



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **K. D.**, zast. Mgr. Alešem Buriánkem, advokátem se sídlem v Praze, Vodičkova 28, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2006, č. j. 6 Ca 9/2005 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu s návrhem, že žalovaný je povinen zrušit rozhodnutí o přerušení kolaudačního řízení, jelikož vstup do stavby na základě kolaudace je v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Městský soud posoudil nejednoznačné podání nikoliv jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale jako žalobu směřující proti nečinnosti správního orgánu s tím, že se žalobce domáhal vydání rozhodnutí o kolaudaci stavby. Rozsudek městského soudu dále vycházel z toho, že stavební úřad je oprávněn v rámci kolaudačního řízení provádět místní šetření a stavebník je povinen toto šetření umožnit. Pokud tak neučiní – jak se tomu stalo ve stěžovatelově případě – vystavuje

se riziku, že rozhodnutí o kolaudaci stavby nebude možné vydat. V daném případě se proto nejednalo o nezákonnou nečinnost správního orgánu.

Stěžovatel v kasační stížnosti a v jejím doplnění výslovně uvádí, že kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Podle písm. a) uvedeného ustanovení namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek řešených v řízení před městským soudem. Podle písm. b) uvedeného ustanovení brojí výslovně proti tomu, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Ve skutečnosti ovšem ve věci není sporu o skutkový stav, nýbrž je namítána rovněž ve smyslu písm. b) uvedeného ustanovení nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz rekapitulace námitek níže).

Stěžovatelem namítané nesprávné právní posouzení věci podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v tom, že městský soud chybně posoudil otázku, zda může stavební úřad nevydat rozhodnutí o kolaudaci stavby v situaci, kdy je úředníkům stavebního úřadu žalobcem znemožněn vstup do kolaudované stavby.

V kasační stížnosti je uvedeno, že Odbor stavební Úřadu městské části Praha 13 (též „stavební úřad“) přerušil kolaudační řízení proto, že stěžovatel znemožnil vstup do přístavby rodinného domu, která měla být zkolaudována. Stěžovatel uvádí, že městský soud nesprávně vyložil § 134 odst. 1 v rozhodné době účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Městský soud dovodil, že pokud stavební zákon stanoví, že stavební úřad (resp. jeho úředníci) jsou oprávněni v rámci kolaudačního řízení provádět místní šetření, znamená to pro stavebníka povinnost provedení místního šetření umožnit. Uvedené ustanovení dle stěžovatele nic takového neříká, jen uvádí, že pověření zaměstnanci jsou oprávněni vstupovat na cizí pozemky, na stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků, pokud plní úkoly vyplývající z tohoto zákona, které se těchto pozemků a staveb dotýkají. Do obydlí však mohou vstupovat, jen je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Stěžovatel uvádí, že je naprosto jednoznačné, že uvedený § 134 odst. 1 stavebního zákona upravuje vstup na stavby. Je pravda, že příslušní zaměstnanci mohou vstupovat do staveb, nemohou ale vstupovat do obydlí; ve stěžovatelově případě totiž nebyla naplněna podmínka ochrany života, zdraví a bezpečnosti (naopak posouzení podmínek kolaudace mohlo být provedeno bez zásahu do soukromí stěžovatele). V komentáři k uvedenému ustanovení se uvádí, že obydlím je rozuměna stavba pro bydlení (bytový či rodinný dům). Obydlí je chráněno i v čl. 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Městský soud uvádí, že v čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je uvedeno, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Soud se již nezmínil o čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kde se uvádí, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Takovým zneužitím dle stěžovatele je to, že stavebník nemůže do doby kolaudace nově postavenou stavbu užívat, nemůže tedy být obydlím, jehož nedotknutelnost je chráněna v čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že městský soud posoudil jeho žalobu jakožto žalobu na ochranu proti

nečinnosti správního orgánu. Takovou žalobu totiž stěžovatel nepodal, nýbrž podal žalobu na porušování přirozených základních práv obsažených v Listině.

Stěžovatel také namítá, že kolaudovaná přístavba k rodinnému domu tvoří s jeho obydlím, které po právu užívá na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí, takový celek, že není možné vstupovat do této přístavby, aniž by bylo narušeno obydlí (soukromí) stěžovatele vyplývající z čl. 12 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Názor městského soudu je chybný také z toho důvodu, že z něj plyne, že všechny kolaudované stavby, v nichž jsou prováděny jen dílčí stavební úpravy, které nicméně podléhají kolaudačnímu řízení, jsou do vydání kolaudačního rozhodnutí o těchto úpravách neobyvatelné. Stěžovatel trvá na tom, že uplatnění jeho zaručených práv nemůže být oprávněným důvodem přerušení řízení. Dodává, že pokud nebude jeho kasační stížnosti vyhověno, podá ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.

Stěžovatelovy námitky dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. mají spočívat v tom, že stavební úřad kromě obecných konstatování nijak nedoložil, že by zde byl dán Listinou základních práv a svobod předpokládaný důvod vstupu jeho úředníků do obydlí stěžovatele, tj. že by kolaudovaná přístavba ohrožovala život nebo zdraví osob, práva a svobody druhých osob, eventuálně že by byla ohrožena závažným způsobem bezpečnost a veřejný pořádek. Důvody nezbytnosti tohoto vstupu nelze dovodit ani ze správního spisu vedeného v předmětné záležitosti.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkazuje na svoje vyjádření k žalobě a ztotožňuje se se závěry městského soudu. Nadto považuje stěžovatelovu argumentaci za účelovou, nepodloženou a zpochybňující základní principy stavebního práva.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu ve vztahu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti především zjistil, že Odbor výstavby Úřadu městské části Praha 13 rozhodnutím ze dne 20. 11. 2000, č. j. VYS.Rep.385-3929/00-DF-Sp, rozhodl o umístění přístavby rodinného domu na pozemku č. par. 948 a č. par. 949, k. ú. Ř., ul. O. 385, P. 5, a vydal stavební povolení na přístavbu a stavební úpravy uvedeného rodinného domu. Dne 21. 2. 2002 požádal stěžovatel o kolaudaci přístavby a stavebních úprav provedených na základě shora uvedeného povolení. Stavební úřad oznámil zahájení kolaudačního řízení a nařídil k předloženému návrhu ústní jednání spojené s místním šetřením na den 14. 3. 2002. Podle zápisu z místního šetření, které se konalo uvedeného dne, stěžovatel znemožnil vstup do objektu. Tento svůj postup odůvodnil tím, že provedení venkovní stavby dle ověřené dokumentace lze zjistit a že zaměstnanci stavebního úřadu nejsou schopni prokázat, na základě jakého zákona se dožadují přístupu do jeho objektu. Jelikož stěžovatel nepředložil ani všechny potřebné podklady pro kolaudační rozhodnutí, stavební úřad řízení přerušil a vyzval stěžovatele k předložení potřebných podkladů. Po vyhovění této žádosti stavební úřad oznámil pokračování v kolaudačním řízení a nařídil nové ústní jednání spojené s místním šetřením na den 25. 5. 2004. Podle rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 6. 2004, č. j. VYS.Rep.385-1599/04-DF-pkř, nebyl ani v tomto případě umožněn stěžovatelem vstup

do kolaudované stavby, proto stavební úřad kolaudační řízení znovu přerušil a stanovil lhůtu ke zpřístupnění stavby do 30. 8. 2004. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že stěžovatel neumožnil vstup do kolaudované stavby, aby mohlo být ověřeno, zda jsou splněny podmínky pro kolaudaci stavby. Uvedl také, že ústní jednání a místní šetření je v kolaudačním řízení povinné. K dalšímu oznámení o pokračování kolaudačního řízení a o nařízení ústního jednání spojeného s místním šetřením stanoveným na den 31. 8. 2004 došlo dne 16. 8. 2004 pod č. j. VYS.Rep.385-344/04-DF-okř. Stěžovatel na toto oznámení reagoval podáním ze dne 27. 8. 2004, v němž uvádí, že do obydlí není dovoleno vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Na místní šetření dne 31. 8. 2004 se nedostavil. Ve spise jsou založeny i dvě stížnosti stěžovatele adresované Magistrátu hlavního města Prahy a směřující proti postupu stavebního úřadu. Dne 17. 1. 2005 obdržel Městský soud žalobu stěžovatele, kterou posoudil jako žalobu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s. a se shora uvedených důvodů ji zamítl. Mezitím stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 6. 2005, č. j. VYS Rep.385-1599/04-DF-pkř, přerušil kolaudační řízení do doby zpřístupnění stavby.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je řádně zastoupen advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele směřující proti tomu, že městský soud posoudil jeho žalobu jakožto žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud stěžovatel uvádí, že podal žalobu na porušování přirozených základních práv obsažených v Listině, pak je třeba říci, že takovýto typ žaloby ve správním soudnictví neexistuje a není upraven v s. ř. s. Proti činnosti správních orgánů lze brojit pomocí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 násl. s. ř. s. a konečně za pomoci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu v intencích § 82 a násl. s. ř. s. Z podání nelze dovodit, že by stěžovatel „žalobou na porušování přirozených základních práv obsažených v Listině“ mínil ústavní stížnost, neboť ta se podává u Ústavního soudu, přičemž je podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje; to neplatí pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů záviselých na jeho uvážení. Že se o ústavní stížnost nejednalo je zřejmé i ze stěžovatelova vyjádření, že její podání má teprve v úmyslu.

V daném případě tedy musel městský soud vážit, zda stěžovatelova žaloba je jednou ze tří shora uvedených žalob ve smyslu s. ř. s. K upřesnění žalobního typu totiž nedošlo ani při jednání soudem nařízeném na den 28. 11. 2006, při němž stěžovatel setrval na žalobním tvrzení, aniž žalobu některému ze žalobních typů sám výslovně podřadil. Vzhledem k tomu, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nepřipadá v daném případě v úvahu, vážil městský soud jen to, zda se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (čemuž by nasvědčovalo to, že žalobním návrhem stěžovatele bylo mj. zrušení rozhodnutí o přerušení řízení), anebo jde o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel promeškal lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (navíc se jednalo o rozhodnutí o

přerušení řízení) a vzhledem k obsahu žaloby posoudil a projednal městský soud podání jakožto žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Uvedl přitom, že z § 79 odst. 1 s. ř. s. plyne, že soud sice v odůvodněných případech může správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, ale již mu nepřísluší ukládat správnímu orgánu, jakým způsobem má ve věci samé rozhodnout. Neakceptoval tak stěžovatelův požadavek, že by mohl žalovanému nařídit zrušit rozhodnutí o přerušení kolaudačního řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že postup městského soudu byl správný, neboť směřoval k tomu, aby stěžovatelovo podání nebylo odmítnuto, nýbrž aby bylo věcně projednáno. Pokud by stěžovatel brojil proti rozhodnutí správního orgánu, pak je třeba říci, že městský soud posouzením žaloby jako žaloby proti nečinnosti v maximální možné míře chránil stěžovatelovo právo na přístup k soudu, přičemž takový postup je třeba jednoznačně označit jako správný. Pokud by bylo stěžovatelovo podání posouzeno jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, pak by muselo být odmítnuto nikoliv toliko pro opožděnost, ale především kvůli tomu, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí o přerušení řízení, které je úkonem správního orgánu, jímž nedochází k založení, změně, zrušení či závaznému určení práv a povinností účastníka řízení. Takový úkon je vyloučen ze soudního přezkoumání ve správním soudnictví, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. V dané situaci tak neexistovalo správní rozhodnutí, proti němuž by bylo lze brojit žalobou ve správním soudnictví. Přehlédnout při určení žalobního typu nelze ani skutečnost, že žaloba nesměřovala proti správnímu orgánu, který rozhodnutí o přerušení řízení vydal, ač jen ten může být žalovaným v řízení o zrušení rozhodnutí (§ 69 s. ř. s.).

Přesto je zapotřebí, aby existovala obrana proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení. Zde se jako jediná možnost obrany nabízí žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Nečinnost ovšem není dána skutečností, že bylo vydáno rozhodnutí o přerušení řízení, ani skutečností, že nebylo pokračováno v řízení poté, co podmínky přerušení odpadly, nýbrž jediné tím, že nebylo vydáno meritorní rozhodnutí v předmětné věci. Lze tak konstatovat, že v projednávané věci se stěžovatel fakticky domáhá vydání rozhodnutí o kolaudaci stavby. Nepřípadné jsou tak námitky kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b), kterými stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, a to prostě proto, že žádné rozhodnutí v dané věci vydáno nebylo, když – jak řečeno – za takové rozhodnutí nelze považovat rozhodnutí o přerušení řízení.

Vydání kolaudačního rozhodnutí bylo podle § 117 odst. 1 písm. c) a § 77 stavebního zákona a vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává statut hl. m. Prahy, v působnosti Odboru stavebního Úřadu městské části Praha 13. Stěžovatel ovšem označil jako žalovaného Magistrát hlavního města Prahy. Pasivní legitimace je však v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 2 s. ř. s. určena tvrzením žalobce v žalobě. Existenci povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení se soud, a to soud věcně a místně příslušný, zabývá až při věcném posuzování žaloby a nikoli při rozhodování o procesních otázkách (jak plyne např. z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9, publikováno pod č. 19/2003 Sb. NSS, eventuálně též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004,

č. j. 3 Ans 2/2004 - 60, dostupný z www.nssoud.cz). Důvod pro zamítnutí žaloby je tak dán již tím, že stěžovatel v žalobě uvedl jako žalovaného Magistrát hlavního města Prahy (ten pouze posuzoval stěžovatelovy stížnosti proti postupu stavebního úřadu spočívajícího ve snaze vniknout neoprávněně do jeho obydlí a v přerušení řízení), který se nečinnosti při vydání kolaudačního rozhodnutí nemohl dopustit, neboť řízení nebylo ve fázi, v níž by byl oprávněn rozhodovat. Stěžovatel ani v žalobě netvrdil, že žalovaný měl postupovat podle § 50 správního řádu č. 71/1967 Sb., tedy učinit opatření vůči stavebnímu úřadu směřující k vydání kolaudačního rozhodnutí či je sám místo něho vydat. Městský soud však přesto přezkoumal i to, zda není dána nečinnost již samotného prvoinstančního orgánu – stavebního úřadu.

Zde je třeba říci, že ani tento orgán nepostupoval v rozporu se zákonem. Podle § 134 odst. 1 stavebního zákona je umožněno pověřeným osobám vstupovat na stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků, pokud plní úkoly vyplývající z tohoto zákona, které se těchto pozemků a staveb dotýkají. Do obydlí však mohou vstupovat, jen je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. V ustanovení § 76 stavebního zákona je zřetelně řečeno, že dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení (stěžovatelův případ), lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Bez tohoto rozhodnutí je zakázáno stavbu užívat, přičemž pod pojem užívat nepochybně spadá i pojem bydlet. Nemůže tedy být obydlim to, kde podle zákona není povoleno bydlet. Není ani pravda, že by kolaudační rozhodnutí bylo možné vydat bez vstupu do stavby - z § 80 odst. 1 a § 81 stavebního zákona vyplývá, že ústní jednání spojené s místním šetřením je nezbytné, neboť stavební zákon předepisuje zkoumat, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále se zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.

Nelze též souhlasit s názorem, že z napadeného rozsudku městského soudu vyplývá, že všechny kolaudované stavby, v nichž jsou prováděny jen dílčí stavební úpravy, které nicméně podléhají kolaudačnímu řízení, jsou do vydání kolaudačního rozhodnutí o těchto úpravách neobyvatelné. Neobyvatelnou je totiž toliko část stavby (přístavba), nikoliv ta část, na kterou již bylo kolaudační rozhodnutí vydáno. Pokud stěžovatel argumentuje právem na soukromí a nedotknutelnost obydlí, pak je třeba říci, že do tohoto stěžovatelova práva nebylo zasáhnuto. Zaměstnanci stavebního úřadu totiž do stěžovatelova domu nevnikli a jeho soukromí nenarušili. Požadovali sice vstup, avšak ten jim nebyl umožněn. Požadavkem na vstup do stavby se stavební úřad nedopustil ani zneužití práva či šikanózního jednání, jak naznačuje stěžovatel. Požadavek vstupu totiž měl zcela oprávněný důvod, který navíc inicioval stěžovatel sám. Je třeba totiž vzít v potaz, že řízení kolaudační je řízením návrhovým (§ 76 stavebního zákona), a tedy je to stěžovatel, kdo se něčeho domáhá. V takovém případě však musí správnímu orgánu poskytnout alespoň zákonem vyžadovanou součinnost, a to i v případě, pokud by ke kolaudované přístavbě nevedla jiná cesta než ta přes zkolaudovanou část stavby, tedy stěžovatelovo obydlí. Pokud takovou součinnost neposkytne, nemůže správnímu orgánu vytýkat, že kolaudační rozhodnutí nebylo vydáno. Nedopustil-li se nečinnosti prvostupňový správní

orgán v řízení před ním vedeném, nemohl se v této fázi řízení dopustit nečinnosti ani žalovaný, který by byl v postavení orgánu druhostupňového.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. ledna 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu