

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **R. H.,** zastoupena JUDr. Pavlem Pileckým, advokátem se sídlem Těšnov 1163/5, Praha 1, proti žalovaným: **1) Obvodní úřad městské části Praha 5,** se sídlem náměstí 14. října 4, Praha 5 a **2) Ing. M. B.,** zastoupen JUDr. Zdeňkem Hrabou, advokátem advokátní kanceláře HRABA & CONSORTES v. o. s., se sídlem Kamlerova 795, Říčany, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2011, č. j. 8 A 81/2011 - 35,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2011, č. j. 8 A 81/2011 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně R. H. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2011, č. j. 8 A 81/2011 - 35, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 21. 10. 2011, č. j. 8 A 81/2011 - 35, odmítl žalobu R. H., kterou se žalobkyně podle petitu žaloby domáhala zrušení evidence certifikátu č. 14-2010 ke zkrácenému stavebnímu řízení pro realizaci stavby Penzion Na Popelce, Praha 5, včetně přípojek na inženýrské sítě, autorizovaný inspektor Ing. M. B., P. 92, Ř., číslo autorizace: X, provedené stavebním úřadem Obvodního úřadu městské části Praha 5 pod č. j. 13836/2011. Městský soud při svém rozhodování vyšel především z toho, že žalobkyně mohla brojit postupem podle ustanovení § 65 a násl s. ř. s. jen proti úkonům správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Žalobou napadenou evidencí certifikátu č. 14-2010 ke zkrácenému stavebnímu řízení pro realizaci stavby Penzion, Na Popelce, Praha 5, včetně přípojek na inženýrské sítě, však není rozhodováno o uvedených právech a povinnostech, ani se jí práva a povinnosti závazně neurčují. Evidencí se totiž rozumí jen databáze (kartotéka) certifikátů, která sdružuje informace o jednotlivých certifikátech a tuto povinnost má příslušný stavební úřad podle ustanovení § 117 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „stavební zákon“). Žalobou napadená evidence certifikátu proto již pojmově není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s, neboť nezasahuje právní sféru žalobkyně (nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva a povinnosti). Městský soud proto dospěl k závěru, že žaloba směřující proti evidenci certifikátu je nepřípustná [§ 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.] a proto ji odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka uvedla, že se správní žalobou domáhala zrušení zkráceného stavebního řízení, když byly opomenuty její námitky podle ustanovení § 114 stavebního zákona. Předmětný certifikát, který není správním rozhodnutím podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), jí nikdy nebyl doručen a dozvěděla se o něm až na stavebním úřadu. Stavební zákon výslovně neupravuje ve věci zkráceného stavebního řízení možnost opravného prostředku či přezkumu soudní cestou. Činnost autorizovaného inspektora směřující k vydání certifikátu zásadně nenahrazuje rozhodovací činnost stavebního úřadu. Tento úřad není nijak vyloučen z rozhodování o podmínkách výstavby, neboť nedojde-li k vypořádání námitek osob uvedených v ustanovení § 109 stavebního zákona, zajistí stavební úřad vypořádání těchto námitek podle § 114 stavebního zákona. Námitky vznesené ve stavebním řízení jsou přílohou certifikátu. Certifikát, jehož právní účinky nastávají až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu, a vypořádání námitek, ale nejsou jedním a týmž právním úkonem. Předmětem soudního přezkumu by proto měl být postup autorizovaného inspektora a stavebního úřadu při vypořádání námitek. Teprve poté, co je konkrétní certifikát oznámen správnímu úřadu a tento jej eviduje, a ohledně přílohy nepostupuje podle ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona, má certifikát stejné účinky jako stavební povolení ve smyslu ustanovení § 115 stavebního zákona. Z těchto důvodů je proto nutno hledět na certifikát - oznámený stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona - jako na výsledek činnosti správního orgánu-stavebního úřadu, i když nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. Samotný postup autorizovaného inspektora ve zkráceném řízení, který je regulován základními zásadami činnosti správního orgánu, tak i jeho výsledek, má veřejnoprávní charakter. Z těchto důvodů má certifikát (po oznámení stavebnímu úřadu) povahu přezkoumatelného správního aktu způsobilého zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti, který může napadnout stavebník i osoby, jež by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení.

Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili, ačkoliv s ní byli obeznámeni.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., a dospěl k závěru, že toto usnesení městského soudu je třeba zrušit, a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, dostupném na www.nssoud.cz, konstatoval, že: „*Odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže*“.

Stěžovatelka podává kasační stížnost jednak z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a jednak z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení městského soudu, a to z nedostatku důvodů tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V kasační stížnosti stěžovatelky jsou namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., třebaže stěžovatelka v ní poukazuje na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Je-li totiž 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, zveřejněný pod č. 625/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Městský soud v kasační stížností napadeném usnesení neprojednával žalobu stěžovatelky meritorně, ale odmítl jí pro nepřípustnost, tedy z procesních důvodů. Nejvyšší správní soud proto též v tomto rozsahu přezkoumal zákonnost usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby.

Podle odůvodnění kasační stížností napadeného usnesení městského soudu je důvodem pro odmítnutí žaloby skutečnost, že žalobou napadená evidence certifikátu č. 14-2010 nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva a povinnosti. Městský soud dochází k tomuto závěru patrně z toho důvodu, že se podle něho stěžovatelka domáhala v žalobě jen zrušení evidence certifikátu č. 14-2010 ke zkrácenému stavebnímu řízení pro realizaci stavby Penzion Na Popelce, Praha 5, včetně přípojek na inženýrské sítě, autorizovaný inspektor Ing. M. B., P. 92, Ř., číslo autorizace: X, provedené stavebním úřadem Obvodního úřadu městské části Praha 5 pod č. j. 13836/2011.

Takový závěr je ovšem v kontextu celého obsahu žaloby a jejího petitu nelogický, neurčitý a především vnitřně rozporný.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil, že*: „ I. Žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný její petit. II. Existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je protichůdný již samotný petit, a tyto rozpory nebyly odstraněny ani po provedeném jednání před soudem, je řízení před krajským soudem zatíženo jinou vadou řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé*“.

Právě z pohledu této jiné vady řízení před městským soudem, kde Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), jež má dopad i na nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, bylo přezkoumáno napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby.

Z oddílu I podané žaloby přitom jednoznačně vyplynulo, že stěžovatelka podává správní žalobu proti certifikátu č. 14-2010 a v oddíle II pak dovozuje, že tento certifikát musí být v právním státu přezkoumatelný ve správním soudnictví. V rozporu s tímto zcela jednoznačným závěrem však v označení věci tvrdí, že jde o žalobu proti rozhodnutí Obvodního úřadu městské části Praha 5, stavebního úřadu, ze dne 23. 2. 2011, kterým byl

zaevidován pod č. j. 13836/2011 certifikát č. 14-2010 a v petitu se pak domáhá zrušení evidence certifikátu č. 14-2010 ...vedené pod č. j. 13836/2011 stavebním úřadem Obvodního úřadu městské části Praha 5.

Žaloba stěžovatelky v uvedené podobě je proto neurčitá a vnitřně rozporná především proto, že žalobní petit nevychází z vylíčených rozhodujících skutečností (žaloba podle jejího obsahu směřuje proti konkrétnímu certifikátu č. 14-2010, ale v petitu se domáhá doslovně jen zrušení evidence tohoto certifikátu stavebním úřadem, nikoliv však certifikátu samotného). Z těchto rozporných skutečností potom nelze bezpečně dovodit na základě čeho má být vlastně rozhodnuto o žalobním petitu. Žaloba proto nemůže stát na rozporu žalobního tvrzení se žalobním návrhem, resp. na logickém a věcném rozporu mezi odůvodněním žaloby a žalobním návrhem. Jde tedy o situaci, kdy je mezi žalobním petitem a obsahem podané žaloby logický rozpor, v důsledku kterého nebylo možno o žalobním návrhu v uvedené podobě rozhodnout, neboť není zřejmé, o jaká tvrzení jej stěžovatelka opírá.

Náprava uvedeného nežádoucího stavu vychází z ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., podle něhož předseda senátu vyzve usnesením 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 podání pokračovat, soud řízení usnesením odmítne. O tom musí být podatel ve výzvě poučen. Poučovací povinnost soudu ve správním soudnictví (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) přitom vychází z požadavku, aby tato povinnost nastoupila v konkrétní procesní situaci, což je vyjádřeno podmínkou „aby v řízení neutrpěli újmu“.

Městský soud popsanému rozporu mezi obsahem žaloby a jejím petitem však nevěnoval v podstatě žádnou pozornost, a aniž by citované logické rozpory za pomoci ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. a § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranil, přesto vydal napadené usnesení. Tímto postupem ovšem zatížil své řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Není určující, jak žalobce žalobu označil; návrh je však třeba posuzovat vždy podle jeho obsahu, s nímž musí být v souladu z něho vycházející petit, který je jinak pro soud závazný. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba ještě před věcným projednáním žaloby takovou vadu odstranit právě postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. To se v daném případě nestalo, ačkoliv žaloba svým obsahem zcela nekorespondovala se zněním petitu.

Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených [jiná vada řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, která zakládá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] zrušil napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby v součinnosti se stěžovatelkou nejprve odstranil popsané vady žaloby a postavil tak najisto, čeho se stěžovatelka vlastně ve skutečnosti domáhá [zda žalobou brojí jen proti evidenci certifikátu č. 14-2010 v databázi certifikátů, která sdružuje informace o jednotlivých certifikátech (stanovisko správního soudu) nebo proti certifikátu č. 14-2010 jako takovému (toto stanovisko prezentuje stěžovatelka v obsahu žaloby) nebo proti certifikátu č. 14-2010 evidovanému stavebním úřadem, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti (toto

stanovisko vyjadřuje stěžovatelka v kasační stížnosti]. Teprve po ujasnění toho, zda stěžovatelka žalobou brojí proti správním úkonům dle § 65 a násl. s. ř. s. nebo podle § 70 písm. a) s. ř. s., či jiným správním úkonům, vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu. Jen pro úplnost je třeba ještě uvést, že stěžovatelka ve své žalobě označila osobu, která přicházela v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.), jíž je stavebník. Ze spisu již ale není patrný další postup městského soudu, který předepisuje soudní řád správní pro osoby zúčastněné na řízení. I s touto otázkou by se měl proto městský soud řádně vyrovnat.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 4. dubna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu