



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **KOMETA, a. s. Brno**, se sídlem Okružní 29a, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **PANCOMMERC, spol. s r. o.**, se sídlem Majdalenky 10, Brno, zastoupená Mgr. Alešem Vymazalem, advokátem se sídlem Panská 12/14, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2009, č. j. 31 Ca 121/2008 – 431,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2009, č. j. 31 Ca 121/2008 – 431, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2009, č. j. 31 Ca 121/2008 - 431, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „magistrát“) ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/62678/Bo, kterým bylo změněno stavební povolení vydané Úřadem městské části města Brna, Brno – sever, odbor územního rozvoje a výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 11. 2006, č. j. RV/06/0022406. Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že návrhu na přezkum rozhodnutí stavebního úřadu - stavebního povolení a povolení terénních úprav ze dne 31. 8. 2006, č. j. RV/06/0020045 a územního rozhodnutí ze dne 18. 10. 2005, č. j. STU/04/0501437/000/003, ve znění rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚSŘ U 05/62396 Mak, jakožto podkladových rozhodnutí nebylo možno vyhovět, neboť podle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. může soud jako podkladová rozhodnutí přezkoumat pouze taková, která nejsou samostatně přezkoumatelná. Jelikož obě rozhodnutí jsou samostatně přezkoumatelná podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. (stavební povolení až po vyčerpání opravných prostředků), nemohl se námitkami požadujícími

přezkum uvedených rozhodnutí v tomto řízení zabývat. Dále se krajský soud podrobně zabýval ve vztahu ke stavebnímu povolení jednotlivými žalobními body z hlediska, zda splňují zákonem a judikaturou správních soudů nastavená kritéria kladená na náležitosti žalobního bodu způsobilého vymezit rámec přezkumné činnosti soudu a dospěl k závěru, že žádná z námitek uplatněných v žalobě těmito podmínkám nevyhověla, neboť postrádají individualizovaná skutková tvrzení o porušení hmotných práv stěžovatele dané do příčinné souvislosti s tvrzeným porušením povinností správních orgánů, navíc tvrzené porušení povinností správních orgánů není opřeno o právní argumentaci. Ve vztahu k námitkám vztahujícím se k územnímu rozhodnutí krajský soud uvedl, že toto není předmětem přezkumu v řízení o této žalobě. Žaloba tedy neobsahovala žádný žalobní bod a po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body staly neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Vzhledem k uvedeným skutečnostem krajskému soudu nezbylo než žalobu odmítnout v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jakožto návrh, u něhož nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. c) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, které vedlo k nezákonnému rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu. Podle jeho názoru splňuje žaloba podmínky řízení podle ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a stěžovatel má ve věci nespornou žalobní legitimaci. Žaloba splňuje i náležitosti ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., protože obsahuje relevantní žalobní body, v jejichž mezích má soud povinnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí s tím, že závaznými právními podklady napadeného rozhodnutí magistrátu jsou konkrétně v žalobě uvedené jiné úkony správního orgánu, jejichž zákonnost měl krajský soud k žalobní námitce přezkoumat, neboť tyto jiné právní úkony správního orgánu stěžovatel nemohl napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví před podáním žaloby ve věci samé. Žaloba rovněž obsahuje konkrétní skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje stěžovatel napadené rozhodnutí magistrátu (v celém výroku) za nezákonně nebo nicotné. Žaloba obsahuje i obsáhlé k věci relevantní důkazy k prokázání tvrzení stěžovatele, které tento navrhoval provést. Podle stěžovatele je napadené usnesení nesrozumitelné, nelogické, nekonzistentní a zmatečné. Je sice obsáhlé, nicméně převážná většina jeho obsahu jsou doslovně přepsané texty předchozího zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu a dále doslovně přepsané žalobní námitky. Je tak těžkopádné, textově nesrozumitelné a nepřehledné. Krajský soud neposoudil žalobní námitky věcně, tj. nevzal do úvahy všechny rozhodné skutečnosti tvrzené v žalobě, včetně tam uvedených důkazů, a rovněž nevzal do úvahy obsah předchozí kasační stížnosti ve věci. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že o některých žalobních námitkách bylo již soudem v jiných řízeních rozhodnuto, a to na základě žalob, které nemohl uplatnit při/před podáním této žaloby. O těchto a dalších relevantních skutečnostech informoval stěžovatel krajský soud v dostatečném předstihu před vydáním napadeného usnesení, a to podáním ze dne 11. 8. 2008. Krajský soud napadené usnesení vydal na základě svých úvah „od stolu“, aniž by své závěry k jednotlivým žalobním námitkám řádně odůvodnil. Stěžovatel ke své argumentaci ohledně příliš upjatého formalismu krajského soudu a ve smyslu zásady „soud zná právo“, pro hospodárnost plně odkázal na svou předchozí kasační stížnost, a to i ve všech dalších tvrzeních a důkazech tam obsažených. Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nepřípustně zasáhl do jeho práv

na spravedlivý proces s tím, že je mu upíráno právo na přístup k soudu, resp. upíráno právo na spravedlivé projednání jeho věci soudem. S ohledem ke všemu, co bylo uvedeno stěžovatel navrhl, aby napadené usnesení bylo zrušeno a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v napadeném usnesení provedl podrobný rozbor žalobních námitek, přičemž u každé uvedl, z jakého důvodu ji nelze v soudním řízení přezkoumat. Stěžovatel v žalobě sice tvrdil, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, ale žádným způsobem toto tvrzení nedoložil, zejména neuvedl, jaká jeho hmotná práva byla porušena. Krajský soud pak správně a v souladu se zákonem a relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu dovodil, že žaloba postrádá nejpodstatnější náležitosti, a to uvedení konkrétních nezákonností, kterých se měl správní orgán v řízení dopustit, do souvislosti s porušením hmotných subjektivních práv stěžovatele. Stěžovatel sice v žalobě uvádí, jakým způsobem se správní orgán měl dopustit nezákonného jednání, žaloba však neobsahuje žádnou specifikaci újmy, která mu měla rozhodnutím vzniknout. Tyto skutečnosti neobsahuje ani kasační stížnost. Podle názoru magistrátu splnil krajský soud požadavky, které byly obsaženy v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 23/2008-390. Krajský soud jednotlivě posoudil každou námitku uvedenou v žalobě a u každé zdůvodnil, proč nesplňuje požadavky žalobního bodu, případně, proč ji nelze projednat v řízení o žalobě proti změně stavebního povolení (námitky se vztahovaly k územnímu řízení a rozhodnutí, které je samostatně soudně přezkoumatelné). Vytýkal-li stěžovatel krajskému soudu, že věcně nerozhodl o jeho žalobních námitkách, k tomu magistrát uvedl, že skutečnost, že žaloba neobsahovala řádné žalobní body je neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, pro který nebylo možné v řízení o žalobě pokračovat a o žalobních námitkách rozhodovat. Kasační stížnost tedy není důvodná, a proto magistrát navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné uvést, že podřadil-li stěžovatel v kasační stížnosti její důvody i pod ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., není toto podřazení správné, neboť směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, připadá v úvahu pouze důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Důvod kasační stížnosti podle citovaného ustanovení totiž zahrnuje jak nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby, tak procesní pochybení, která tomuto usnesení předcházela. Nesprávná kvalifikace stížnostních důvodů stěžovatelem však není na překážku jejímu věcnému projednání. Stačí, aby stěžovatel důvody tvrdil.

Stěžovatel se podanou žalobou domáhal, jak uvedl v bodě II. a v petitu uvedeném v závěru žaloby, aby krajský soud přezkoumal jednak rozhodnutí magistrátu ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚŠŘ U 07/62678/Bo, včetně předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu - stavebního povolení ze dne 27. 11. 2006, č. j. RV/06/0022406, dále rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚŠŘ U 05/62396, včetně předcházejícího územního

rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 10. 2005, č. j. STU/04/0501437/000/003, a dále rozhodnutí stavebního úřadu - stavební povolení a povolení terénních úprav ze dne 31. 8. 2006, č. j. RV/06/0020045. Otázkou, zda se lze jednou žalobou domáhat, aby bylo přezkoumáno více správních rozhodnutí, se již Nejvyšší správní soud zabýval, např. v rozsudku ze dne 4. 5. 2006, č. j. 7 As 11/2005 - 149, který byl publikován pod č. 1108/2007 Sb. NSS, v němž uvedl, že „Není vyloučeno, aby se žalobce jednou žalobou domáhal přezkumu několika správních rozhodnutí. Jestliže rozhodnutím krajského soudu nebyl vyčerpán celý žalobní petit, neboť nebylo rozhodnuto ve vztahu ke všem správním rozhodnutím, která žalobkyně podanou žalobou napadly, je postup krajského soudu stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ Žalobce podanou žalobou vymezuje rozsah přezkumu, kterým je soud vázán, a ve výroku rozhodnutí pak musí rozhodnout o celém předmětu řízení. V dané věci krajský soud nerozhodl o návrhu stěžovatele, kterým se domáhal přezkumu rozhodnutí magistrátu ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚŠŘ U 05/62396, a jemu předcházejícího územního rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 10. 2005, č. j. STU/04/0501437/000/003, a dále rozhodnutí stavebního úřadu - stavebního povolení a povolení terénních úprav ze dne 31. 8. 2006, č. j. RV/06/0020045. Pouze v odůvodnění usnesení uvedl, že se namítanou nezákonností těchto rozhodnutí nezabýval, protože jsou samostatně přezkoumatelná. Postup krajského soudu je tak stížen vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a k této vadě přihlédl ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ex offio. Za dané situace měl krajský soud buď vyloučit jednotlivá napadená rozhodnutí k samostatnému projednání a rozhodnutí nebo o nich odděleně rozhodnout ve výroku jednoho rozhodnutí.

Pokud jde o důvody odmítnutí žaloby, namítal stěžovatel, že obsahovala relevantní žalobní body, v jejichž mezích měl krajský soud povinnost napadené správní rozhodnutí přezkoumat.

V dané věci krajský soud již podruhé odmítl žalobu stěžovatele. Poprvé usnesením ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 91/2007 - 353, žalobu odmítl s tím, že neobsahovala žádný žalobní bod a po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body staly neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení, přičemž paušálně odmítl všechny žalobní námítky, aniž by se jimi jednotlivě zabýval. Na základě stěžovatelem podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil a vyslovil závazný právní názor, že se má krajský soud znovu zabývat jednotlivými žalobními námitkami a tyto věcně posoudit a že v případě, že opětovně dospěje k závěru o neprojednatelnosti žaloby, je nezbytné, aby svůj právní závěr řádně odůvodnil, a to ve vztahu ke každé námitce, kterou stěžovatel v žalobě uplatnil.

Pokud se jedná o formulaci žalobního bodu a jeho následnou konkretizaci, Nejvyšší správní soud odkazuje na svou judikaturu, např. na rozsudek ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, v němž vyslovil právní názor, že „Přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují.

Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“ Rovněž v rozsudku ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 – 42, Nejvyšší správní soud uvedl, že „za žalobní bod, u něhož je třeba se pokusit o jeho doplnění a upřesnění, je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že tento má napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné.“ V rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 - 148, dostupný na www.nssoud.cz, byl vysloven právní názor, že „Pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu, tak Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojmávaná povinnost soudu by odporovala zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je řízení o žalobě koncipováno (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, publikovaný pod č. 113/2004 Sb. NSS). Jestliže ale žaloba obsahuje alespoň v hrubých rysech vymezený žalobní bod, není na místě ji odmítat, nýbrž je třeba žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k doplnění žalobního bodu, tak aby mohl být soudem přezkoumán (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2004, č. j. 2 Azs 105/2004 - 35, nebo ze dne 28. 6. 2007, č. j. 2 Azs 158/2006 - 85, oba dostupné na www.nssoud.cz).“

Výše uvedené judikatorní závěry je nutné vztáhnout i na postup krajského soudu v daném případě. Pro hodnocení, zda jím zvolený postup vykazoval zásadní vadu způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, je nezbytné přezkoumat správnost posouzení obsahu žaloby krajským soudem, a to zda skutečně neobsahovala žádný žalobní bod. Zvolený postup krajského soudu by byl správný v případě, že by se skutečně jednalo o podání, z něž by nebylo možno ani v nejhrubších rysech dovodit alespoň jeden žalobní bod a tento nedostatek by byl již v důsledku uplynutí lhůty pro podání žaloby neodstranitelný. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však posouzení žaloby tak, jak jej provedl krajský soud, nesprávné. Z jejího obsahu je zřejmé, že jsou v ní uvedeny jak žalobní body, tak čeho se stěžovatel domáhá. Stěžovatel v žalobě uvedl celou řadu skutečností (důvodů), v nichž spatřuje konkrétní pochybení správních orgánů. Tento závěr v podstatě potvrdil krajský soud i tím, že některé žalobní námitky věcně posuzoval (např. týkající se vyznačení právní moci na správních rozhodnutích a existence černé stavby). Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že formulace žalobních bodů není v souladu s ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a judikaturou Nejvyššího správního soudu, měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby, což neučinil. Tímto jeho postupem pak bylo nezákonným způsobem omezeno právo stěžovatele na přístup k soudní ochraně a právo na spravedlivý proces, když se krajský soud odmítl meritorně zabývat jeho žalobou. Postup krajského soudu je tak stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně

senátu