

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) J. M., b) JUDr. O. M.,** oba zastoupeni Mgr. Janem Maškem, advokátem se sídlem Tyršova 1493, Kladno, proti žalovaným: **1) Obecní úřad Koleč,** se sídlem 273 29 Koleč 11, zastoupený advokátem JUDr. Martinem Řezáčem se sídlem Nad Štolou 18, Praha 7, **2) Magistrát města Kladna,** se sídlem Kladno, nám. Starosty Pavla 44, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2005, č. j. 44 Ca 36/2005 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Stěžovatelé **jsou povinni** zaplatit Obecnímu úřadu Koleč k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Řezáče do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 1279,30 Kč.

III. Magistrátu města Kladna **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Praze, kterým tento soud odmítl jejich žaloby na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných. Nezákonný zásah Obecního úřadu Koleč stěžovatelé spatřovali v akceptaci provádění ohlášených stavebních úprav L. S. na blíže specifikované parcele, ačkoliv jejími vlastníky jsou údajně stěžovatelé. Za nezákonný zásah Magistrátu města Kladna považovali to, že tento orgán v činnosti žalovaného 1) nespatřoval porušování stavebního zákona ani vlastnických práv stěžovatelů.

V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud uvedl, že žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu je určena jako ochrana proti aktivním úkonům orgánů veřejné správy; za nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) oproti tomu nelze považovat sdělení stavebního úřadu podle ustanovení

§ 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Proto krajský soud žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu absence základní podmínky řízení, tzn. nezákonného zásahu správních orgánů.

Stěžovatelé v kasační stížnosti především tvrdí, že popsaným zásahem žalovaných bylo porušeno jejich vlastnické právo, takže musí být soudně přezkoumáno. Institut ohlášení v režimu stavebního zákona je důležitým nástrojem dohledu správního orgánu, jehož smyslem je ověření splnění podmínek pro ohlášení. Písemný souhlas s provedením úprav je proto právním úkonem, neboť zakládá právní vztah, z něhož vyplývají vzájemná práva a povinnosti. V daném případě písemný souhlas se stavebními úpravami, vydaný žalovaným 1), založil právo provést stavební úpravy na stavbě a stavební parcele stěžovatelů, a tím bylo porušeno jejich vlastnické právo. K žalovanému 2) stěžovatelé uvádějí, že jeho sdělení se týkalo výsledku výkonu státního stavebního dohledu, který byl proveden z jejich podnětu ve smyslu ustanovení § 98 stavebního zákona. Legalizací ohlášení stavebních úprav neoprávněnou osobou tak bylo opět porušeno vlastnické právo stěžovatelů.

Obecní úřad Koleč ve vyjádření ke kasační stížnosti považuje napadené usnesení krajského soudu za správné a navrhuje proto kasační stížnost zamítnout. Nad rámec odůvodnění citovaného usnesení dodává, že činnost stavebního úřadu byla ukončena prověřením ohlášení, takže i pokud by se o zásah jednalo, nebyla by naplněna zákonná podmínka jeho trvání. Stěžovatelé mají možnost se bránit občanskoprávní žalobou, což však neučinili.

Magistrát města Kladna ve svém vyjádření pouze odkazuje na svoje vyjádření z 6. 9. 2005 a souhlasí s výrokem napadeného usnesení krajského soudu.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 8. 10. 2004 stavebníci (L. S. a L. S. ml.) ohlásili stavební úpravy, spočívající ve zbourání komína, likvidaci kotle a bojleru ústředního topení, izolaci zastřešení objektu kotelny a pokládce podlahy v síni rodinného domu č. p. 89 v K.

Obecní úřad Koleč jmenovaným dne 14. 10. 2004 sdělil, že proti provedení této stavební úpravy není podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona námitek.

Stavebnice – L. S. dále dne 25. 4. 2005 Obecnímu úřadu Koleč ohlásila provedení zateplení zdiva v ložnici, betonování dvorku po plynofikaci, instalaci venkovního krbu a stavbu přístřešku – pergoly, to vše v rámci rodinného domu v K. s tím, že prohlásila, že k této stavbě má vlastnické právo.

Rovněž v tomto případě Obecní úřad Koleč jmenované dne 5. 5. 2005 sdělil, že proti provedení této stavební úpravy není podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona námitek.

Ze sdělení žalovaného 2) ze dne 14. 12. 2004, č. j. Výst. 5983/04/330/Mu dále plyne, že na základě podnětů stěžovatelů byl dne 7. 12. 2004 proveden stavební dohled, v rámci něhož bylo konstatováno, že stavební úpravy byly realizovány v souladu se zákonem. Proti výkonu stavebního dohledu podali stěžovatelé stížnost, k níž Krajský úřad Středočeského kraje dne 4. 4. 2005 stěžovatelům sdělil, že z ničeho nevyplývá, že by se ohlášené úpravy nebo činnost stavebníků týkaly pozemků či staveb žalobců. Nápravu věci může v daném případě vyřešit jen dohoda stran nebo příslušný soud s tím, že stavebním úřadům nepřísluší řešit majetkové spory.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci brojí kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut návrh stěžovatelů (resp. žaloba a její následné rozšíření). V tomto případě proto připadá v úvahu toliko kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který má právě v těchto procesních situacích povahu důvodu speciálního. Podle tohoto ustanovení totiž lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Jakkoliv tedy stěžovatelé výslovně neoznačili žádný ze zákonných důvodů kasační stížnosti, vycházel zdejší soud z obsahu kasační stížnosti a svoji další pozornost proto upřel právě na případné naplnění tohoto důvodu.

Dále je nutno uvést (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 1/2004), že žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle ustanovení § 82 s. ř. s. bránit 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 Afs 17/2003, definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).

Z uvedeného je patrno, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.

Z ústavně právního hlediska k tomu je vhodné dodat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob (viz např. č. 4 Ústavy ČR). Tato určující ústavní kautela především znamená, že těmto subjektům nemůže být v případě zásahu do jejich práv odepřen přístup k soudu, přičemž však již není rozhodné a je v dispozici rozlišovací schopnosti zákonodárce a nikoliv ústavodárce, ve kterých případech je právo na soudní ochranu garantováno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a kdy ve formě jiné, např. právě žalobou proti nezákonnému zásahu.

Na základě těchto obecnějších úvah Nejvyšší správní soud v projednávané věci konstatuje, že o zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. by se pojmově jednalo tehdy, jestliže by bylo lze tvrdit, že napadeným zásahem byl žalobce přímo zkrácen na svých právech, a v tomto případě by také správní soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatelů pokračoval a přikázal, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah. Smyslem soudního přezkumu těchto zásahů je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které se bezprostředně může projevit v právní sféře žalobce. Proto také platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a nikoliv, jak je jinak typické pro správní soudnictví, na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz např. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Lze tak shrnout, že pojmovými znaky řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu jsou:

- tvrzení o přímém zkrácení na právech žalobce,
- napadený zásah nelze považovat za rozhodnutí, a to i velmi extenzivně pojatého,
- trvání zásahu nebo je dána hrozba jeho opakování,
- pro rozhodování je určující skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí soudu,
- ukončení nezákonného zásahu lze zjednat rozhodnutím soudu, zakazujícím správnímu orgánu pokračovat v tomto zásahu.

V daném případě proto Nejvyšší správní soud – s ohledem na konkrétní okolnosti věci – přistoupil ke konfrontaci právní podstaty předestřeného problému s popsanými definičními znaky tohoto typu řízení a dospěl k závěru, že se jedná o výrazně odlišnou situaci, než na kterou pamatuje s. ř. s. při vymezení tohoto typu právní ochrany.

Za nezákonný zásah totiž stěžovatelé označili sdělení stavebního úřadu, vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona, o tom, že stavební úřad nemá námitek proti provedení stavební úpravy stavebníkem, kterým je L. S., a dále sdělení orgánu stavebního dohledu o tom, že stavební úpravy byly provedeny v souladu se zákonem. Tato sdělení však pojmově pod zásah ve výše popsaném smyslu podřadit nelze. Tvrzené porušení vlastnického práva stěžovatelů totiž zjevně nemůže spočívat v citovaných sděleních, nýbrž v samotné stavební činnosti jmenovaného stavebníka. K nápravě stavu, který stěžovatelé považují za nezákonný, proto nemůže směřovat vyslovení zákazu stavebnímu úřadu pokračovat v porušování jejich práv, když k tvrzenému porušování práv zjevně nedochází ze strany orgánu veřejné správy, nýbrž ze strany soukromých osob. Nelze ani tvrdit, že k zásahu do práv stěžovatelů došlo v důsledku popsaných „zásahů“. Řešení vzniklé situace tedy nespočívá v oblasti kompetencí správního soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, nýbrž v procesních prostředcích soukromého práva. Sdělení vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona je možno vymezit jako individuální správní akt, vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na

stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jejich negativními důsledky se lze dostatečně bránit v rámci soukromoprávní ochrany.

Jestliže tedy stěžovatelé v žalobě ze dne 10. 6. 2005 petitem požadovali vyslovení zákazu žalovaným, aby dále neporušovali práva stěžovatelů, a aby zakázali provádění veškerých prováděných stavebních úprav L. S., je zjevné, že nebrojili proti nezákonnému zásahu tak, jak ho vymezuje ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

Krajský soud proto jejich žaloby odmítl v souladu se zákonem a kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) tak naplněn nebyl.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v souzené věci se Krajský soud v Praze odmítnutím žaloby stěžovatelů nedopustil nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci úspěch neměli a žalovanému 2) nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud rozhodl, že se žalovanému 2) nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému 1) takové náklady vznikly v podobě nákladů na zastoupení a činily celkem 1279,30. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 1 x 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, viz § 35 odst. 2 s. ř. s.] a 1 x paušálem 75 Kč (§ 13 odst. 3 tarifu). Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně, vypočtená dle § 37 písm. a) a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., činí 204,30 Kč. Zvolenému zástupci se tedy přiznávají náhrady nákladů v celkové výši 1 279,30 Kč.

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

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu