



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaele Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. D.**, zast. advokátem Mgr. Liborem Burianem, Krkoškova 728/2, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, Malinovského náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SPILBERK DEVELOPMENT s.r.o.**, Jaselská 206/27, Brno, zast. advokátem Mgr. Janem Růžičkou, Pekařská 1004/26, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, čj. MMB/0086922/2019, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2021, čj. 30 A 60/2019 - 123,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2021, čj. 30 A 60/2019 - 123, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 3. 2018 o změně územního rozhodnutí a o změně stavby před dokončením změnil Úřad městské části Brno-střed (dále jen „stavební úřad“) původně vydaný územní souhlas a stavební povolení tak, že místo půdní vestavby povolil na domě provést nástavbu tří nových podlaží (dále též „rozhodnutí o změně stavby“). Stavební úřad doručoval rozhodnutí o změně stavby ze dne 6. 3. 2018 účastníkům řízení, mezi něž patřila i žalobkyně, veřejnou vyhláškou. Jako datum nabytí právní moci vyznačil na rozhodnutí den 10. 4. 2018. Dne 22. 11. 2018 se žalobkyně dostavila na stavební úřad, kde získala kopii rozhodnutí o změně stavby s vyznačenou doložkou právní moci. Žalobkyně poté dne 4. 12. 2018 podala žalovanému podání označené jako podnět k zahájení přezkumného řízení, v němž mj. upozornila na to, že počet účastníků daného řízení nedosahoval třiceti. Nebyly proto splněny podmínky pro doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou (§ 144 odst. 1 správního řádu). Sdělením ze dne 21. 1. 2019 žalovaný podnět k přezkumu odložil. K otázce doručování veřejnou vyhláškou uvedl, že jde o zákonem připuštěný způsob doručování, se kterým jsou spojeny účinky oznámení rozhodnutí. K otázce počtu účastníků daného řízení se žalovaný blíže nevyslovil. Dne 28. 1. 2019 nahlížel do spisu zástupce žalobkyně, který si nechal vyhotovit kopii rozhodnutí o změně stavby. V návaznosti na to podal dne 7. 2. 2019 jménem žalobkyně proti tomuto rozhodnutí odvolání. Toto odvolání žalovaný zamítl jako opožděné nyní napadeným rozhodnutím, neboť žalobkyně se s rozhodnutím o změně stavby seznámila nejpozději dne 22. 11. 2018, kdy byla nahlížet do spisu.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, které krajský soud vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud dovodil, že správní orgány měly posoudit podnět žalobkyně k přezkumnému řízení ze dne 4. 12. 2018 ve smyslu § 37 odst. 1 s. ř. s. podle jeho skutečného obsahu jako odvolání proti rozhodnutí o změně stavby.

## II. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[4] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nerespektoval zásadu dispozitivnosti a rozhodl nad rámec žalobních námitek. Podle názoru stěžovatelky jedinou výjimku z dispoziční zásady stanoví § 76 odst. 2 s. ř. s., kdy soud může vyslovit nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Důvod, pro který krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, není důvodem, který by zakládal jeho nicotnost.

[5] Krajský soud také nesprávně aplikoval § 37 odst. 1 správního řádu, neboť žalobkyně (profesí advokátka) své podání ze dne 4. 12. 2018 označené jako podnět k zahájení přezkumného řízení jednoznačně formulovala za použití zákonné terminologie a podala jej odvolacímu správnímu orgánu. Stěžovatelka s odkazem na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 4 As 141/2013, konstatovala, že krajský soud byl přehnaně paternalistický, když za stěžovatelku nepřipustně domýšlel, jaký úkon vlastně daným podáním učinila. Ostatně ani zástupce žalobkyně zjevně nepovažoval posouzení tohoto podání jako podnětu k přezkumnému řízení za nesprávné, neboť dne 7. 2. 2019 podal za stěžovatelku podání označené jako odvolání.

[6] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytkla, že jeho rozsudek byl pro ni překvapivý, protože ani z průběhu jednání před krajským soudem nevyplývalo, že by rozhodnutí žalovaného bylo možné zrušit z úřední povinnosti. Stěžovatelka se tedy k rozhodné otázce nemohla vyjádřit.

[7] Dále stěžovatelka namítla „*bezpředmětnost soudního řízení*“. Uvedla, že krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí z důvodu, pro který jej nebylo možné zrušit, protože žalobou napadené rozhodnutí se týkalo jen odmítnutí odvolání ze dne 7. 2. 2019, a nikoli podání žalobkyně ze dne 4. 12. 2018, přičemž je nepochybné, že odvolání ze dne 7. 2. 2019 bylo podáno opožděně. Na základě argumentace krajského soudu by tedy dle názoru stěžovatelky bylo možné zrušit sdělení ze dne 21. 1. 2019, jímž byl podnět k zahájení přezkumného řízení odložen (ten by měl být asi podle názoru krajského soudu chápán jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.). Žalobkyně však proti tomuto sdělení nijak nebrojila.

[8] Stěžovatelka uzavřela, že celé soudní řízení má stejně jen akademickou povahu, protože jeho výsledek nemůže nijak zvrátit skutečnost, že stavba, která byla rozhodnutím o změně stavby povolena, již byla provedena a zkolaudována.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a odkázala na svá předchozí podání.

[11] Žalovaný souhlasil s kasační stížností. Konstatoval, že krajský soud překročil svou pravomoc, neboť žalobou napadené rozhodnutí překvapivě zrušil *ex officio* nad rámec včas

pokračování

vznesených žalobních námitek. Žalovaný se připojil k argumentaci stěžovatelky a uvedl, že krajský soud vytvořil konstukci, která neodpovídá procesním úkonům žalobkyně v odvolacím řízení, jakož i řízení před krajským soudem. Krajský soud žalovanému uložil, aby o podnětu žalobkyně k zahájení přezkumného řízení ze dne 4. 12. 2018 rozhodoval v řízení odvolacím. Žalovanému však není zřejmé, jak má naložit se skutečným předmětem odvolacího řízení, a to odvoláním ze dne 7. 2. 2019, které sám krajský soud považuje za opožděné. Z tohoto důvodu je rozsudek krajského soudu nesrozumitelný a v rozporu se skutkovými zjištěními.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] NSS konstatuje, že jediným důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, bylo nesprávné posouzení podání žalobkyně ze strany správních orgánů. Napadený rozsudek přitom NSS považuje za přezkoumatelný, neboť úvahy krajského soudu jsou srozumitelné a je zřejmé, na základě jakých důvodů ke svým závěrům dospěl. Na tom nic nemění ani výtky stěžovatelky a žalovaného ve vztahu k odvolání ze dne 7. 2. 2019, neboť je zjevné, že krajský soud za včas podané odvolání považoval již podání žalobkyně ze dne 4. 12. 2018. V odvolacím řízení by tedy žalovaný jako s odvoláním nakládal s podáním ze dne 4. 12. 2018 a k podání ze dne 7. 2. 2019 by přihlížel jako k jeho doplnění.

[14] Rozhodnou otázkou je v projednávané věci posouzení, zda podnět žalobkyně k zahájení přezkumného řízení ze dne 4. 12. 2018 lze posoudit ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno, jako odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 3. 2018 o změně stavby.

[15] Stěžovatelka v první řadě namítá porušení dispoziční zásady krajským soudem. Krajský soud podle názoru stěžovatelky zrušil rozhodnutí žalovaného na základě důvodu, který žalobkyně neuplatnila v žalobě, resp. ve lhůtě pro podání žaloby.

[16] NSS se obdobnou procesní situací zabýval již v rozsudcích ze dne 19. 10. 2016, čj. 1 Afs 215/2016 - 32, či ze dne 16. 12. 2021, čj. 1 Afs 497/2020 - 29. Ze závěrů těchto rozsudků vychází i v nyní projednávané věci.

[17] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*

[18] Z citovaného ustanovení vyplývá, že soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah napadení správního rozhodnutí a uvedení důvodů totiž znamená povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí (nebo jeho část) považuje za nezákonné, a toto tvrzení také odůvodnit. Žalobce přitom nemusí přesně označit zákonné ustanovení, s nímž je podle něj napadené rozhodnutí v rozporu. Podstatné je (nikoli nutně právním jazykem) popsat, v čem konkrétně nezákonnost spočívá. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné. Chybějící nebo nedostatečné tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí právě z chybějícího důvodu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006 - 65, a ze dne 31. 8. 2005, čj. 6 As 45/2004 - 84). Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS,

*„soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná“.*

[19] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že správní orgány neposoudily podání žalobkyně ze dne 4. 12. 2018 (označené jako podnět k přezkumnému řízení) podle jeho skutečného obsahu jako odvolání. Byl to současně jediný důvod, pro který krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a kterým se v rozsudku věcně zabýval.

[20] NSS konstatuje, že námitka, že správní orgány měly posoudit podnět žalobkyně k přezkumnému řízení ze dne 4. 12. 2018 podle jeho skutečného obsahu jako odvolání, v žalobě, která byla podána dne 26. 4. 2019, chybí. Tento argument žalobkyně neuplatnila v průběhu řízení před správními orgány, ani v žalobě, ale učinila tak po podání žaloby, a to poprvé až ve stanovisku ze dne 30. 4. 2020 (i v tomto podání však včasnost svého odvolání opět dovozovala především na základě argumentu, že rozhodnutí o změně stavby jí bylo doručeno dne 28. 1. 2019). Do té doby nikdy nic takového netvrdila (v replice ze dne 29. 8. 2019 namítala, že pokud vzal žalovaný za prokázáno, že rozhodnutí o změně stavby jí bylo doručeno dne 28. 11. 2018, měla podle § 84 odst. 2 správního řádu 90denní lhůtu k podání odvolání a odvolání podala dne 7. 2. 2019 včas). Tuto námitku tedy žalobkyně uplatnila zjevně až po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobou napadené rozhodnutí jí bylo doručeno již dne 28. 2. 2019.

[21] Podle názoru NSS nebylo možné na základě včasných žalobních námitek posuzovat otázku, zda žalobkyně dne 4. 12. 2018 ve skutečnosti nepodala odvolání proti rozhodnutí o změně stavby. Pokud by se žalobkyně v označení daného podání zmýlila, lze předpokládat, že by to zmínila nejpozději v žalobě. To se ale nestalo a krajský soud tak zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, který žalobkyně v žalobě včas neuplatnila. Dále je třeba posoudit, zda postup krajského soudu byl přípustnou výjimkou z dispoziční zásady.

[22] Krajský soud hodnotil porušení § 37 odst. 1 správního řádu z úřední povinnosti, neboť dovodil, že včasnost odvolání nemůže hodnotit bez posouzení otázky, jakou povahu mělo podání žalobkyně ze dne 4. 12. 2018. S tímto závěrem nelze souhlasit.

[23] Jednu z výjimek z dispoziční zásady stanoví § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něž soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Judikatura (srov. nálezy Ústavního soudu, např. ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08) dále dovodila, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti též k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou mj. absolutní neplatnost smlouvy či prekluze práva. Pro vady řízení je bez žalobní námítky soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pouze tehdy, pokud tyto vady brání přezkumu rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Azs 79/2009 - 84). Tak tomu v nyní projednávané věci nebylo. Údajná vada postupu správních orgánů, pro kterou krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, nebránila krajskému soudu v tom, aby přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Žalobkyně totiž namítala, že odvolání ze dne 7. 2. 2019 podala včas, neboť rozhodnutí o změně stavby jí bylo doručeno až dne 28. 1. 2019, a to při nahlížení do spisu jejím zástupcem. Podle žalobních tvrzení jí od tohoto data běžela lhůta k podání odvolání a její odvolání je včasné (viz odst. III, IV žaloby). Žalobkyně tak tento žalobní bod vymezila jasně, určitě a srozumitelně, čímž také jako „paní sporu“ nastavila meze soudního přezkumu. Nic jí přitom nepřekáželo v tom, aby již v žalobě případně namítala nesprávné posouzení jejího podání ze dne 4. 12. 2018 správními orgány.

pokračování

[24] Neobstojí ani odůvodnění krajského soudu, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s otázkou existence podání žalobkyně ze dne 4. 12. 2018. Žalovaný k tomu neměl žádný důvod, neboť žalobkyně ani v odvolání ze dne 7. 2. 2019 nenamítala, že její podání ze dne 4. 12. 2018 mělo být posouzeno podle obsahu jako odvolání. V té době ostatně nikdo nezpochybňoval charakter tohoto podání jako podnětu k přezkumnému řízení. V odvolání i žalobě byla ve vztahu k posouzení včasnosti odvolání žalobkyně, které bylo podáno dne 7. 2. 2019, nastolena jediná sporná otázka – kdy bylo žalobkyni doručeno rozhodnutí o změně stavby. Žalobkyně v žalobě označila za mylný závěr žalovaného, že jí toto rozhodnutí bylo doručeno dne 28. 11. 2018. Trvala na tom, že jí bylo prostřednictvím jejího zástupce doručeno až dne 28. 1. 2019.

[25] Nepřípadný je též odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016 - 27, který se týkal skutkově i právně jiné věci (žalovaný správní orgán rozhodl způsobem, který mu zákon neumožňoval, což je vada tak zásadní, že brání jakémukoli přezkumu věcných důvodů, které jej k vydání rozhodnutí vedly).

[26] Krajský soud tedy usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Azs 79/2009 - 84 aplikoval nesprávně a napadeným rozsudkem popřel princip vyjádřený v § 75 odst. 2 věte první s. ř. s., neboť přezkoumal rozhodnutí stěžovatele nad rámec žalobních bodů. Krajský soud nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí (resp. postupu správních orgánů) a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. Důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, nepředstavovaly ani výjimku z dispoziční zásady; nejednalo se tedy o důvody, ke kterým musí správní soudy přihlížet z úřední povinnosti (a případně tedy i nad rámec žalobních bodů).

[27] NSS dodává, že za této situace se již nevěnoval vypořádání námitek, které směřují proti posouzení sporných podání žalobkyně krajským soudem. Toto posouzení krajský soud provedl nad rámec žalobních bodů, a proto nezákonně. Není tedy důvod, aby se NSS blíže zabýval správností těchto závěrů. Proto jen na okraj a nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí NSS poznamenává k hodnocení schopnosti žalobkyně (profesí advokátky), které provedl krajský soud, že od advokáta zpravidla nelze očekávat „laická“ podání. Podání od žalobkyně či jejího zmocněnce tak jistě ani v této věci nelze porovnávat s podáním, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 8. 4. 2020, čj. 10Afs 414/2019-39, „*pomyslné práva neznalé babičky z Podkrkonoší*“.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[29] V novém řízení rozhodne krajský soud 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 8. dubna 2022

Ondřej Mrákota  
předseda senátu