je jeho závěr správný. Žalobu proti nezákonnému zásahu, směřující proti samotnému osvědčení (a to ani ve spojení se shora uvedeným sdělením), užít nelze, neboť – jak již bylo řečeno – o zásah se v dané věci vůbec pojmově nejedná.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 26. října 2006

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu