

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Mgr. Robert Hynek**, se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, správce konkursní podstaty úpadce SPORT – TRADING spol. s r.o., v likvidaci (v konkursu), se sídlem Na Dlouhém lánu 508/41, Praha 6, zast. JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 699/30, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 9,** se sídlem Sokolovská 324/14, Praha 9, proti potvrzení žalovaného ze dne 19. 6. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2017, č. j. 5 A 86/2017 – 12,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 46 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jeho žaloba proti potvrzení ze dne 19. 6. 2008. Tímto potvrzením žalovaný ve smyslu § 125 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), na žádost společnosti Český holding a.s., prohlásil, že: „[s]*tavba škvárového fotbalového hřiště na parcele č. 2097/14 k. ú. Libeň, podle geometrického plánu č. 2484-100/2008, tvoří součást stavby č. popisné 2340 na parcele č. 2097/3 v k. ú. Libeň, neboť se jedná o soubor objektů stavby a jako stavbu je nutno chápat celý uzavřený sportovní areál, který je určen územním plánem výhradně pro stavby a zařízení pro sport a tělovýchovu*“.

[2] Z obsahu i petitu žaloby městský soud shledal, že stěžovatel se v žalobě označené jako „žaloba na zrušení potvrzení“ konzistentně domáhá zrušení tohoto potvrzení [srov. § 71 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s.], což je návrh výroku rozhodnutí přípustný pouze pro žalobu proti správnímu rozhodnutí (část třetí hlava II díl 1 s. ř. s.).

[3] Ve smyslu § 125 odst. 1 stavebního zákona je vlastníku stavby uložena povinnost uchovávat dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení. Druhý odstavec, na základě kterého bylo vydáno potvrzení, upravuje situace, kdy není taková dokumentace k dispozici. Ustanovení obsahuje v první větě právní fikci, která stanoví účel, k němuž byla stavba zhotovena, a v druhé větě právní domněnku, která řeší situaci, kdy stavba vyhovuje několika účelům.

[4] Aplikace uvedeného ustanovení nepředpokládá vydání správního rozhodnutí. Postup dle § 125 odst. 1 stavebního zákona se využívá podpůrně v případech, kdy není zachována dokumentace stavby. Rovněž z povahy daného ustanovení nevyplývá možnost, že by příslušný správní orgán na jeho základě mohl rozhodovat o právech a povinnostech osob. Účel stavby, pokud chybí dokumentace, je totiž stanoven přímo na základě § 125 odst. 2 stavebního zákona. Správní orgán tedy o účelu stavby nerozhoduje.

[5] Na základě uvedeného dospěl soud k závěru, že potvrzení dle § 125 odst. 2 stavebního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel tak podal žalobu proti úkonu žalovaného, který je dle § 70 písm. a) s. ř. s. z přezkumu vyloučen. Soud proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[6] Kromě výše uvedeného je žaloba ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. i zjevně opožděná, protože lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je dle § 72 odst. 1 s. ř. s. dva měsíce od jeho doručení. Žalovaný vydal potvrzení již dne 19. 6. 2008, ale žaloba byla podána k poštovní přepravě až dne 3. 5. 2017, přičemž z textu žaloby (str. 10) je zjevné, že stěžovatel má potvrzení ve své dispozici minimálně od 3. 2. 2017.

[7] Pro úplnost soud konstatoval, že žalobu by musel odmítnout i v případě, že by ji vyložil jako jiný v úvahu hypoteticky připadající žalobní typ, a to žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. zásahová žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

[8] Jestliže napadené potvrzení bylo vydáno dne 19. 6. 2008, nemohla být zachována objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby; dozvěděl-li se stěžovatel o tomto potvrzení nejpozději dne 3. 2. 2017, nemohla být dodržena ani dvouměsíční subjektivní lhůta. Obě lhůty jsou stanoveny kumulativně, tedy nedodržení i jen jediné z nich by bránilo věcnému projednání zásahové žaloby.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[10] Po rekapitulaci zejména řízení před žalovaným uvádí, že potvrzení žalovaného sice není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nicméně má pro stěžovatele stejné účinky jako

by se o rozhodnutí jednalo. Na základě tohoto úkonu došlo k neoprávněnému zápisu cizí stavby na pozemek zapsaný v konkursní podstatě úpadce. Na podporu tohoto tvrzení cituje z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2016, č. j. 16 Co 164/2012-120 a z rozsudku téhož soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 10 A 216/2010-64.

[11] Žalobu považuje za včasnou, protože dle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), požádal žalovaného (stavební úřad) o zrušení potvrzení. Sdělením ze dne 29. 3. 2017, doručeném stěžovateli dne 3. 4. 2017, žalovaný odmítl potvrzení zrušit.

[12] Stěžovatel již nemá žádné opravné prostředky dle správního řádu. Žaloba na zrušení potvrzení je jedinou možnou cestou, a proto je třeba lhůtu pro její podání odvozovat od doručení tohoto sdělení.

[13] Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 s. ř. s.) a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů; ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, či zastavení řízení, lze uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tak kromě nezákonnosti samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu zahrnuje též procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Tento důvod nezahrnuje eventuální pochybení žalovaného správního orgánu, pokud jde o výklad hmotného nebo procesního práva, resp. dokonce pochybení jiných správních orgánů v řízeních předchozích (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Afs 149/2008 - 83). Nerozhodl-li totiž městský soud ve věci samé, ale žalobu odmítl, nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu zabývat se v řízení o kasační stížnosti případnými jinými důvody uvedenými stěžovatelem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38).

[17] Městský soud žalobu odmítl, protože napadené potvrzení není rozhodnutím a nelze proti němu brojit žalobou dle § 65 s. ř. s. Současně uvedl, že jak žaloba proti rozhodnutí, tak případně i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. jsou opožděné.

[18] Povahou potvrzení vydaného dle § 125 stavebního zákona se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42. V tomto rozhodnutí

dospěl k závěru, že potvrzení toliko deklaruje naplnění podmínek vyplývajících ze zákona. Jako takové má charakter osvědčení, tedy úkonu podle části IV. správního řádu (nepředstavuje správní rozhodnutí, proti kterému by byla možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále uvedl, že: „[t]*eorie 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, jíž 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). Osvědčení vydané dle § 125 stavebního zákona by mohlo představovat nezákonný zásah do práv stěžovatelky, proti kterému by byla přípustná obrana dle § 82 a následujících s. ř. s., pokud by bylo vydáno v rozporu s hmotným právem, nebo pokud by pro jeho vydání vůbec nebyly naplněny zákonné předpoklady uvedené v § 125.*“

[19] Nejvyšší správní soud prostudoval žalobu a ověřil, že v čl. I. až VI. stěžovatel rekapituluje všechny dosavadní spory ve věci škvárového hřiště, resp. sporu o to, zda je součástí pozemku parc. č. 2097/14 či součástí stavby č.p. 2340. Ve shodě s městským soudem konstatuje, že z čl. VII. a VIII. žaloby je, jak z hlediska formy, tak i z hlediska obsahu, zjevné, že v posuzované věci byla stěžovatelem podána žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ostatně i v kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že žalobu podal proto, že jím napadené potvrzení má zcela stejné účinky, jako by se o rozhodnutí jednalo.

[20] Městský soud neměl vzhledem k obsahu žaloby žádný prostor k jejímu překvalifikování na jiný žalobní typ, neboť by se tím dostal do rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatele, a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá (srov. rozsudky NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90). Stejně tak neměl městský soud povinnost stěžovatele poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá a jak by měl tedy svůj petit správně formulovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42).

[21] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobce povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Výše uvedené závěry potvrdil Ústavní soud v nedávném nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, který k tomu v bodu [19] uvedl: „[d]*ále je třeba uvést, že soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat. Je proto věcí každého potenciálního žalobce, aby vždy pečlivě zvážil, který z těchto žalobních typů odpovídá jeho procesní situaci. Správní soud, který je – jako kterýkoliv jiný státní orgán – vázán zásadou, podle níž může činit jen to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny), je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout v souladu s uplatněným žalobním petitem, což konkrétně znamená, že v případě vyhovění žaloby zruší napadená rozhodnutí (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, § 78 s. ř. s.), uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo*

osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (žaloba proti nečinnosti správního orgánu, § 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (*žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, § 87 odst. 2 s. ř. s.*)".

[22] Z uvedeného je zřejmé, že i kdyby podal stěžovatel žalobu dle § 65 s. ř. s. v zákonem stanovené lhůtě, nemohla by být věcně projednána, neboť napadené potvrzení není rozhodnutím, proti kterému lze tímto žalobním typem brojit. K námitce, dle které je žalobní lhůtu nutno dovíjet od dne doručení sdělení žalovaného, tj. od 3. 4. 2017 (sdělení ze dne 29. 3. 2017, kterým byl stěžovatel informován, že sporné potvrzení zrušeno nebude), soud uvádí, že žalobu stěžovatel směřoval proti spornému potvrzení, nikoli proti tomuto sdělení, a proto je datum jeho doručení pro nyní posuzovanou věc irelevantní.

[23] Soud si je vědom, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být stěžovatelem vnímána jako přísná. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce), a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany veřejné správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 – 39, publ. pod č. 3412/2016 Sb. NSS). Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. výše rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 – 42, a ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27).

[24] Nad rámec rozhodovacích důvodů soud uvádí, že § 84 s. ř. s. předpokládá pro podání zásahové žaloby běh dvou procesních lhůt: subjektivní dvouměsíční lhůty ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, a objektivní dvouleté lhůty ode dne, kdy k zásahu došlo. Subjektivní lhůta se odvíjí od určité subjektivní okolnosti, u níž však není zřejmé, zda a kdy nastane (tj. není zřejmé, zda a kdy se dotčená osoba o nezákonném zásahu dozví). Objektivní lhůta je ohraničena přesně stanoveným okamžikem (tj. dnem, kdy k nezákonnému zásahu došlo) a tímto okamžikem začíná běžet. Při kombinaci těchto dvou lhůt platí základní právně teoretické pravidlo, že lhůta pro podání žaloby skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpozději však uplynutím lhůty objektivní (srov. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016).

[25] K vydání potvrzení došlo dne 19. 6. 2008, objektivní lhůta pro podání žaloby tedy uplynula dne 19. 6. 2010, což byla sobota. Poslední den zákonné lhůty tedy připadl na pondělí 21. 6. 2010. Dozvěděl-li se stěžovatel o sporném potvrzení nejpozději dne 3. 2. 2017, kdy podal u správního orgánu návrh na zrušení sporného potvrzení (viz. str. 10 žaloby), subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem uběhla dne 3. 4. 2017.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu