



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Obec Radonice**, se sídlem Na Skále 185, Jenštejn, zastoupeného JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem se sídlem Stankovského 144, Čelákovice, proti žalovanému: **Městský úřad Brandýs nad Labem - Stará Boleslav**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2007, č. j. 44 Ca 29/2007 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 6. 9. 2007, č. j. 44 Ca 29/2007 – 28 odmítl návrh obce Radonice (dále jen „stěžovatel“) na zrušení potvrzení Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (dále jen „městský úřad“) ze dne 10. 1. 2007, č. j. Výst. 43065/2006-ES/VJ. V odůvodnění krajský soud uvedl, že potvrzení o existenci stavby, tedy o tom, že stavba byla stavebním úřadem řádně povolena, vydané podle ust. § 104 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), lze využít jako podklad pro zápis stavby do katastru nemovitostí. Nezakládá však nové právo ani se jím žádné právo závazně neurčuje, pouze se jím osvědčuje platný právní stav, který byl založen již dříve vydaným správním rozhodnutím. Nejedná se proto o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Předmětné osvědčení není vydáváno ve správním řízení podle části II. zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), ale je postupováno podle části IV., tj. § 154 a násl. správního řádu. Nelze proto aplikovat ustanovení o účastenství v řízení ani ustanovení o náležitostech správního rozhodnutí. V citované části správního řádu je stanoven postup pro přezkoumávání osvědčení vydaných v rozporu s právními předpisy a jejich zrušení (§ 156 správního řádu). Namítá-li tedy stěžovatel, že předmětné osvědčení bylo vydáno o věci,

kteřá není samostatným předmětem právních vztahů, osobě, kteřá není jejím skutečným vlastníkem, správní řád stanoví způsob pro zjednání nápravy, kteřý je možno využít. Protože předmětné osvědčení není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. je soudní přezkum takového úkonu vyloučen, je žaloba nepřipustná podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. Namítal, že krajský soud napadené usnesení nedoručil jeho právnímu zástupci a že rozhodl bez nařizení ústního jednání, ačkoli se stěžovatel vyjádřil, že s rozhodnutím bez nařizení jednání nesouhlasí. Stěžovatel považuje napadené usnesení za řádně nedoručené a trvá na tom, aby bylo jeho právnímu zástupci doručeno. Podle názoru stěžovatele se krajský soud vůbec nezabýval povahou rozhodnutí správního orgánu. Samotný městský úřad ve vyjádření k žalobě uvedl, že „předmětné potvrzení je listinou podle § 4 odst. 4 písm. a) zákona č. 265/1992 Sb., na základě které má být zapsáno vlastnické právo do katastru nemovitostí“. Z toho vyplývá, že správní orgán učinil úkon, kterým zakládá, mění, zrušuje nebo závazně určuje práva nebo povinnosti. Krajský soud vůbec nevzal v úvahu skutečnost, že citované ustanovení zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen „zákon č. 265/1992 Sb.“) uvádí listiny, na základě kterých bude proveden vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí a nezabýval se otázkou subsumování napadeného správního rozhodnutí pod toto citované ustanovení. Tímto svým nezákonným postupem odňal stěžovateli právo na spravedlivý proces a právo na řádnou správu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Městský úřad zcela zpochybnil vlastnické právo stěžovatele k předmětnému pozemku. Krajský soud v napadeném usnesení neuvedl důvody, jakož i důkazní prostředky nebo úvahy, které jej vedly k závěru, že napadené správní rozhodnutí není rozhodnutím podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Formální označení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí neznamená, že jde o rozhodnutí soudem přezkoumatelné. Vždy totiž musí být splněna podmínka, že tento úkon je zásahem do práv a povinností předpokládaným v ust. § 65 s. ř. s. K tomu je třeba posoudit, zda a k jakému zásahu do práv dochází při změně vlastnického práva k nemovitostem. Bez jakýchkoli pochyb změna vlastnického práva, resp. již samotné povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, je úkonem správního orgánu, který mění, ruší či zakládá práva třetích osob. Krajský soud nevzal v úvahu, že práva a povinnosti k nemovitostem vznikají, zanikají a mění se na základě právních skutečností předvídaných zákonem. Jednou nich je právě předmětné rozhodnutí městského úřadu, kterým dochází ke změně vlastnictví. Stěžovatel dále poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, podle něhož ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce, což stěžovatel jednoznačně doložil ve svém návrhu na zrušení rozhodnutí městského úřadu a činí návrh na zrušení tohoto rozhodnutí i nyní v kasační stížnosti. Dále stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, protože se krajský soud vůbec nezabýval přípustností žalobního návrhu. Městský úřad v dané věci učinil správní uvážení, které se vymyká zákonnému vymezení jeho pravomoci (rozhodl o soukromé osobě, že má být vlastníkem „stavby“), ačkoli vlastníkem pozemku p. č. 63/2 v k. ú. Radonice u Prahy je stěžovatel. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44. Napadené usnesení bylo podle stěžovatele vydáno v rozporu se zákonem, neboť krajský soud nepřezkoumal veškeré žalobní body. Proto je nepřezkoumatelné ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Městský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvody, které jej vedly k vydání předmětného potvrzení, byly popsány v jeho vyjádření k žalobě a na tomto svém vyjádření trvá. Vydané potvrzení nemá náležitosti rozhodnutí a není správním rozhodnutím, neboť nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, ani neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, ani nerozhoduje o procesních otázkách. Pouze konstatuje skutečný stav věci, a to, že se na předmětném pozemku nachází stavba zpevněné komunikace s asfaltovým povrchem.

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

Stěžovatel sice vyjádřil v kasační stížnosti přesvědčení, že „jsou zejména dány důvody kasační stížnosti podle uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s.“, ale takto uvedl jejich taxativní výčet. Protože jeho kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, připadá za této procesní situace v úvahu pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Správnost tohoto závěru potvrzuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srovnej např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. totiž v sobě zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publikovaný pod č. 427/2004 Sb. NSS, podle něhož pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy porušení procesního předpisu mělo nebo mohlo mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení). Nejvyšší správní soud se v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby nemůže zabývat tvrzenými vadami správního řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS), a stejně tak ani nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť ani krajský soud, jehož rozhodnutí je podrobena přezkumu, se žalobou věcně nezabýval. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby je tedy možno ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat nezákonnost právního názoru krajského soudu vedoucího k odmítnutí žaloby nebo podstatné vady řízení před soudem (či jeho zmatečnost), které měly za následek odmítnutí žaloby.

Stěžovatel v první řadě namítal procesní pochybení krajského soudu spočívající v tom, že napadené usnesení nebylo doručeno jeho právnímu zástupci a že ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení ústního jednání.

Podle ust. § 42 odst. 2 s. ř. s. se v případě, má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.

Ze soudního spisu vyplývá, že napadené usnesení bylo dne 17. 9. 2007 doručeno stěžovateli, který podal dne 1. 10. 2007 k poštovní přepravě v zastoupení advokátem JUDr. Alešem Pejchalem kasační stížnost. Následně bylo dne 8. 10. 2007 napadené usnesení doručeno i tomuto advokátovi a dne 10. 10. 2007 podal stěžovatel opět v zastoupení tohoto advokáta kasační stížnost obsahově shodnou s předchozí kasační stížností. Soudní spis však kromě plné moci datované dne 1. 10. 2007, která byla připojena k první kasační stížnosti,

neobsahuje žádnou plnou moc, jíž by byl uvedený advokát zmocněn k zastupování stěžovatele v řízení před krajským soudem přesto, že žalobu podával jménem stěžovatele advokát JUDr. Pejchal. Doručoval-li tedy krajský soud napadené usnesení za tohoto stavu stěžovateli, nelze jeho postupu v tomto směru nic vytknout. Proto je námitka absence řádného doručení napadeného usnesení nedůvodná.

K námitce, že krajský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, ačkoliv s takovým postupem stěžovatel nesouhlasil, Nejvyšší správní soud uvádí, že ústní jednání je určeno k projednání a rozhodnutí věci samé, jak také vyplývá z ustanovení § 49 odst. 1 a § 51 odst. 1 s. ř. s. Jestliže tedy v projednávané věci byl návrh odmítnut z důvodu, že se nejedná o úkon správního orgánu přezkoumatelný ve správním soudnictví, a soud tedy nerozhodoval ve věci samé, nelze v nenařízení jednání spatřovat tvrzenou nezákonnost (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 - 55). Rovněž tato námitka proto není důvodná.

Dále stěžovatel namítal, že se krajský soud vůbec nezabýval povahou rozhodnutí správního orgánu a v napadeném usnesení neuvedl důvody, jakož i důkazní prostředky nebo úvahy, které jej vedly k závěru, že napadené správní rozhodnutí není rozhodnutím podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Předmětný úkon spočíval v tom, že městský úřad vydal Ing. M. H. potvrzení, ve kterém s odkazem na § 104 stavebního zákona „potvrzuje, že na pozemku parc. č. 63/2 v katastrálním území Radonice u Prahy se nachází stavba zpevněné komunikace s asfaltovým povrchem, tak jak je zakresleno v příložené zjednodušené dokumentaci (pasportu stavby)“. V tomto potvrzení městský úřad dále uvedl, že „Toto vyjádření stavebního úřadu je osvědčením a slouží pro zápis do katastru nemovitostí“.

V této souvislosti je především nutno zdůraznit, že krajský soud se v odůvodnění napadeného usnesení zabýval výhradně otázkou, zda předmětný úkon je rozhodnutím přezkoumatelným soudem ve správním soudnictví a jeho argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za dostatečnou.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze předmětné potvrzení považovat za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle citovaného ustanovení se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterými se zakládají mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, se může domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 - 55 vyslovil právní názor, že „dělicím kritériem pro připuštění soudního přezkumu správních rozhodnutí není jejich hmotně či procesněprávní povaha, nýbrž konkrétní projev v právní sféře účastníka řízení (stěžovatele)“. K obdobnému závěru dospěl zdejší soud také v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42. Z citované judikatury vycházel Nejvyšší správní soud také v dané věci.

Předmětným úkonem městský úřad pouze potvrdil, že na pozemku p.č. 63/2 ve vlastnictví stěžovatele se nachází „stavba zpevněné komunikace s asfaltovým povrchem“. Obsahem tohoto potvrzení bylo pouze konstatování faktického stavu, jak byl zjištěn na místě samém. Z jeho obsahu podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by v důsledku

jeho vydání byla založena, změněna, deklarována, zrušena či závazně určována veřejná práva nebo povinnosti stěžovatele. Proto ho nelze považovat za úkon, který by jakkoli zasahoval do právní sféry stěžovatele. Závěr krajského soudu, že předmětné potvrzení není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví je tedy v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud považuje dále za nutné zdůraznit, že městský úřad jako úřad stavební se v daném případě zabýval pouze otázkou existence stavby z hlediska stavebního zákona. V žádném případě neřešil otázku, zda lze tuto „stavbu“ ve smyslu stavebních předpisů považovat také za „stavbu“ ve smyslu práva soukromého, tedy zda se jedná o nemovitou věc způsobilou být předmětem občanskoprávních vztahů (srovnej § 119 a 120 o. z.). K otázce rozdílného obsahu pojmu „stavba“ z hlediska práva stavebního (veřejného) a práva občanského (soukromého) odkazuje Nejvyšší správní soud na závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezech ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05 a ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. 529/05. Stěžovatel tedy mylně dovozuje, že vydáním předmětného potvrzení došlo ke zpochybnění jeho vlastnického práva k pozemku p. č. 63/2 v k. ú. Radonice u Prahy.

Pro posouzení, zda předmětné potvrzení je či není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, není podstatné, jedná-li se o listinu podřaditelnou pod ust. § 4 odst. 4 písm. a) zákona č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. listinu, na základě které má být zapsáno právo do katastru. Sama skutečnost, že určitá listina může sloužit jako podklad pro řízení před katastrálním úřadem, ještě nezakládá pravomoc správních soudů k přezkumu takové listiny. Tu je totiž třeba vždy posuzovat podle s. ř. s. jako základního procesního předpisu upravujícího řízení ve správním soudnictví.

Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, v němž byl vysloven právní názor, že „Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ je zcela nepřipadný. Uvedený právní názor totiž platí pouze v situaci, kdy se jedná o žalobu přípustnou, kterou se musí krajský soud zabývat meritorně v souladu s dispoziční zásadou (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak za situace, kdy krajský soud, jak tomu bylo v dané věci, odmítne žalobu jako nepřipustnou, zabývá se v odůvodnění pouze otázkou její nepřipustnosti a jakýkoliv věcný přezkum žalobních bodů, s výjimkou těch, které se vztahují k otázce přípustnosti, je v takovém případě vyloučen. Postupu krajského soudu proto nelze v daném případě nic vytknout. Z výše uvedené argumentace vyplývá také nedůvodnost námitky, že krajský soud byl povinen v souladu s ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat veškeré žalobní body.

Jelikož žaloba byla odmítnuta a krajský soud, stejně jako Nejvyšší správní soud, se věci meritorně nezabýval, je návrh stěžovatele na zrušení předmětného potvrzení vydaného městským úřadem zcela bezpředmětný.

Ze všech důvodů výše uvedených není napadené usnesení nezákonné, a proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a městskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu