

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kůchlerové, PhD., ve věci

žalobce: **Mgr. M. U.**
zastoupen JUDr. Markem Nespalou, advokátem
se sídlem Bělehradská 664/77, Praha 2
pracoviště Riegrova 336/5, Brandýs nad Labem

proti
žalovanému: **Městský úřad Vrchlabí**
se sídlem Zámek 1, Vrchlabí

v řízení 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 vrací z účtu krajského soudu zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 21. 10. 2021, doručenou soudu dne 22. 10. 2021, domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonný zásah žalovaného spatřoval v tom, že v rámci svého postupu v řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu čpXA na pozemcích parc. č. XB, XC, XD, XE a st. parc. č. XF (dále jen „novostavba čp. XA“), ve kterém žalobce vystupuje v pozici účastníka řízení jako spoluvlastník této novostavby, přistoupil ke spojení řízení s řízením o odstranění nepovolených změn stavby domu čp. XH na pozemcích parc. č. XB, XC, XD, XE a st. parc. č. XF (dále jen „novostavba čp. XH“), novostavby nyní na nově označených pozemcích st. p. č. XCH a st. p. č. XI. O tom žalovaný vyrozuměl žalobce přípisem ze dne 24. 8. 2021, čj. MUVR/33456/2021.

Stručný obsah žaloby

2. Žalobce v žalobě popsal průběh správního řízení, tj. že žalovaný jako stavební úřad oznámil dne 29. 4. 2020 žalobci i dalším účastníkům zahájení řízení z moci úřední o odstranění nepovolených změn staveb podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, novostavby čp. XH a novostavby čp. XA na poz. parc. č. st. XCH a

parc. č. st. XI,. Dne 8. 7. 2020 vydal žalovaný usnesení, kterým dle ustanovení § XJ odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyloučil ze společného řízení o odstranění nepovolených změn u obou staveb novostavbu čp. XH k samostatnému projednání a rozhodnutí z důvodu urychlení řízení ve věci. Řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu čp. XA žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 12. 2020 zastavil, neboť shledal, že v řízení bylo prokázáno, že stavba i její změny jsou provedeny v souladu s platnými rozhodnutími stavebního úřadu. Proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu čp. XA podali odvolání manželé Sch., na základě něhož Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2020 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V návaznosti na to žalovaný přistoupil ke spojení řízení o odstranění nepovolených změn staveb. Proti tomuto postupu podal žalobce dne 8. 10. 2021 námitku, které žalovaný nepřisvědčil, což žalobci sdělil ve svém vyjádření ze dne 14. 10. 2021.

3. Dále se žalobce podrobně zabýval zákonným vymezením nezákonného zásahu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Současně připomněl ustanovení § 6 odst. 1 věty první správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a ustanovení článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.
4. Dle žalobce vykazují spojovaná řízení o odstranění nepovolených změn staveb značné odlišnosti, které v souhrnu mohou zapříčinit zmatečnost realizovaného správního řízení. Spojením obou řízení nepochybně dochází k rozšíření okruhu potencionálních účastníků řízení ve vztahu k původnímu řízení o odstranění nepovolených změn stavby, jež se přímo dotýká nemovité věci, jejímž spoluvlastníkem je žalobce, aniž by takové rozšíření okruhu účastníků řízení bylo fakticky i právně odůvodnitelné. Podle názoru žalobce bylo postupem žalovaného nezákonně zasaženo do jeho práv tím, že spojením obou věcí dojde k vysoce nevhodnému průtahu vedení řízení o odstranění nepovolených změn stavby, které je vztaženo toliko ke stavbě domu čp. XA.
5. Žalobce se dále zabýval samotným řízením o odstranění nepovolených změn stavby domu čp. XA a označil je za nezákonné, neboť významně zasahuje do jeho vlastnického práva, resp. vlastnických práv vlastníků bytových jednotek nacházejících se v tomto domě, přestože tato práva nabyli v dobré víře.
6. Závěrem žalobce zdůraznil, že nezákonný zásah spatřuje ve zcela bezprecedentním rozšířením předmětu správního řízení o odstranění nepovolených změn stavby, které ve značném důsledku dopadá přímo na něj, neboť takové řízení nebude natolik efektivní vzhledem ke specifickým parametrům obou nemovitostí, jichž se současné (spojené) správní řízení týká, jako by tomu bylo v případě samostatně vedeného správního řízení o odstranění nepovolených změn stavby domu čp. XA.
7. Žalobce proto žádal, aby soud vydal rozsudek, v němž by uvedl, že spojením řízení o odstranění nepovolených změn staveb novostavby čp. XA a novostavby čp. XH vedených pod sp. zn. SÚ/1369/2020 a KST-STAR/7922/2020, ke společnému projednání pod sp. zn. TAJ/5030/2021 a společnému rozhodnutí došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce. Dále žádal, že soud žalovanému přikázal, aby vyloučil řízení o odstranění

nepovolených změn stavby novostavby čp. XA na poz. st. parc. č. XI, k samostatnému projednání a rozhodnutí.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v průběhu roku 2020 vedl správní řízení pro oba objekty odděleně. V tomto řízení za účastníky řízení nepovažoval vlastníky pozemku st. p. č. XJ (manžele Sch.), neboť usoudil, že jejich práva a právem chráněné zájmy nebudou předmětem řízení dotčeny. Krajský úřad Královéhradeckého kraje však na základě jimi podaného opravného prostředku konstatoval, že jim účastenství v řízení náleží a že tak byli v řízení opomenuti. K tvrzení žalobce, že rozšíření okruhu potencionálních účastníků řízení ve vztahu k původnímu řízení o odstranění nepovolených změn stavby, jejímž spoluvlastníkem je žalobce, není fakticky i právně odůvodnitelné, žalovaný konstatoval, že je ve smyslu ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu právním názorem Krajského úřadu Královéhradeckého kraje vázán. Poukázal na ustanovení § XJ odst. 1 správního řádu, dle něhož může správní orgán z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Žalovaný je toho názoru, že podmínky uvedené v citovaném ustanovení splněny jsou, neboť obě správní řízení mají stejný okruh účastníků řízení, v obou řízeních je předmětem rozhodování žalovaného identická věc, oba objekty vznikaly společně a i příslušná řízení týkající se jejich umístění a povolení byla vedena společně. Je zřejmé, že rozhodnutí týkající se právního stavu jedné stavby by mělo korespondovat i s rozhodnutím o druhé stavbě. Z dosavadního průběhu řízení je rovněž zřejmé, že námitky, které vůči oběma stavbám uplatňují vlastníci pozemku st. p. č. XJ, jsou směřovány vůči komplexu obou čp. XH a čp. XA jako celku, míří proti samotné existenci obou propojených objektů a jsou takového charakteru, že přestože se nejedná o mezující sousedy vůči stavbě čp. XA, bude třeba se s nimi vypořádat stejně jako v případě námitek směřujícím vůči stavbě čp. XH, kde mezujícími sousedy jsou. Žalovaný tak má zato, že postupoval v duchu zásady hospodárnosti a procesní ekonomie ve smyslu ustanovení § 6 správního řádu. Vedení dvou separátních správních řízení by mělo za důsledek, že veškeré úkony účastníků řízení, byť v meritu věci totožné, by účastníci řízení museli činit dvojmo.
9. K podstatě žaloby žalovaný uvedl, že žalobcem popsaná situace neodůvodňuje podání žaloby proti nezákonnému zásahu, neboť usnesení o spojení řízení a na něj navazující vyrozumění o spojení řízení může jen těžko naplnit definiční znaky zásahu tak, jak jej vymezuje § 82 správního řádu. Proto navrhl, aby soud předmětnou žalobu proti nezákonnému zásahu odmítl jako nepřipustnou, případně pro nedůvodnost zamítl.

Právní hodnocení krajského soudu

10. Z předloženého správního spisu vyplývá, že v daném případě vydal žalovaný správní orgán dne 24. 8. 2021 usnesení čj. MUVR/33455/2021, jímž ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu spojil řízení o odstranění nepovolených změn staveb novostavby čp. XH a novostavby čp. XA na poz. parc. č. st. XCH a parc. č. st. XI. To odůvodnil tím, že obě správní řízení mají stejný okruh účastníků řízení, v obou řízeních je předmětem rozhodování žalovaného identická věc, oba objekty vznikaly společně a i příslušná řízení týkající se jejich umístění a povolení byla vedena společně; je tak zřejmé, že rozhodnutí týkající se právního stavu jedné stavby by mělo korespondovat i s

rozhodnutím o druhé stavbě. O spojení věcí vyrozuměl účastníky řízení, tj. i žalobce, téhož dne 24. 8. 2021 sdělením čj. MUVR/33456/2021.

11. Soudní ochrany před nezákonným zásahem se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.
12. Ustanovení § 82 s. ř. s. stanoví, že *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, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“*.
13. Dle ustanovení § 85 s. ř. s., *je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*.
14. Krajský soud nemohl žalobu věcně projednat, a to z následujících důvodů.
15. V posuzované věci se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve spojení řízení o odstranění nepovolených změn staveb novostavby čp. XH a novostavby čp. XA na poz. parc. č. st. XCH a parc. č. st. XI,.
16. Řízení podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. směřuje k poskytnutí ochrany v případech, kdy správní orgán zasáhne do práv určité osoby způsobem neumožňujícím využití jiných prostředků obrany, např. žaloby proti nezákonnému rozhodnutí. V případech, kdy je vedeno řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, je obecně vyloučeno, aby se adresát rozhodnutí domáhal ochrany žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., neboť má možnost domáhat se ochrany podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Ochrana před nezákonným zásahem má tedy subsidiární povahu. Nejedná se o alternativní zákonem danou rovnocennou možnost domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud již dříve dospěl k závěru, že žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nenahrazuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a účastník řízení nedisponuje volbou, kterou z těchto žalob považuje za výhodnější (viz rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps XC004-42, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
17. V rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl k principu subsidiarity správního soudnictví vůči veřejné správě následující: *„To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané „v první linii“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah. Žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřijatelné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní*

ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.“ Tento rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvodem zrušení však byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoliv samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby. Výše citované závěry jsou proto nadále použitelné.

18. Obecně tedy platí, že přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu konstantně uvádí, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Např. v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení“* (obdobně rovněž usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 18XC014-55, nebo rozsudek téhož senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160). Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. K tomu slouží řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Kromě shora citované judikatury srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2013, čj. 9 Aps 2/2013-63, ze dne 31. 1. 2011, čj. 2 Aps 4/2010-63, ze dne 22. 8. 2007, čj. 1 Afs 45/2007-69, ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, či ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256).
19. Krajský soud se zcela ztotožňuje i se závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95 a ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256, ze kterých plyne, že extenzivní výklad pojmu „zásah“ by teoreticky umožnil „rozkouskovat“ správní či jiné veřejnoprávní řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl adresát veřejných práv a povinností napadat nespočtem zásahových žalob. Takovéto chápání by nebylo racionální a v podstatě by umožnilo účastníkovi zablokovat probíhající správní řízení.
20. Nejvyšší správní soud již také např. v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 As 64/2007-62, konstatoval, že *„z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že soud ve správním soudnictví nepřezkoumává každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny určité úkony správního orgánu, jsou stanoveny v ustanovení § 70 s. ř. s., přičemž pod písm. c) je uvedeno, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“*. A pokračoval, že návrh, kterým se žalobce domáhá přezkoumání takového rozhodnutí (v tam řešeném případě šlo o rozhodnutí o přerušení řízení), je podle soudního řádu správního nepřípustný a soud jej usnesením odmítne (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).“
21. Judikatura rovněž dovodila, že úkonem, který pouze upravuje vedení řízení, je úkon, který se netýká subjektivních práv a povinností žalobce vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohl by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54). Jestliže tedy zákon mezi výluky ze soudního přezkumu rozhodnutí řadí mimo jiné i ta rozhodnutí, kterými se upravuje

vedení řízení, vyjadřuje tím záměr jednak nerozměňovat soudní ochranu, jednak umožnit efektivní průběh řízení bez vynucených přestávek, vedením množství dílčích rozepří mezi účastníkem řízení a správním orgánem. Soudní ochranu proto koncentruje zásadně do finálního výstupu, tedy zpravidla rozhodnutí o merituu.

22. Krajský soud vzhledem ke všemu shora uvedenému uzavírá, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti všechny jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují přímý zásah do práv účastníka řízení (tak tomu je i v posuzovaném případě). Žalobou napadený postup žalovaného správního orgánu se týká pouze spojení věcí ke společnému správnímu řízení, tj. úkonu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Soud ve správním soudnictví nepřezkoumává každé rozhodnutí či úkon správního orgánu, přičemž tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny určité úkony správního orgánu, jsou stanoveny v § 70 soudního řádu správního, přičemž pod písm. c) je uvedeno, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Spojení věcí ke společnému řízení je v praxi správních soudů jednoznačně považováno za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení.
23. Jelikož je úkon správního orgánu spočívající ve spojení věcí ke společnému řízení vyloučen ze soudního přezkoumání, žalobu, kterou se žalobce domáhá přezkoumání tohoto úkonu, musel krajský soud usnesením odmítnout dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s.
24. Pro úplnost krajský soud podotýká, že žalobce sice požadoval projednání věci při nařazeném soudním jednání, avšak vzhledem k tomu, že soud žalobu odmítl a neprojednával tak věc samu, mohl rozhodnout bez jednání (§ 49 odst. 1, věta první s. ř. s. *a contrario*).

Závěr a náklady řízení

25. S ohledem na vše výše uvedené nezbylo krajskému soudu než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.
26. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok II.).
27. Podle ustanovení § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Podmínky citovaného ustanovení byly splněny, žalobci se proto po právní moci tohoto rozhodnutí vrací soudní poplatek ve výši 2.000 Kč (výrok III.).

Poučení:

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

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 27. května 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu