



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce **B. J.**, proti žalovanému **Městskému úřadu Mikulov**, se sídlem Mikulov, Náměstí 1, o žalobě ze dne 12. 11. 2013 o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném jím pod sp. zn. STZI/21739/2013/CIZM ve věci vydání souhlasu s provedením stavebního záměru ohlášeného žalobcem dne 12. 8. 2013,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[1] Dne 18. 11. 2013 obdržel zdejší soud žalobcovu podání ze dne 12. 11. 2013 označené jako „*Správní žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*“ a uvozené

konstatováním, že žalobce podává v souladu s § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), žalobu z důvodu ochrany před nečinností správního orgánu.

[2] Žalobce uvedl, že dne 12. 8. 2013 doručil žalovanému ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. j.) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), kterým oznámil svůj záměr provést udržovací práce na stavbě neuvedené v § 103 odst. 1 písm. c) citovaného zákona, a to na stavbě rodinného domu č. p. 47 na pozemku parc. č. 68 v katastrálním území Mikulov na Moravě.

[3] Dne 26. 8. 2013 žalovaný vyzval žalobce, aby ohlášení doplnil o doklad prokazující právo založené smlouvou provést stavební záměr na stavbě a závazná stanoviska dotčených orgánů. Na základě této výzvy žalobce dne 3. 9. 2013 doplnil požadované doklady, a měl tak za to, že splnil veškeré zákonné náležitosti stanovené pro ohlášení předmětných udržovacích prací.

[4] Žalovaný měl dle žalobce do třiceti dnů ode dne podání ohlášení vydat v souladu s § 106 odst. 1 stavebního zákona souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

[5] S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby soud vydal rozsudek následujícího znění: *„Žalovaný je povinen začít konat a v duchu § 106 odst. 1, zák. 183/2006 Sb., v platném znění a je povinen bezodkladně vydat souhlas s provedením stavebního záměru ohlášeného žalobcem dne 12. 8. 2013.“*

[6] Přípisem ze dne 29. 11. 2013 (č. l. 17) zdejší soud žalobce vyzval, aby sdělil, zda se v předmětné věci nějakým způsobem bránil proti nečinnosti žalovaného a zda žalovaný vydal usnesení o provedení stavebního řízení podle § 107 stavebního zákona.

[7] V odpovědi na tuto výzvu ze dne 13. 12. 2013 žalobce uvedl, že dne 26. 11. 2013 prostřednictvím svého zástupce ústně vyzval odpovědnou pracovníci žalovaného, aby ve věci konala. Do dnešního dne však žalovaný nekoná. Dále uvedl, že žalovaný nevydal usnesení o provedení stavebního řízení podle § 107 stavebního zákona.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

[8] Žalovaný ve vyjádření ze dne 8. 1. 2014 sdělil, že z žaloby není patrné, že by žalobce požádal ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nadřízený správní orgán žalovaného o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu. Nejsou tak splněny podmínky pro jeho žalobní legitimaci, jelikož žalobce ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. nevyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

[9] Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. může soud uložit rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. Nelze se však domáhat, aby správní

orgán určitým způsobem rozhodl, například aby návrhu vyhověl, jak v žalobě navrhuje žalobce. Lhůtu požadovanou žalobcem (*bezodkladně*) nelze považovat za přiměřenou.

[10] Žalovaný navrhl, aby soud žalobu odmítl, případně zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[11] Krajský soud v Brně se v mezích žalobních bodů zabýval zákonností postupu žalovaného při vyřizování ohlášení stavebního záměru, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná**.

[12] Soud považoval za důležité nejprve nastínit systematiku řízení před správními soudy. Věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního je nutno vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností byl podroben účinné soudní kontrole.

[13] Současná veřejná správa vykonává svoji činnost většinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše určit původce i adresáta daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematikou s. ř. s., že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci. Proto ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[14] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[15] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotyčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána, poté co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[16] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu. Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít

nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[17] Nezřídka bude rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah. (Při těchto úvahách vycházel zdejší soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[18] V dané věci bylo nutné posoudit právní povahu souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru ve smyslu § 106 stavebního zákona, jehož vydání se žalobce domáhal. V tom lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, které sjednotilo do té doby roztržštěnou judikaturu správních soudů v této problematice. Rozšířený senát konstatoval, že „*souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní*“.

[19] Rozšířený senát dospěl k závěru, že předmětné souhlasy nejsou rozhodnutími a ve vztahu k správnímu řádu nenaplnují ani definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (§ 154 správního řádu). Také ve vztahu k soudnímu řádu správnímu (konkrétně k § 79 odst. 1) nelze souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru považovat za osvědčení. To podle doktríny správního práva „*úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). (...) Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.*“ (Dušan Hendrych a kol., *Správní právo. Obecná část*, 7. vyd., C. H. Beck, Praha 2009, str. 288).

[20] Žalovaný v dané věci nemá povinnost vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé. Nemá ani povinnost vydat osvědčení. Jeho jednání spočívá buď ve vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru (což je jiný úkon ve smyslu § 158 správního řádu), anebo v tom, že rozhodne procesním usnesením o provedení stavebního řízení (viz § 107 stavebního zákona). Vůči nevydání souhlasu s provedením ohlášeného

stavebního záměru do třiceti dnů ode dne podání ohlášení dle § 106 stavebního zákona se tedy nelze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[21] Oproti tomu zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., jak již bylo řečeno výše, chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Zásahem tedy může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého jiného úkonu než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či osvědčení dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Vůči nevydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru v zákonem stanovené lhůtě se lze tedy v rámci správního soudnictví bránit zásahovou žalobou.

[22] V této souvislosti lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009–197, podle kterého „žaloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.)“.

[23] V dané věci žalobce ve své žalobě nazvané jako „Správní žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“ ze dne 12. 11. 2013 zformuloval svůj žalobní petit následujícím způsobem: „Žalovaný je povinen začít konat a v duchu § 106 odst. 1, zák. 183/2006 Sb., v platném znění a je povinen bezodkladně vydat souhlas s provedením stavebního záměru ohlášeného žalobcem dne 12. 8. 2013“. V žalobě žalobce konstantně brojí proti nečinnosti žalovaného a domáhá se vydání souhlasu s provedením stavebního záměru. Žalobu vzhledem k jejímu obsahu a žalobnímu petitu, nelze hodnotit jinak, nežli jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z žaloby totiž nevyplývá, že by se žalobce domáhal něčeho jiného než vydání souhlasu s provedením stavebního záměru. V žalobě neuvedl, že by v postupu žalovaného spatřoval nezákonný zásah, jímž by byl přímo zkrácen na svých právech.

[24] Soud nepovažuje žalobu za vnitřně rozpornou, ani neshledal, že by existoval rozpor mezi tvrzenými skutečnostmi žalobce a navrženým petitem. Stejně tak neshledal petit nepřesným, neurčitým či nesrozumitelným. Naopak, žaloba byla bezvadná. Jelikož však souhlas podle § 106 stavebního zákona není rozhodnutím ani osvědčením, které by byl žalovaný povinen vydat ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., soud shledal, že žaloba je nedůvodná. Ačkoli byla žaloba perfektní, žalobce zvolil nesprávnou formu, a jakákoliv výzva k opravě vad, nebo poučování o hmotněprávních aspektech jeho žaloby by byla nad rámec toho, co soud může v řízení učinit (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42).

[25] Žalobu nebylo možno odmítnout, jak navrhoval žalovaný, jelikož veškeré podmínky řízení byly splněny. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100 (publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS), uvedl že „nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné

vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. (...) Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.“

[26] Podle § 80 odst. 3 správního řádu tedy může účastník po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu.

[27] Podle § 106 odst. 2 stavebního zákona se však na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru nevztahují části druhá a třetí správního řádu, a tudíž ani ochrana před nečinností upravená v hlavě VII druhé části. Stavební zákon vlastní prostředky na ochranu proti nečinnosti správního orgánu neobsahuje. Po uplynutí zákonné lhůty pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 106 stavebního zákona, tak již žalobce neměl k dispozici další prostředky, které by mohl čerpat ke své ochraně proti nečinnosti v rámci procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu a bezvýsledně tak vyčerpal prostředky předpokládané § 79 odst. 1 s. ř. s. Podmínka aktivní legitimace tedy byla splněna.

[28] *Obiter dictum* soud podotýká, že i kdyby bylo na žalobu pohlíženo jako na žalobu zásahovou, nebylo by možné jí vyhovět a byla by zamítnuta. Dle § 87 s. ř. s. soud o zásahových žalobách rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni rozhodnutí. Jak vyplynulo ze správního spisu (především z protokolu ze dne 26. 11. 2013, č. j. MUMI 13033200, sp. zn. STZI/19047/2013/CIZM, včetně fotodokumentace), žalobce již ohlašované udržovací práce (nahrazení stávající betonové podlahy v suterénu za cihelnou dlažbu a opravu narušených vnitřních omítek pomocí hladké vápenné omítky a bílého nátěru) fakticky provedl, a to bez souhlasu správního orgánu. Souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru již tedy nebylo možné vydat, o čemž žalovaný v souladu s § 155 správního řádu uvědomil žalobce sdělením č. 1451/2013 ze dne 16. 12. 2013, č. j. MUMI 13035256, sp. zn. STZI/21739/2013/CIZM.

[29] Postup ohledně udělení souhlasu s ohlášeným stavebním záměrem byl fakticky ukončen a žalovaný již nemůže souhlas vydat, ale ani rozhodnout o provedení stavebního řízení podle § 107 stavebního zákona. Soud by tedy ani teoreticky žalobce nemohl uspokojit na základě zásahové žaloby. Naopak bylo na žalovaném, aby v takovéto situaci zahájil řízení o odstranění stavby, provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona. Tak se již ostatně stalo oznámením ze dne 16. 12. 2013, č. j. MUMI 13035274, sp. zn. STZI/35122/2013/CIZM, jak je soudu známo z jeho úřední činnosti (řízení ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 5/2014).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Krajský soud v Brně tedy shledal žalobu nedůvodnou, pročez ji zamítl podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

[31] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 15. května 2014

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu