



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Ing. L. K.**, proti žalovanému: **Městský úřad Chlumeck nad Cidlinou**, Klicperovo nám. 64, Chlumeck nad Cidlinou, PSČ 503 51, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, došlou nadepsanému krajskému soudu dne 8. 2. 2011, se žalobce domáhal vydání rozsudku, jímž by byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci jeho odvolání vedené pod č.j. OVŽP 4670/10 636/2010-Hla, ze dne 27. 9. 2010. V žalobě předně uvedl, že dne 9. 8. 2010 doručil žalovanému žádost o podání vysvětlení k prováděné stavbě – terénních úprav na pozemku parc. č. 635/4 v kat. území Chlumeck nad Cidlinou, který je ve vlastnictví J. V.. S touto skutečností žalobce spojoval zahájení správního řízení, v němž žalovaný podle žalobního tvrzení nepostupoval v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Jednotlivá porušení tohoto zákonného předpisu (§ 71 odst. 1, § 67 odst. 1, § 68 odst. 3 a 5, § 2 odst. 1 a 4, § 36 odst. 1, 2 a 3, § 3, § 4 odst. 4, § 6 odst. 1 a 2 a § 7 odst. 1) žalobce specifikoval, a to zejména na straně druhé a třetí žaloby. V jejich důsledku měl být výrazně poškozen na svých procesních právech způsobem, který má ústavní rozměr. V této souvislosti se dovolával Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod (viz zejména bod III. žaloby), jež měly být rovněž porušeny, pod bodem IV. žaloby vypočetl

porušení Úmluvy o lidských právech a opatření vrcholných orgánů členských zemí Rady Evropy, jichž se měl žalovaný v přezkoumávané věci dopustit. Svá tvrzení dokreslil odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz článek III. žaloby). K tomu zmínil i obecné zásady římského práva bez bližší vazby na konkrétní okolnosti daného případu (viz bod VI. žaloby).

Věcná stránka žalobního návrhu je pak popsána v jeho bodu II. Jde v podstatě o to, že žalobce žalovanému podáním ze dne 9. 8. 2010 oznámil provádění terénních úprav na pozemku p. č. 635/4 v kat. území Chlumeč nad Cidlinou, přičemž vyjádřil obavu, že mohou trvale narušovat vodní režim na jeho sousedním pozemku p. č. 632/1. Vzhledem k tomu žádal o prošetření této věci. Následně se zjistilo, že jde o nepovolené stavební práce, s jejichž řešením žalovaným žalobce nebyl spokojen a v němž spatřoval porušení konkrétně vyjmenovaných ustanovení stavebního zákona, uvedených v žalobě.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 22. 3. 2011. Uvedl v něm, že na základě podnětu žalobce provedl dne 14. 9. 2010 ústní jednání spojené s místním šetřením. Při něm zjistil, že na parcele č. 635/4 byly provedeny terénní úpravy (štěrkovou drtí zpevněný příjezd na pozemek), které neohrožují majetek žalobce ani vodní režim v oblasti. Svým rozsahem však vyžadovaly přivolení stavebním úřadem. Žalovaný informoval žalobce o výsledku místního šetření dopisem ze dne 27. 9. 2010. Žalovaný dále uvedl, že žalobce podal dne 20. 10. 2010 odvolání proti rozhodnutí s neexistujícím číslem jednacím, na což jej žalovaný upozornil dopisem ze dne 4. 11. 2010 a zároveň jej opět seznámil s výsledky místního šetření a podal informaci o tom, že na jeho podání ze dne 9. srpna 2010 bylo nahlíženo jako na podnět k zahájení řízení z úřední povinnosti. To bylo zahájeno (řízení o odstranění) dne 21. 10. 2010. Nato žalovaný uzavřel, že z uvedených skutečností lze dovodit, že nebyly porušeny žádné lhůty, a proto ani nelze mluvit o nečinnosti. Na základě uvedeného podnětu žalobce byl napraven nezákonný stav. Žalobu považoval za nedůvodnou.

K projednání žaloby nařídil krajský soud na den 4. 10. 2011 jednání. Žalobce při něm setrval na svých dosavadních stanoviscích, upravil však žalobní petit v intencích § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“). Zároveň krajskému soudu předložil předem připravené vyjádření k jednání (celkem na 9 stránkách), v němž v podstatě dokresluje důvody podané žaloby. Shrnul v něm průběh šetření dané věci žalovaným s tím, že byla porušena jeho lidská práva, zmínil základní povinnosti úředníka, včetně jeho povinnosti vést řádné správní řízení, a to v kontextu Doporučení Výboru ministrů rady Evropy a Úmluvy o ochraně lidských práv. V této souvislosti zmínil i stanovisko Veřejného ochránce práv k „černým“ stavbám.

Rovněž žalovaný setrval na svých dosavadních stanoviscích. Zdůraznil, že provedená terénní úprava nemovitosti žalobce nikterak neohrožuje a ohrožovat nemůže, což dokumentoval řadou fotografií, z nichž je patrna situace na místě. Zdůraznil přitom, že předmětný pozemek nemá ani spád k pozemku žalobce.

Krajský soud přezkoumal žalobu podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu druhého s.ř.s., přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

Dne 9. 8. 2010 obdržel žalovaný podání, označené jako „Žádost o podání vysvětlení“, v němž žalobce upozorňuje na terénní úpravy prováděné sousedem J. V. a s nimiž spojuje obavu z poškození svého sousedního pozemku. Na základě toho žalovaný nařídil na den 14. 9. 2010 místní šetření, při němž zjistil, že žalobcem uváděné terénní úpravy byly provedeny bez potřebného povolení. Protože žalobce k jednání nepřizval, seznámil jej s výsledky svého šetření dopisem ze dne 27. 9. 2010, zn. OVŽP 4670/10 636/2010-Hla. Na to následovalo podání žalobce adresované žalovanému (ze dne 19. 10. 2010) označené jako „Odvolání proti rozhodnutí městského úřadu Chlumec n. C., odboru výstavby a životního prostředí č.j. OVŽP 4670/10 636/2010-Hla ze dne 27. 9. 2010.“ Z jeho obsahu je zřejmé, že žalobce spojoval s podáním vpředu uvedené žádosti o podání vysvětlení skutečnost, že tím došlo k zahájení správního řízení v předmětné věci správní, a proto že podání žalovaného ze dne 27. 9. 2010, zn. OVŽP 4670/10 636/2010-Hla, je rozhodnutím. Právě proto proti němu podal odvolání. Nato mu žalovaný odpověděl dopisem ze dne 4. 11. 2010, zn. OVŽP 5053/10 636/2010-Hla. Uvedl v něm, že vpředu zmíněné odvolání nemůže být odvoláním ve smyslu správního řádu, neboť pod uvedeným číslem jednacím žádné správní rozhodnutí vydáno nebylo. Jednalo se totiž ze strany žalovaného o pouhé vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu. Žalobci v něm byla zároveň poskytnuta informace o tom, že jeho dopis byl podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti (řízení o odstranění stavby zpevněných ploch na parcele č. 635/4 v k.ú. Chlumec nad Cidlinou), k čemuž došlo dne 21. 10. 2010 a že žalovaný neshledal, že by byla vypouštěna voda k pozemkové hranici jeho pozemku. Na to žalobce reagoval dopisem ze dne 22. 11. 2010, v němž vyjádřil přesvědčení, že jeho podáním ze dne 9. 8. 2010 bylo zahájeno správní řízení. Při této své argumentaci se opíral o judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž byt' nemá rozhodnutí formální znaky rozhodnutí podle správního řádu, přesto se jedná o rozhodnutí, naplňuje-li jeho materiální znaky, tedy zasahuje-li do hmotněprávního postavení účastníka. V odpovědi na tento dopis (ze dne 1. 12. 2010) žalovaný žalobci opět sdělil, že jeho odvolání (viz výše) není odvoláním proti správnímu rozhodnutí ve smyslu správního řádu, s čímž žalobce nebyl spokojen, jak dal žalovanému najevo dopisem ze dne 20. 12. 2010. Na to žalovaný reagoval dopisem ze dne 28. 12. 2012, v němž setrval na svém dosavadním stanovisku k věci. Poté již následovala vpředu uvedená žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

V podstatě v ní šlo o to, zda podle tvrzení žalobce bylo jeho podáním ze dne 9. 8. 2010, označeném jako „Žádost o podání vysvětlení“, v němž upozorňoval na terénní úpravy prováděné sousedem J. V., zahájeno správní řízení podle stavebního zákona, jehož byl účastníkem. Krajský soud na tuto otázku odpověděl že nikoliv, že se žalobce v této věci mylí.

K tomu třeba předně konstatovat, že s ohledem na okolnosti případu (zpevněná plocha již byla realizována bez přivolení stavebního úřadu) přicházelo v úvahu pouze řízení o odstranění stavby či terénních úprav podle § 129 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění. Toto řízení vede stavební úřad z úřední povinnosti, na rozdíl od řízení o povolení odstranění stavby, jak je zřejmé z jeho názvu a znění. Podle nich totiž stavební úřad nařídí odstranění stavby, terénní úpravy a zařízení při splnění v něm stanovených předpokladů. Jedním z nich je pak podle citovaného § 129 odst. 1 písm. b) skutečnost, že stavba, terénní úprava či zařízení byly provedeny nebo jsou prováděny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním. Tak jako tomu bylo v daném případě.

Již jen vzhledem k této skutečnosti bylo uvedené podání žalobce pouhým podnětem k zahájení řízení o odstranění z moci úřední, nic více. Ostatně správní řízení je možno zahájit pouze dvěma způsoby, a to právě z moci úřední, úřední povinnosti (viz § 46 správního řádu) nebo na základě žádosti (viz §§ 44 a 45 správního řádu). Žalobce žádnou takovou žádost, směřující k odstranění zpevněné plochy, nepodal a ani podat nemohl, když k předmětu řízení nemá žádná vlastnická ani jiná věcná práva, jež by jej k tomu opravňovala. I z tohoto pohledu proto mohl spojit svá očekávání (viz výše) pouze s výsledkem řízení o odstranění zahájeném žalovaným z moci úřední.

To bylo zahájeno dne 21. 10. 2010 a jeho výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 3. ledna 2011, č.j.: OVŽP 5979/10 941/2010-Hla, jímž byla J. V. dodatečně povolena předmětná zpevněná plocha na p. č. 635/4 v kat. území Chlumeč nad Cidlinou. Toto rozhodnutí nabylo podle záznamu na něm dne 27. ledna 2011 právní moci. V době doručení žaloby krajskému soudu (dne 8. 2. 2011) tedy žádné řízení o odstranění zpevněné plochy neprobíhalo, neboť jak již uvedeno výše, žalobcovým podáním ze dne 9. 8. 2010 zahájeno nebylo a řízení o odstranění zahájené žalovaným dne 21. 10. 2010, na základě právě uvedeného podnětu žalobce, bylo pravomocně skončeno.

Podle § 79 odst. 1 s.r.s., se může žalobou domáhat ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V dané věci nepřicházelo vydání takového soudního verdiktu vůbec v úvahu, když v žalobcem popsané věci žádné správní řízení neprobíhalo, nemohl mít tudíž ani postavení účastníka řízení v něm a v důsledku toho ani osoby legitimované k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

Žalobci by nebylo možno přisvědčit ani pro případ, pokud by se chtěl dovolat ochrany proti nečinnosti na základě svého oznámení v dané věci ze dne 9. 8. 2010. Jak již totiž bylo uvedeno výše, odstranění stavby, terénní úpravy či zařízení provedené bez přivolení stavebního úřadu, nařizuje stavební úřad z moci úřední správním rozhodnutím, čili nejedná se o návrhové řízení (řízení zahajované

k žádosti). V takovém případě ale nelze nutit správní orgán k tomu, aby toto správní řízení zahájil na základě povinnosti uložené mu soudem v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s.ř.s.

Ve správním soudnictví se tak nelze dovolávat ochrany proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Pouhý podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, terénní úpravy nebo zařízení však žalobci žádná práva nezakládá, nemůže disponovat řízením a nemá tudíž ani možnost nechat prověřovat úkony žalovaného, respektive úspěšně brojit proti jeho případné nečinnosti. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Při těchto závěrech vycházel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006 – 59, v němž je mimo jiné vysloveno:

„Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“

Krajský soud proto znovu opakuje, že v přezkoumávané věci v době podání žaloby žádné řízení o odstranění neprobíhalo, přičemž žalobce je sám svým návrhem, podnětem či stížností zahájit nemohl (viz výše). Nemůže se proto ani úspěšně domáhat toho, aby byla žalovanému uložena povinnost ve smyslu § 81 odst. 2 s.ř.s. dle petitu žaloby. Danou problematiku řešil Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58 (dostupný na www.nssoud.cz). Uvedl v něm mimo jiné následující:

„ . . . 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

pokračování

30A 8/2011

-6-

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, resp. 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.“

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji ve výroku I. tohoto rozsudku podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci žalobce úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal. Těmto skutečnostem odpovídá výrok II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.).

Proti pravomocnému rozhodnutí je přípustná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou lze podat z důvodů a za podmínek uvedených v § 102 a násl. s.ř.s. ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové. Pro tento případ by musel 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Hradci Králové dne 14. října 2011

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu