

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **H.**
sídlem X
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Městský úřad Kolín**
sídlem Karlovo náměstí 78, 280 02 Kolín
zastoupen advokátem JUDr. Borisem Jančákem
sídlem Mostní 77, 280 02 Kolín IV

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobci se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 26. 6. 2018, domáhá určení nezákonnosti zásahu žalovaného, který spatřuje v tom, že žalovaný nezačal řízení o odstranění stavby provozovny občerstvení sestávající z přípojného vozidla – přívěsu, dalšího přívěsu určeného k ubytování obsluhy, přenosné chemické toalety a z plátěných přístřešků na pozemku p. č. X v k. ú. X (dále jen „sporná stavba“), a dále požaduje, aby soud žalovanému uložil do 15 dnů od právní moci rozsudku zahájit řízení o odstranění sporné stavby.
2. Žalobce na úvod sděluje (a dokládá kopií svých stanov), že je spolkem, jehož účelem je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí. Jako spolek působí dlouhodobě (od roku 2002) především v lokalitě H. na území obce V. a v jejím okolí. S poukazem na nález Ústavního soudu (dle jen „ÚS“) ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 59/14, vyjadřuje své přesvědčení, že splňuje kritéria dostatečné délky působení, relevantního předmětu činnosti i místního vztahu k dotčené lokalitě pro přiznání aktivní věcné legitimace v dané věci, a to v souladu se závazky plynoucími z čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášené pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), která smluvním stranám

ukládá zajistit členům dotčené veřejnosti zahrnující i tzv. ekologické spolky přístup k soudním řízením ve věcech týkajících se životního prostředí též ve vztahu k ochraně proti opomenutím orgánů veřejné správy. Takovým opomenutím přitom podle žalobce může být právě i nezahájení řízení o odstranění stavby za situace, v níž stavba poškozuje či ohrožuje životní prostředí.

3. Žalobce poukazuje na to, že dne 21. 5. 2018 zaslal žalovanému podnět podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) k zahájení řízení o odstranění sporné stavby, v němž mj. poukázal na to, že tato stavba nebyla ohlášena ani povolena, je umístěna v rozporu s územním plánem na zemědělské půdě, bez souhlasu vodoprávního úřadu se nachází v záplavovém území a je současně situována v Nadregionálním biocentru NRBC 7 – Polabský luh v rozporu se zákonným účelem územního systému ekologické stability. V žalobě též dodává, že sporná stavba se bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody navíc nachází v údolní nivě řeky Labe, která je významným krajinným prvkem. Až do dne podání žaloby však žalovaný na podání nereagoval. Z repliky žaloby dále vyplývá, že žalovaný mu odpověděl dne 4. 7. 2018 a na podnět žalobce k uplatnění opatření proti nečinnosti dále dne 6. 8. 2018 odpověděl též Krajský úřad Středočeského kraje, oba však shodně dospěli i přes podrobnou argumentaci žalobce k závěru (shodnému jako v případě podnětu žalobce podaného v roce 2017), že sporná stavba není stavbou ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a že tedy nespadá do pravomoci stavebního úřadu.
4. Žalobce si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), podle které osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s. (rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, publikovaný pod č. 3631/2017 Sb. NSS). Žalobce však vnímá tyto závěry za rozporné s judikaturou rozšířeného senátu NSS a ÚS.
5. Poukazuje na usnesení ÚS ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04, podle nějž ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. má za cíl zajistit dostatečně účinnou ochranu práv i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, a přesto působí újmu na právech, a na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, podle kterého věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nároková práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole a že proto zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dále zmiňuje usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, podle nějž musí být žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon

správního orgánu vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře. Tyto závěry přitom žalobce považuje za přiměřeně použitelné i při výkladu § 82 s. ř. s.

6. Žalobce zdůrazňuje, že i s ohledem na mezinárodní závazky České republiky je třeba dovodit, že ne zahájením řízení o odstranění stavby realizované bez příslušných povolení či souhlasů byla zasažena jeho veřejná subjektivní práva nezákonnou nečinností stavebního úřadu, a to bez ohledu na to, zda žalobce podal či nepodal podnět k takovému postupu. Vzhledem k tomu, že žalobce je spolkem založeným k ochraně životního prostředí, je jeho právní sféra dotčena nezákonným umístěním sporné stavby, která poškozují či ohrožuje životní prostředí v předmětné lokalitě. Právní sféra žalobce, kterému nebyla poskytnuta zákonem předpokládaná ochrana, je přitom negativně dotčena důsledky existence nepovolené stavby, a proto nedává smysl, aby žalobce v petitu žaloby napadal pouze nesprávné vyřízení podaného podnětu, jak nabízí rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, č. 3563/2017 Sb. NSS. Žalobce je navíc v daném případě jediným typem subjektu, který se s ohledem na neexistenci dotčených vlastníků může soudního přezkumu domáhat. Pokud by žalobci aktivní legitimace přiznána nebyla, zůstal by nezákonný postup žalovaného zcela mimo dosah soudní kontroly, protože v daném případě nepřichází do úvahy ani podání žaloby proti (neexistujícímu) rozhodnutí, ani žaloba na ochranu proti nečinnosti, jak plyne z rozsudku NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58. Podle žalobce by tak vznikl stav odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).
7. Žalobce též připomíná, že v daném případě vyčerpal všechny právní prostředky nápravy, protože v návaznosti na učiněný podnět k zahájení řízení o odstranění stavby požádal nadřízený orgán také o přijetí opatření proti nečinnosti. Současně žalobu podal záhy poté, co žalovanému uplynula lhůta 30 dnů pro vyřízení podnětu, takže považuje svou žalobu za včasnou.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítá, že žaloba není podána správně, neboť žalovaný Městský úřad Kolín není v občanskoprávním smyslu subjektem práva a žalováno tak má být město Kolín. K věci samé pak uvedl, že spornou stavbou jsou ve skutečnosti provozuschopná přípojná vozidla, která v daném místě na louce využívané rybáři a výletníky mimo přírodní rezervaci Veltrubský luh vzdálenou cca 200 metrů stojí jen dočasně na dobu letní sezóny. Tato vozidla nejsou připojena na zdroje energie a jsou podle sdělení provozovatele navíc přemísťována, takže se nejedná o stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, u níž by bylo třeba řešit její soulad s územně plánovací dokumentací. Posouzení ohrožení zájmů ochrany přírody pak nepřísluší stavebnímu úřadu. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby a současně žádal, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.
9. V replice žalobce upozornil žalovaného na to, že ve správním soudnictví je žalovaným správní orgán a že argumentace žalovaného nedostatkem pasivní procesní legitimace by se uplatnila pouze v občanském soudním řízení. Dále žalobce zopakoval svou argumentaci, proč sporná stavba je stavbou ve smyslu stavebního zákona jakožto výrobek plnící funkci stavby – prodejního stánku ve smyslu § 2 odst. 3 ve spojení s § 79 odst. 2 písm. t) stavebního zákona, a doplnil, že případné účelové přemísťování by představovalo pouze obcházení zákona, jemuž nelze poskytnout právní ochranu. V závěru žalobce také

upozornil na judikaturu NSS a ÚS, podle níž náklady na zastoupení advokátem nemohou představovat účelně vynaložené náklady řízení v situaci, kdy správní orgán obhájí svou činnost v rámci běžné správní agendy.

10. Soud se nejprve zabýval tím, zda je žaloba přípustná. Dospěl přitom k závěru, že žalobu je třeba odmítnout jako podanou zjevně neoprávněnou osobou.
11. Pokud jde o označení žalovaného, zde se soud plně shoduje s žalobcem v tom, že žalovaný se mylí, pokud dovozuje, že Městský úřad Kolín jakožto stavební úřad nemá procesní způsobilost v soudním řízení správním. Právý opak plyne z ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a c) a z § 82 s. ř. s., z nichž je patrné, že v soudním řízení správním, a to i v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, vystupuje jako žalovaný právě správní orgán, a nikoliv subjekt, který má způsobilost k právům a povinnostem ve smyslu občanského hmotného práva. Zmíněná ustanovení představují právní normu, která přiznává správním orgánům procesní způsobilost v soudním řízení správním.
12. Další významnou odlišností, kterou se soudní řízení správní odlišuje od občanského soudního řízení, je právní úprava, která zjevný nedostatek aktivní věcné legitimace přímo spojuje s aktivní procesní legitimací. Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. totiž platí, nestanoví-li tento zákon jinak, že soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Jak přitom vyplývá z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobou proti rozhodnutí správního orgánu lze napadnout jen taková rozhodnutí, která se přímo dotýkají veřejných subjektivních práv žalobce, resp. která jinak přímo zasahují jeho právní sféru (bližší viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Soud se shoduje se žalobcem v tom, že obdobné principy platí též v situaci, kdy je žalobou na ochranu před nezákonným zásahem napadán jiný akt (včetně pasivity) správního orgánu než správní rozhodnutí či nečinnost spočívající v nevydání správního rozhodnutí (srov. též podobnou formulaci předpokládaného dotčení žalobce v § 82 s. ř. s.).
13. Pokud je tedy jasně vymezena skutková podstata tvrzeného přímého dotčení žalobce jednáním správního orgánu, avšak takto popsany skutek se z právního hlediska (byť může jít i o složitější právní posouzení) zjevně nemůže žalobce přímo dotknout, procesní norma předpokládá, že taková žaloba bude odmítnuta postupem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., aniž by bylo nutné ve věci nařizovat jednání a rozhodovat rozsudkem o tom, že nejsou splněny 1. či 2. podmínka úspěšnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jak byly vymezeny žalobcem zmiňovaným rozsudkem NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. Shodně na danou otázku nahlíží i rozšířený senát NSS např. v souvislosti s posouzením aktivní legitimace při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, odst. 33 a 39), který v případě nedostatku přímého dotčení navrhovatele hovoří o nedostatku jeho aktivní procesní legitimace a odmítnutí návrhu. Přitom formulace § 101a odst. 1 s. ř. s. je zcela analogická formulacím užitým v § 65 odst. 1 a § 82 s. ř. s.
14. Žalobci nelze přisvědčit již v jeho prvotním předpokladu, že v dané věci mu plynou jakožto zástupci tzv. dotčené veřejnosti práva přímo z Aarhuské úmluvy. Žalobce přehlíží, že práva garantovaná Aarhuskou úmluvou se nevztahují na jakýkoliv záměr potenciálně se dotýkající ochrany životního prostředí, nýbrž pouze na záměry významné, vymezené v návaznosti na čl. 6 v její příloze I. Sporná stavba, ať už je její povaha z hlediska

stavebního zákona jakákoliv, však zjevně není (pro svou bagatelní povahu) záměrem jakkoliv srovnatelným se záměry, na něž Aarhuská úmluva pamatuje. Žalobce se tedy nemůže v daném případě dovolávat svého postavení coby dotčené veřejnosti a nemůže v tomto směru dovozovat jakýkoliv zásah do svých veřejných subjektivních práv, potažmo své právní sféry.

15. Pokud pak žalobce dále konstatuje, že se jeho právní sféry přímo dotýká nezákonné umístění sporné stavby, resp. důsledky existence sporné stavby, zde soud uvádí, že nelegální umístění sporné stavby a její samotná existence zjevně nejsou důsledkem působení správních orgánů (žalovaného), nýbrž aktivity té osoby, která v daném místě přívěsy a další movité věci umístila. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem slouží jako obranný prostředek proti jednání správních orgánů, nikoliv osob soukromého práva. Toho si je nicméně žalobce zjevně vědom, protože této žalobní argumentaci navrhovaný žalobní petit ani neodpovídá. Žalobce jím nepožaduje uložení povinnosti vlastníkům sporné stavby či pozemků, na nichž je umístěna, nýbrž se domáhá uložení povinnosti žalovanému zahájit řízení o odstranění stavby.
16. Ve skutečnosti je tak třeba posoudit (slovy rozšířeného senátu NSS) plauzibilitu tvrzení žalobce o tom, že do jeho právní sféry zasahuje nečinnost žalovaného, který ani přes podnět uplatněný žalobcem v rozporu se svými zákonnými povinnostmi nezahájil řízení o odstranění sporné stavby. V tomto směru však soud neshledává důvod pro odchýlení od závěrů vyslovených v rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, který byl schválen plénem NSS k publikaci pod č. 3631/2017 Sb. NSS.
17. Soud nemá ani za to, že by zde vyjádřený závěr o tom, že nikomu nesvědčí právo na zahájení řízení z moci úřední, byl v rozporu s žalobcem citovanou judikaturou rozšířeného senátu NSS či s judikaturou ÚS. Citovaná judikatura se totiž zabývá těmi případy, kdy na straně žalobce lze dovodit, že aktem správního orgánu či jeho nečinností je zasaženo jeho veřejné subjektivní právo (právní sféra). Byť takový žalobce nemusí mít zákonem garantované právo na to, aby bylo i při splnění zákonem předpokládaných podmínek jeho žádosti vyhověno s ohledem na zákonem předpokládanou šíři správního uvážení (např. v případě žádosti o udělení státního občanství či o přiznání azylu z humanitárních důvodů), má přesto právo na to, aby jeho žádost byla procesně řádným způsobem projednána a nebylo s ní zacházeno diskriminačně či jinak ústavně nepřijatelným způsobem. Právě zákonem upravená možnost podáním žádosti zahájit správní řízení je přitom výchozím bodem, od něž lze zásah do právní sféry žalobce dovodit, protože právními předpisy předpokládané povinnosti správního orgánu takovou žádost projednat a rozhodnout o ní odpovídá veřejné subjektivní právo žalobce, jež může být vadným postupem správního orgánu zasaženo. Žalobce v této věci však žádným veřejným subjektivním právem nedisponuje. Povinnosti správního orgánu zahájit řízení o odstranění potenciálně nepovolené stavby z moci úřední neodpovídá veřejné subjektivní právo kohokoliv, kdo by mohl v návaznosti na něj dovozovat zasažení své právní sféry.
18. Protože se žalobce nemůže v dané souvislosti smysluplně dovolávat dotčení své právní sféry, a to ani odkazem na Aarhuskou úmluvu, nelze v dané situaci považovat za problematickou ani tu skutečnost, že reálně postrádá účinný právní prostředek jak prosadit svůj právní názor v činnosti správních orgánů. V tomto směru to je zákonodárce, kdo nastavil limity, v nichž přiznává osobám, které se cítí být dotčeny existencí určité stavby, právo zahájit řízení před správním orgánem. Žalobci však takové právo nepřiznal. Takové právo ostatně nemají např. ani vlastníci pozemku pod spornou stavbou – ti by museli

postupovat cestou žaloby na ochranu vlastnického práva (žaloby na vyklizení pozemku) směřované vůči vlastníkům sporné stavby.

19. Žalobce by se mohl domáhat ochrany před nezákonným zásahem např. v podobě opožděné reakce žalovaného na jím uplatněný podnět, protože existenci práva podatele podnětu na vyrozumění o způsobu jeho vyřízení lze z platné právní úpravy dovodit. Tímto směrem však zjevně (s ohledem na text petitu) žaloba nesměřuje, protože takové zjištění soudu by žalobce patrně považoval za nedostatečné.
20. Lze tedy shrnout, že žalobcovo tvrzení o přímém dotčení jeho právní sféry nezahájením řízení o odstranění sporné stavby zjevně není pravdivé. Jedná se pouze o jeho subjektivní přesvědčení, které však postrádá odraz v objektivním právu. Této skutečnosti si sám musí být vědom, jestliže odkazuje na rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS, v němž byl nosný právní závěr pro toto posouzení s odkazem na dlouhodobou a konstantní judikaturu správních soudů vysloven. Nemůže být tedy pro žalobce nijak překvapivé ani vyústění tohoto řízení v podobě odmítnutí podané žaloby z důvodu zjevného nedostatku dotčení (zjevné neoprávněnosti) žalobce ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
21. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., jež stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
22. Posledním výrokem soud rozhodl ve smyslu § 6a odst. 4 a § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč. Tento poplatek bude žalobci vrácen podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve lhůtě 30 dnů od právní moci výroku o vrácení poplatku.

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). Připadne-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. září 2018

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu