



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Heleny Hrubé, Ph.D, ve věci

žalobců :

- a) E. V., bytem X
- b) V. S., bytem X
- c) J. S., bytem X
- d) Ing. K. S., bytem X
- e) Ing. O. S., bytem X
- f) V. S., bytem X
- g) J. V., bytem X
- h) E. N., bytem X
- ch) R. S., bytem X
- i) I. K., bytem X
- j) D. K., bytem X

zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem v Brně, Údolní 33, 602 00 Brno,

proti

žalovanému: Magistrát města Kladna, nám. Starosty Pavla 44, 272 25 Kladno,

o žalobě proti nezákonnému zásahu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

1. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu odeslanou Krajskému soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 20. 9. 2018 se žalobci domáhali vydání rozhodnutí, jímž by soud určil, že žalovaný nezahájením řízení o odstranění stavby (terénních úprav – skládky stavebního odpadu) na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. Chrášťany u Prahy - dále jen „Dotčené pozemky“) k jejich podnětu nezákonně zasáhl do jejich práv, a žalovanému uložil povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku zahájit řízení o odstranění stavby, a to terénních úprav – skládky stavebního odpadu na Dotčených pozemcích (dále jen „skládky“). Žalobci poukázali na skutečnosti týkající se skládky (mimo jiné rozsáhlé nepovolené terénní úpravy), jejich dlouholetou snahu o zabránění v nezákonném skládkování, bezúspěšné právní kroky k odstranění skládky včetně podnětů správním orgánům, nezákonné postupy provozovatele skládky J. F., společnosti A. i odpovědných správních úřadů. Skládka, která brání žalobcům dlouhodobě uplatňovat jejich vlastnická práva, je navíc pro okolí nebezpečná, a to z důvodu její nestability. Práva žalobců porušuje i žalovaný, který přes opakované podněty žalobců je nečinný a po žalobcích pouze požaduje nedůvodně stále další a další podklady týkající se skládky. Nečinnost žalovaného je tak nepřijatelným zásahem do práv a legitimního očekávání žalobců. Žalobci jsou k podání této žaloby aktivně legitimováni a to dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), neboť správní orgán je i přes jejich podněty nečinný a tato nečinnost se dotýká jejich právní sféry (shodně Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04, dále i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98). Dle citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008-98 *může být zásahem i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. ..., § 65 odst. 1 s.ř.s. je nutné vykládat 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...*Dle komentáře k s.ř.s. lze tento výklad k § 65 odst. 1 s.ř.s. přiměřeně aplikovat i na výklad § 82 s.ř.s.
2. Žalovaný s žalobním návrhem nesouhlasil a navrhl jej v plném rozsahu zamítnout. Podnětu žalobců na zahájení správního řízení žalovaný nemůže vyhovět, neboť není možné přesně a nepochybně určit výšku doposud provedených úprav ze strany J. F., nelze zcela na jisto určit počáteční stav skládky, ale ani její stav po převzetí práv ze strany žalobců, jakož i stav, který žadatelé označili toliko svým tvrzením za nepovolený. Z těchto důvodů není možné nařídit odstranění této skládky, protože ani žalobci neposkytli žalovanému potřebnou součinnost pro vyhovění podnětu a nepředložili nezbytné podklady.
3. Soud v dané věci podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili.
4. Na základě podané žaloby soud přezkoumal důvodnost žalobního návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu k okamžiku vydání tohoto rozsudku (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

5. Dle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
6. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, je ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny tyto podmínky: „Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Vzhledem k novele s. ř. s. účinné od 1. 1. 2012 (zákon č. 303/2011 Sb.) odpadla nutnost naplnit 6. podmínku.
7. Žalobci se podnětem domáhali zahájení řízení o nařízení odstranění stavby - skládky.
8. Řízení o odstranění stavby podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) je řízením zahajovaným z moci úřední, které je zcela v dispozici příslušného správního orgánu. Podnět k zahájení řízení o odstranění stavby může podat kdokoli, správní úřad toto řízení zahájí z moci úřední, pokud shledá důvody k zahájení řízení z moci úřední, v opačném případě řízení z moci úřední nezahájí. Nezahájením řízení o odstranění stavby z moci úřední i přes existenci podnětu se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, který ve svých rozhodnutích mimo jiné zdůraznil, že *podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno* (srovnej mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162). V rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58 Nejvyšší správní soud též uvedl, že *„podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, respektive rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“* Ke shodnému závěru došel Nejvyšší správní soud i v dalších

svých rozsudcích – srovnej rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104, rozsudek z 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016-26, rozsudek ze dne 1. 11. 2017, č. j. 6 As 160/2017- 40 a zejména rozsudek z 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017- 46, Sb. NSS 3631/2017. V posledně citovaném rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017- 46, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí NSS Nejvyšší správní soud opětovně poukázal na skutečnost, že *„zkoumání podnětů podaných podle § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí či usnesení a jejich posuzování neprobíhá ve správním řízení. Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele(...) řízení o odstranění stavby lze zahájit pouze z moci úřední a nikoliv na žádost (...) nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže (...) stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno. Pokud správní orgán důvody k zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nabrazovat dokazováním v řízení před soudem (...)) žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto (...). Případnou nečinnost správního orgánu spočívající v tom, že nebude zahájeno řízení z moci úřední, ač být zahájeno mělo, v jejímž důsledku bude docházet k porušování subjektivních práv osob, zřejmě není možné pokládat ani za tzv. jiný zásah, který není rozhodnutím, proti kterému by bylo možné brojit cestou správního soudnictví (§ 82 a násl. soudního řádu správního), a patrně ani za jiný zásah orgánu veřejné moci, proti kterému by bylo možné podat ústavní stížnost /čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy a § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu/.“*

9. Pro úplnost soud uvádí, že ani rozhodnutí, na která žalobci odkazují v žalobě (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 – 86 a usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04) nepodporují argumenty žalobců co do oprávněnosti žaloby (jak se mylně žalobci domnívají). Mimo jiné v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 – 86 Nejvyšší správní soud jednoznačně deklaroval, že *„správní orgán, jemuž byl adresován podnět, tedy má povinnost sdělit podateli ve stanovené lhůtě, jak s podnětem naložil - zda zahájil řízení, nebo že k takovému úkonu neshledal důvody. Takovou povinnost nemá jen vůči podatelům, kteří se stanou účastníky zahájeného řízení. Šetřením podnětu podle § 42 správního řádu se také zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13, kde uvedl, že správní řízení zahajované z moci úřední je spojeno s principem oficiality a legality, přičemž tento podnět nelze chápat jinak než jako pouhý impuls pro další činnost. Stěžovatelé svůj podnět směřovali k zahájení správního řízení; nezahájení nezákonným zásahem být nemůže. V usnesení z 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04 Ústavní soud zdůraznil mimo jiné, že „kdyby správní orgán za splnění zákonných podmínek neprovedl mu zákonem uložený úkon, byť by se nejednalo o vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, byl by nepochybně v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (...), zvláštní ochrana proti nečinnosti správního orgánu zakotvená v § 79 s. ř. s. se sice vztahuje pouze na nečinnost správního orgánu způsobenou nevydáním rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, orgány státní správy však mohou nepochybně zasáhnout do práv, včetně ústavních tím, že jsou nečinné při*

provádění jiných úkonů, než vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Takové případy pokrývá ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, přesto však újmu na právech působí“. Je tak zřejmé, že správní orgán musí reagovat na podnět žalobců (například sdělením, že podnětu vyhověno nebude), není ovšem povinen k takovému podnětu řízení zahájit.

10. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že nezákonným zásahem nemůže být nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední. Výše citované závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze zcela přiměřeně aplikovat na posuzovanou věc žalobců, není jakýkoli důvod se od těchto ustálených závěrů odchýlit (a to i přes zjevně dlouhodobě obtížnou právní situaci žalobců ve věci Dotčených pozemků). Touto žalobou se tak žalobci fakticky domáhají odstranění domnělé nečinnosti žalovaného, kdy ovšem nemají veřejné subjektivní právo na zahájení správního řízení k jejich podnětu. Proto se žalobci nemohou zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domoci ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.
11. Oproti argumentaci žalobců je třeba zdůraznit, že právo na soudní ochranu je i přesto v jejich případě zajištěno. Minulá nezákonná rozhodnutí správních orgánů byla zrušena, žalobci tedy mohou zvážit žalobu na náhradu škody způsobenou těmito nezákonnými rozhodnutími. Hlavní újma však byla žalobcům způsobena jednáním soukromých osob, které bez jejich svolení na jejich pozemky prováděly závážku. V tomto směru však ochranu vlastnických práv zásadně poskytují soudy v občanskoprávním soudním řízení, na něž je třeba se obrátit, správní soudnictví není k nápravě soukromoprávních vztahů určeno.
12. S přihlédnutím k výše uvedenému (z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobců), tak soud výrokem I. tohoto rozsudku žalobu žalobců dle § 81 odstavce 3 s. ř. s. zamítl.
13. K tomu, aby soud dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, nebylo třeba provádět žádný z navržených důkazů ani zjišťovat pravdivost tvrzení účastníků tohoto řízení obsahem správního spisu, respektive jeho vybranou částí. Soud proto dokazování neprováděl, pravdivost tvrzení účastníků obsahem spisu či jeho vybranou částí neprověřoval.
14. Výrok o nákladech řízení ve vztahu mezi žalobci a žalovaným je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve sporu neúspěšným žalobcům nepřísluší právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Z tohoto důvodu soud výrokem II. tohoto rozsudku vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. února 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu