



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně: **J. D.**, zast. Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Veleslavínova 252/5, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) M. J., II) M. J.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2020, č. j. 22 A 92/2019 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 10. 2020, č. j. 22 A 92/2019 - 42, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2019, č. j. MSK 134708/2019.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Štramberk (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 5. 2019, č. j. MEST/SÚ/7041/2018/MJ, sp. zn. 797/2018, kterým bylo k žádosti stěžovatelky rozhodnuto podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „správní řád“), že „*právo existence stavby kůlny na pozemku parcelní č. X v k. ú. Š. ve smyslu veřejnoprávních předpisů na úseku stavebního práva vzniklo*“.

[3] Stěžovatelka podala dne 23. 10. 2018 žádost „o zahájení správního řízení o určení právního vztahu existence stavby na pozemku X v k. ú. Š.“ (jedná se o pozemek ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení). Požadovala, aby v rozhodnutí bylo určeno, (i) zda na uvedeném pozemku je stavba, (ii) v jakém rozsahu, kdo je jejím vlastníkem a kdy byla zřízena, (iii) opírá-li se o sousední stavbu, z jakého právního titulu, (iv) zda byla stavba povolena a jakým rozhodnutím, a (v) pokud je stavba nepovolená, od kdy ji správní orgán I. stupně eviduje a zda zahájil řízení o odstranění stavby. K výzvě správního orgánu I. stupně stěžovatelka sdělila, že vydání deklaratorního rozhodnutí je pro ni nezbytné, neboť je na předmětném pozemku stavba kůlny, která je opřena o její dům bez jejího souhlasu. Potřebuje identifikovat stavebníka pro účely civilního řízení a řízení o odstranění stavby, pro tyto účely též potřebuje vědět, zda je stavba povolená a oprávněná, či nikoliv. Ve správním řízení stěžovatelka prezentovala názor, že stavba kůlny není povolena, neboť původní (povolená) kůlna byla zcela zdemolována a na jejím místě byla postavena nová (nepovolená) stavba.

[4] Správní orgány argumentaci stěžovatelky nepřisvědčily. Práce, které podle stěžovatelky spočívaly v demolici staré kůlny a stavbě nové stavby, považovaly za udržovací práce, a proto rozhodly tak, jak je uvedeno výše.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatelka brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zamítl.

[6] Stěžovatelka v žalobě především zdůraznila, že původní kůlna byla zdemolována (zanikla), a nová stavba tedy byla postavena bez stavebního povolení. Úpravy předmětné stavby není možno považovat za pouhé udržovací práce, jak tvrdí správní orgány. Dále stěžovatelka namítala, že správní orgány odmítly provést důkaz ohledáním na místě samém a místo toho použily ohledání z jiného řízení, jemuž stěžovatelka nemohla být přítomna, a ve spise nebyla založena fotodokumentace aktuálního stavu předmětné stavby, jakož ani veškeré podklady, na které správní orgány odkazovaly.

[7] Krajský soud konstatoval, že podle § 142 odst. 2 správního řádu lze vydat deklaratorní rozhodnutí dle odst. 1 téhož ustanovení pouze v případě, že o otázce vzniku, trvání či zániku právního vztahu nelze vydat osvědčení nebo o ní nelze rozhodnout v jiném správním řízení. Co se týče otázek soukromoprávní povahy, které stěžovatelka v žádosti o zahájení řízení a v následných podáních vymezila (zejména tedy otázky oprávněnosti stavby), uvedl krajský soud, že je lze řešit pouze v civilním soudnictví, nikoliv v řízení podle § 142 správního řádu. Některé otázky navíc bylo možno zjistit z veřejně dostupných listin, a nebylo tedy třeba o nich rozhodovat. Otázku povolenosti stavby bylo možno řešit v řízení o odstranění stavby. Stěžovatelka ostatně ke správnímu orgánu I. stupně podala podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, na nějž však správní orgán I. stupně reagoval sdělením, že toto řízení nezačíná, neboť se nejedná o nepovolenou stavbu. Z postupu stěžovatelky bylo krajskému soudu zřejmé, že se prostřednictvím řízení podle § 142 správního řádu snaží docílit nápravy postupu správních orgánů v jiných

pokračování

věcech, k čemuž však institut deklaratorního rozhodnutí neslouží. Správní orgány tedy neměly toto rozhodnutí vůbec vydávat. Za situace, kdy bylo ke stěžovatelčině žádosti vydáno deklaratorní rozhodnutí, ačkoliv se tak stát nemělo, čímž se stěžovatelce dostalo více práv, než je zákonem předpokládáno, nebylo možno učinit závěr o nezákonnosti rozhodnutí či o zásahu do stěžovatelčiných subjektivních práv. Z uvedeného důvodu se krajský soud nevypořádával se všemi vznesenými žalobními body. Na tomto závěru nemohly ničeho změnit ani námitky procedurálního charakteru. I ty bylo nutno hodnotit ve vztahu k jejich dopadu do právní sféry stěžovatelky. Vzhledem k již uvedenému se však případná pochybení správních orgánů v dané věci nemohla negativně projevit na stěžovatelčiných právech.

III. Kasační stížnost

[8] Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu brojila kasační stížností a navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V první řadě má rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se s odkazem na to, že nemělo být správní rozhodnutí vůbec vydáno, nezabýval všemi žalobními námitkami.

[9] Dále namítala, že jsou ve správním spise založeny listiny, které tam před vydáním napadeného rozhodnutí nebyly, spis je veden zcela chaotickým způsobem a soupis písemností je datován ke dni 22. 11. 2019, ačkoliv bylo rozhodnutí vydáno dne 28. 5. 2019. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvádí popis listin, z nichž vycházel, avšak zdaleka ne všechny tyto listiny jsou součástí správního spisu. Ve správním spise jsou založeny protokoly, o nichž však v soupisu písemností není ani zmínka. Správní spis tedy byl veden v rozporu se zákonem.

[10] Stěžovatelka ve správním řízení navrhovala provedení několika důkazů, které správní orgány neprovedly a tento postup nikterak neodůvodnily. Stěžovatelka též nechala zpracovat znalecký posudek, který krajskému soudu zaslala jako důkazní prostředek, krajský soud však nejenže se nevypořádal s procesními pochybeními správních orgánů, ale též sám neprovedl navržený důkaz, aniž by se s ním jakkoliv vypořádal.

[11] K povolení stavby kůlny stěžovatelka uvedla, že bylo naprosto nerozhodné, zda byla původní kůlna povolena – ta byla zdemolována a postavena byla nová stavba, o kterou jde v nyní posuzované věci. Správní orgány ani krajský soud však tuto skutečnost nebraly v potaz.

[12] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že nemělo být vydáno rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Deklaratorní rozhodnutí může dle jejího názoru plnit i preventivní funkci a mohlo pro účely civilního řízení i řízení o odstranění stavby osvětlit, zda je stavba povolena a kdo je stavebníkem. Co se týče odkazu krajského soudu na řízení o odstranění stavby, stěžovatelka upozornila, že toto řízení není návrhové a správní orgán I. stupně jej ani k podnětu stěžovatelky nezahájil. I kdyby měl krajský soud pravdu, že nemělo být rozhodnutí žalovaného vůbec vydáno, měl jej jako nezákonné zrušit.

[13] Osoby zúčastněné na řízení ani žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se zabýval stěžovatelčinou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, což je vada natolik závažná, že by k její existenci zdejší soud byl povinen přihlédnout i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti. Otázkou nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení – zpravidla žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, č. 116/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem – jedná se o jednu z nejzávažnějších vad rozhodnutí, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval námitky žalobce za nedůvodné.

[17] V nyní posuzované věci se krajský soud nezabýval stěžovatelčinými námitkami s odkazem na to, že rozhodnutí podle § 142 odst. 1 správního řádu vůbec nemělo být vydáno, neboť podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“. Tuto vadu řízení však stěžovatelka v žalobě nenamítala. Krajský soud přitom byl při své přezkumné činnosti vázán rozsahem žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Ve své podstatě tedy krajský soud přihlédl bez žalobního bodu (tedy z úřední povinnosti) k vadě správního řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], čímž odůvodnil, proč se nezabýval stěžovatelčinými námitkami, nicméně zároveň konstatoval, že tato vada neměla negativní dopad

pokračování

do stěžovatelských práv, a tedy není třeba napadené rozhodnutí rušit. Krajský soud proto v rozporu s dispoziční zásadou ovládající správní soudnictví zcela zásadním způsobem vykročil z hranic soudního přezkumu vytyčených žalobou.

[18] K vadě řízení, kterou správním orgánům vytýkal, přitom nemohl přihlédnout z úřední povinnosti. Krajský soud totiž může z úřední povinnosti přihlédnout k takovým vadám rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Z povahy věci je nutno přihlédnout i k vadám, které znemožňují přezkum rozhodnutí v rámci uplatněných žalobních bodů; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS. Jak však v posledně citovaném usnesení rozšířený senát upozornil, § 76 odst. 1 s. ř. s., pod který patří i závažné vady správního řízení, upravuje případy, kdy může krajský soud zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání k uplatněnému žalobnímu bodu, nikoliv z úřední povinnosti – výjimkou je právě vada bránící přezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

[19] Jak vidno, v nyní posuzované věci případná vada řízení spočívající v nesprávné aplikaci § 142 odst. 2 správního řádu nebránila přezkumu rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, které směřovaly do tvrzených procesních pochybení správních orgánů co do dokazování a vedení spisu a do správnosti závěru ohledně (ne)povolenosti stavby v důsledku demolice a postavení stavby nové. Stěžovatelka žádný žalobní bod, který by rozporoval možnost správních orgánů ve věci rozhodnout, neučinila. To je ostatně logické, neboť řízení sama iniciovala, a měla tedy za to, že se posouzení rozhodné otázky nemůže domoci v jiném řízení. Namítat, že správní orgány neměly stěžovatelsčně žádosti vyhovět, mohly osoby zúčastněné na řízení, které byly účastny jak na řízení před krajským soudem, tak na správním řízení. Zjevně však neměly důvod tak činit, když správní orgány v podstatě rozhodly v jejich prospěch. Krajský soud tak exponoval možnou vadu řízení, která by sice mohla teoreticky mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, ale nebyla na škodu žádnému z účastníků správního řízení, protože ji žádný z nich k soudnímu přezkumu nepředložil.

[20] Ani nicotnost rozhodnutí správních orgánů v nyní posuzované věci nepřipadá v úvahu. K nicotnosti rozhodnutí správního orgánu se Nejvyšší správní soud vyjádřil již mnohokrát, např. v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, na který zdejší soud pro stručnost odkazuje. Podstatné je, že nicotnost rozhodnutí zakládají pouze nejzávažnější vady, jako jsou například (avšak nejen) těžké vady působnosti a příslušnosti správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje, atd. Není pochyb, že v nyní posuzované věci netrpí napadené rozhodnutí vadou takové závažnosti, že by jej bylo nutno považovat za nicotné – tedy za akt, který pro jeho vady ani nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu a který není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.

[21] Rozhodovací praxe zná i jiné případy, kdy je třeba při přezkumu vybočit z uplatněných žalobních bodů – z úřední povinnosti je třeba přihlédnout např. k prekluzi práva vyměřit daň (srov. nálezný Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/07), k použití nesprávného předpisu či ustanovení (srov. usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS) nebo k protiústavnosti rozhodnutí správního orgánu (např. aplikace retroaktivity nové hmotněprávní úpravy ve prospěch pachatele přestupku – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, č. 1684/2008 Sb. NSS) atd. Pod žádný z takových případů však nynější věc zařadit nelze.

[22] Lze tedy uzavřít, že krajský soud přihlédl *ex offio* k nenamítané vadě řízení, k níž přihlédnout neměl, a s odkazem na tuto vadu se odmítl vypořádat se stěžovatelskými žalobními body. V důsledku tohoto vykročení z žalobou stanoveného rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí se vůbec nevyjádřil ke stěžejní otázce – zda tvrzenou demolicí původní kůlny došlo k zániku stavby, v důsledku čehož byla nyní posuzovaná stavba postavena bez stavebního povolení. Rozsudek krajského soudu je tím pádem stížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se krajský soud vyjádřil k některým námitkám stěžovatelky ohledně vad řízení před správními orgány, učinil tak však zcela strohým způsobem a ve vazbě na nesprávný závěr, že procesní pochybení nemohla vést k zásahu do práv stěžovatelky, neboť již jen vydáním napadeného rozhodnutí bylo stěžovateli poskytnuto více práv, než se jí mělo dostat. Ani v tomto ohledu tedy nemá Nejvyšší správní soud napadený rozsudek za přezkoumatelný.

[23] Pro úplnost je třeba dodat, že se Nejvyšší správní soud správností postupu krajského soudu zabýval, neboť stěžovatelka sama výslovně namítala, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, a v důsledku nesprávného postupu krajského soudu nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat ani ostatní námitky stěžovatelky, neboť byly založeny na žalobních bodech, k nimž se krajský soud vůbec nevyjadřoval.

V. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu krajského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadený rozsudek krajského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

[25] V dalším řízení je krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu a přezkoumá napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 17. prosince 2021

pokračování

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu