



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **A. L.**, zastoupené Mgr. Milošem Procházkou, advokátem se sídlem Divadelní 4/616, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2007, č. j. OÚSŘ U06/62695, ve věci povolení změny stavby před jejím dokončením, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2007, č. j. 31 Ca 35/2007 - 24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2007, č. j. 31 Ca 35/2007 - 24, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „odvolací orgán“), ze dne 9. 1. 2007, č. j. OÚSŘ U06/62695. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno - Královo Pole (dále jen „stavební úřad“), ze dne 23. 10. 2006, č. j. 06/10611/US/1545/Kopd., a to tak, že ve výroku nahradil jeden z údajů o navržených rozměrech okna, jenž neodpovídal příslušnému údaji uvedenému v příložené projektové dokumentaci. Věta ve výroku rozhodnutí (s. 1,

odst. 2), která původně zněla: „*Nově jsou okna obou koupelen navržena o rozměru 1000 x 1000 mm, trojdílné okno s balkonovými dveřmi je navrženo o rozměru 2400 x 2250mm.*“, po změně provedené odvolacím orgánem zní takto: „*Nově jsou okna obou koupelen navržena o rozměru 1000 x 1400 mm, trojdílné okno s balkonovými dveřmi je navrženo o rozměru 2400 x 2250mm.*“ Ve zbytku bylo rozhodnutí stavebního úřadu o povolení změny stavby odvolacím orgánem potvrzeno.

Krajský soud dospěl k závěru, že žalobní návrh stěžovatelky přes značnou obsáhlost popisu postupu správních orgánů postrádá základní náležitosti žaloby vymezené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť postrádá to nejdůležitější, a to tvrzení, která hmotná práva stěžovatelky jakožto vlastnice sousední nemovitosti byla porušena v důsledku povolení změny v rozměrech oken stavby z 900 x 900 mm na 1000 x 1400 mm, a jakým způsobem k tomuto zásahu došlo. Soud konstatoval, že pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, jako tomu bylo v posuzovaném případě, může být tento nedostatek odstraněn, ale v souladu s odst. 2 shora citovaného ustanovení pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Dále uvedl, že povinnost soudu vyzývat žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy k odstranění vad však dána není, neboť takto široce pojímaná povinnost by zjevně odporovala zásadám, na nichž je tento typ řízení koncipován a na něž soud v odůvodnění rozhodnutí také poukázal; a to jednak zásadě dispoziční, a rovněž zásadě koncentrace řízení. Z těchto důvodů soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti prostřednictvím soudem ustanoveného zástupce uplatňuje námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a domáhá se tak u kasačního soudu vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ze strany krajského soudu. Stěžovatelka úvodem svého podání upozorňuje na to, že v odůvodnění rozhodnutí je uvedeno, že „*musel být odmítnut návrh žalobce ze dne 4. 6. 2005*“. K tomu poznamenává, že si není vědoma toho, že by jakýkoliv takový návrh existoval. Nutně tak podle jejího názoru vznikají pochybnosti o tom, o jakém návrhu stěžovatelky soud vlastně rozhodoval. Dále se stěžovatelka neztotožňuje s právním výkladem ustanovení § 72 odst. 2 s. ř. s., s aplikací ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a s neaplikováním § 37 odst. 5 s. ř. s., přičemž postup soudu považuje za nesprávný. Odmítnutí žaloby soudem pak považuje stěžovatelka za nezákonné rozhodnutí.

Stěžovatelka poukazuje na to, že dle ustanovení § 72 odst. 2 s. ř. s. lze žalobu rozšířit jen ve lhůtě pro podání žaloby. Nejedná se proto o situaci, kdy dle názoru soudu chybí žalobní body zcela. Na takovou situaci nelze předmětné ustanovení aplikovat, neboť toto ustanovení užívá pojem žaloba, tedy přísně specifikované podání, jež musí splňovat určité, zákonem stanovené náležitosti, a neužívá obecný pojem podání, jako je tomu v ustanovení § 37 s. ř. s. Z rozhodnutí soudu není vůbec zřejmé, proč považoval podání stěžovatelky za žalobu, když se dle jeho názoru

vlastně o žalobu nejednalo z důvodu absence zákonem požadovaných náležitostí. Pokud tedy chybí některá náležitost žaloby, nemůže se z povahy věci jednat o žalobu, ale o podání účastníka řízení. Pak je však nutné takový úkon účastníka jako podání posoudit, a to podle jeho obsahu. Nemá-li podání zákonem předpokládané náležitosti, je povinností soudu, nikoliv pouze jeho libovůlí, ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. podatele vyzvat k opravě nebo odstranění vad podání a stanovit k tomu lhůtu. Teprve poté, co podatel podání ve stanovené lhůtě nedoplní nebo neopraví a v řízení pro tento nedostatek nebude možno pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne. O tom však musí být podatel ve výzvě poučen. Stěžovatelka nevidí jediný důvod, proč by se toto ustanovení nemělo vztahovat i na její podání. Soud v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že dle tohoto zákonného ustanovení nepostupoval. Tím stěžovatelku jednoznačně zkrátil na jejích procesních právech. Vzhledem k absenci výzvy soudu považovala stěžovatelka své podání za bezvadné a nemohla ho doplnit ani v zákonem stanovené lhůtě. Postup dle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. dle názoru stěžovatelky v žádném případě nelze chápat jako prodloužení lhůty k podání žaloby. Rovněž aplikace ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není podle názoru stěžovatelky správná. Pokud podání nemá všechny náležitosti, jež podle zákona mít musí, nejedná se o neodstranitelnou vadu řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že soud v jejím případě postupoval příliš formalisticky, aniž řádně zkoumal obsah jejího podání.

Co se týče samotných skutkových zjištění, stěžovatelka ve svém podání podrobně rekapituluje skutkový stav a odkazuje přitom na spisový materiál správní i soudní. Poukazuje mj. i na závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 30. 3. 2006, jež je ke spisu přiloženo, a navrhuje připojení spisu vedeného u veřejného ochránce práv pod sp. zn. 1173/2005/VOP/SN. Závěrem svého podání stěžovatelka konstatuje, že dle ustanovení § 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. může stavební úřad v odůvodněných případech na žádost stavebníka povolit změnu stavby před jejím dokončením. Co je možno považovat za odůvodněný případ povolení změny stavby, to stavební úřad ani odvolací orgán ve svých rozhodnutích nezdůvodnil. Správní orgány nevysvětlily pojem „*příslušné denní osvětlení*“, který nezdůvodnil ani stavebník, který nedoložil žádný důkaz o tom, že menší okenní výplně navržené v původní projektové dokumentaci jsou z hlediska zajištění denního osvětlení nevyhovující. Přitom je všeobecně známo, že v panelových domech po celé republice není denní osvětlení WC a koupelen zajištěno vůbec a postačuje odvětrání těchto místností ventilátory. Žádost stavebníka o povolení změny stavby před dokončením z důvodu zajištění „*příslušného denního osvětlení*“ tak není podle názoru stěžovatelky odůvodněným případem podle § 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. Denní osvětlení dvou koupelen a obytné místnosti je zajištěno dostatečně, jak je obsáhle popsáno v žalobě ze dne 8. 2. 2007.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odvolací orgán se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se musel v této věci zabývat především otázkou, zda stěžovatelka postupem krajského soudu byla či nebyla zkrácena na svých procesních právech.

Ještě předtím však Nejvyšší správní soud k námitce, že v odůvodnění rozhodnutí soud zmiňuje „návrh žalobce ze dne 4. 6. 2005“, aniž by bylo patrné, o jaký návrh by se mělo jednat, předeseílá, že v tomto ohledu kasačnímu soudu nezbylo, než stěžovatelce přisvědčit, ovšem s tím, že se podle všeho jedná o chybu v psaní, resp. zjevnou nesprávnost, neboť žaloba je datována dnem 27. 2. 2007, a žádný návrh z roku 2005 se k posuzované věci logicky nemůže vztahovat (a ve spisovém materiálu ani žádné podání, které by po faktické stránce za takový návrh - byť nesprávně identifikovaný z hlediska data - bylo možno považovat). Ze samotné této skutečnosti však nelze dovodit závěr, který předkládá stěžovatelka v kasační stížnosti, a to závěr, že by z tohoto důvodu nebylo jisté, o jakém návrhu soud vlastně rozhodoval. Z obsahu odůvodnění napadeného usnesení jako celku je dle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně zřejmé, že krajský soud rozhodoval o žalobním návrhu ze dne 27. 2. 2007. Ostatně i sama stěžovatelka v závěru kasační stížnosti taktéž chybně odkazuje na svou žalobu, když uvádí, že žaloba je ze dne 8. 2. 2007 (i zde se dle názoru kasačního soudu jedná o pouhou chybu v psaní, neboť žaloba s datem 27. 2. 2007 byla na podatelnu krajského soudu doručena dne 28. 2. 2007). V kasační stížnosti je dále chybný i odkaz na § 72 odst. 2 s. ř. s., neboť dle dikce předmětného ustanovení, na něž stěžovatelka v souvislosti s oprávněním účastníka řízení rozšířit žalobu o další žalobní body odkazuje, se jednoznačně jedná o § 71 odst. 2 s. ř. s. Shora uvedeným formálním nesprávnostem se proto Nejvyšší správní soud již dále nevěnoval.

Kasační soud považuje taktéž za vhodné s ohledem na skutečnost, že žaloba stěžovatelky byla z procesních důvodů odmítnuta, podotknout, že není jeho úkolem zabývat se meritorně otázkami povolení změny stavby a skutkovými okolnostmi případu, které nastiňuje stěžovatelka ve druhé části kasační stížnosti a předkládá je zdejšímu soudu k posouzení. Nejvyšší správní soud je v této věci oprávněn zabývat se pouze otázkou, zda předchozí řízení trpělo vadami

vymezenými v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tvrzenými v kasační stížnosti, popřípadě některými dalšími vadami, k jejichž přezkumu je Nejvyšší správní soud povolán v řízení zahájeném řádně a včas podanou kasační stížností z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přitom vychází z ustanovení § 46 s. ř. s., jež je třeba chápat jako vyjádření možnosti dané soudům meritorně se nezabývat podáními, která nesplňují náležitosti kladené na žaloby ve správním soudnictví, a tedy například neposkytují soudu dostatek informací k tomu, aby vůbec mohl meritorně rozhodnout. Zároveň je třeba rozlišovat na straně jedné takové nedostatky v podání, jež zakládají poučovací povinnost soudu, aby nebyla odepřena spravedlnost ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod či čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přičemž důsledkem nesplnění této poučovací povinnosti by pak byla nezákonnost takového rozhodnutí soudu (srov. nálezy II. ÚS 79/94, I. ÚS 63/96, II. ÚS 127/96), a na straně druhé takové nedostatky, které nelze odstranit ani po poučení soudem, neboť jejich závažnost zabráňuje soudu posoudit žalobu jako žalobu vůbec, a v takovém případě nezbývá soudu než podání odmítnout.

Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

V tomto případě krajský soud dospěl k závěru, že podání stěžovatelky označené jako žaloba přes značnou obsáhlost neobsahovalo žádný žalobní bod ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., tj. tvrzení, že byla úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva a povinnosti (tzn. shora specifikovaným rozhodnutím odvolacího orgánu ve věci povolení změny stavby před dokončením), zkrácena na svých právech, resp. jakým způsobem byla tímto rozhodnutím její práva dotčena. V dané věci je podstatná skutečnost, že soud takový závěr učinil, aniž by stěžovatelku k odstranění shledané vady vyzval. Soud pouze konstatoval, že lhůta pro rozšíření žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. již marně uplynula, a tak se „*absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení*“. Uvedl dále (s odkazem na rozhodnutí č. 113/2004 SJS), že povinnost soudu vyzývat žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy k odstranění vad není dána, neboť takto široce pojímaná povinnost by zjevně odporovala zásadám, na

nichž je tento typ řízení koncipován, tzn. zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení.

Ze spisového materiálu přitom Nejvyšší správní soud ověřil, že rozhodnutí odvolacího orgánu nabylo právní moci dne 26. 1. 2007 a žalobní návrh datovaný dnem 27. 2. 2007 byl, jak již bylo shora řečeno, na podatelnu Krajského soudu v Brně jakožto věcně a místně příslušného soudu doručen dne 28. 2. 2007. Lhůta ve smyslu ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. a § 71 odst. 2 téhož právního předpisu tedy uplynula ke dni 26. 3. 2007. Krajský soud však první úkon ve věci učinil až 28. 3. 2007 (poučení o složení senátu, které zasílá oběma stranám sporu - založeno na č. 1. 11 soudního spisu). Za těchto okolností svým postupem krajský soud uvedl stěžovatelku do situace, kdy se mohla oprávněně domnívat, že žalobu v té podobě, jak ji uplatnila, lze soudem projednat a není žádný důvod pro její odmítnutí pro nedostatek formy. Měl-li soud dostatek času seznámit se s obsahem žaloby v době běhu příslušné lhůty, bylo jeho povinností stěžovatelku k odstranění vad podání v rozsahu nezbytném k tomu, aby ve věci mohl rozhodnout, vyzvat. Jestliže tak neučinil a nepostupoval v souladu s ustanoveními § 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., která s výzvou k odstranění vad počítají, pak nemohl žalobu odmítnout s odůvodněním, že je neprojednatelná, neboť postrádá jakýkoli žalobní bod (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 5 Azs 311/2005 - 44, na www.nssoud.cz).

Je třeba přihlédnout i k tomu, že podání bylo obsáhlé, jak ostatně konstatoval i krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a stěžovatelka sama nemá právnické vzdělání (v řízení o kasační stížnosti žádala kromě osvobození od soudních poplatků i o ustanovení zástupce). Její dobrá víra proto v posuzovaném případě musí být chráněna tím spíše, že v řízení před krajským soudem stěžovatelka nebyla zastoupena advokátem (nýbrž jen obecným zmocněncem na základě plné moci udělené dne 20. 2. 2007 panu A. L.), a je proto zřejmé, že se mohla oprávněně a důvodně domnívat, že její podání všechny zákonem požadované náležitosti splňuje.

Také Ústavní soud se v nálezu ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. II. ÚS 738/2000, postavil na stanovisko, že z ústavněprávního pohledu je nutno stanovit podmínky, za jejichž splnění má nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy (tzn. i soudy rozhodujícími ve správním soudnictví) za následek porušení základních práv a svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky v následujících okolnostech: „*Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě*“. Pokud by Nejvyšší správní soud ponechal v platnosti přezkoumávané usnesení krajského soudu o

odmítnutí žaloby, dopustil by se v intencích shora nastíněných ústavněprávních hledisek chybné interpretace dotčených ustanovení s. ř. s., v důsledku čehož by v právě posuzovaném případě mohlo dojít k omezení Ústavou garantovaného práva každého na přístup k soudu, resp. omezení jeho práva domáhat se svých práv u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně o odmítnutí žaloby podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž soud, jsa dle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, vyzve stěžovatelku k odstranění vad podání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. ledna 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu