

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **L. L.**, zast. Mgr. Luďkem Voigtem, advokátem se sídlem Bělohorská 185/163, Praha 6, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 2**, se sídlem náměstí Míru 20, Praha 2, zast. JUDr. Zdeňkem Veselým, advokátem se sídlem Panská 895/6, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného – nezahájení přezkumného řízení a nezahájení správního řízení o zákazu užívání stavby, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2017, čj. 14 A 1/2017-32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Žalobce a jeho bratr jsou spoluvlastníky nebo výlučnými vlastníky několika bytových jednotek v domě č.p. X, v P. v katastrálním území V. Dne 21. 11. 2016 autorizovaný inspektor vydal certifikát pro kolaudační souhlas na nově budované bytové jednotky v domě. Dne 27. 1. 2017 žalovaný vydal kolaudační souhlas, kterým povolil užívání dokončené části stavby, konkrétně v certifikátu autorizovaného inspektora zmíněných čtyř bytů v 5. nadzemním podlaží a mezonetového bytu v 6. a 7. nadzemním podlaží s terasou.

[2] Žalobce dne 16. 2. 2017 podal podnět žalovanému k provedení přezkumného řízení tohoto kolaudačního souhlasu a k zahájení správního řízení o zákazu užívání stavby. Namítal, že dokumentace skutečného provedení stavby se neshoduje se stavebním

povolením. Protože stavba nebyla provedena v souladu s ověřenou dokumentací, nemělo dojít k vydání kolaudačního souhlasu. Zároveň prý měl žalovaný užívání stavby zakázat.

[3] Žalovaný dne 9. 5. 2017 žalobci sdělil, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení ani k zahájení řízení o zákazu užívání stavby. Žalobce se proti tomu bránil zásahovou žalobou. Nezákonný zásah spatřuje v tom, že žalovaný nezahájil přezkumné řízení a řízení o zákazu užívání stavby.

[4] Městský soud žalobu zamítl. Nezahájení přezkumného řízení a řízení o zákazu užívání stavby podle soudu nemůže být nezákonným zásahem, nijak nezasahuje do právní sféry žalobce. Žalobce se mohl bránit žalobou podanou přímo proti kolaudačnímu souhlasu.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Po obsáhlém shrnutí skutkového stavu vysvětluje důvody protizákonnosti kolaudačního souhlasu. Kritizuje též údajnou formálnost rozhodnutí městského soudu, který se s valnou částí žalobních námitek vůbec nevypořádal. V důsledku nesprávného postupu správního orgánu a soudu může jeho bratr nezákonně užívat stěžovatelův výlučný majetek. Ze všech těchto důvodů navrhuje napadený rozsudek zrušit.

[6] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v níž mj. upozorňuje, že souběh kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. není přípustný. Jinak se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a kasační stížnost navrhuje zamítnout.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS předně uvádí, že kasační stížnost napadá rozsudek jen z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávný právní závěr městského soudu o tom, že nezahájení přezkumného řízení a řízení o zákazu užívání stavby nemůže být nezákonným zásahem). Žalovaný má pravdu, že důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nepřipadá do úvahy, protože městský soud spornou otázku posoudil věcně, žalobu neodmítl ani řízení nezastavil. To však na projednatelnosti kasační stížnosti nic nemění. NSS v tomto odkazuje na svou judikaturu, podle níž pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům, není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně. Je-li v kasační stížnosti uvedeno, jaké konkrétní vady se měl soud dopustit a z čeho ji stěžovatel dovozuje, kasační stížnost obstojí (takto již rozsudek ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS).

[9] Městský soud má pravdu, že jednou z podmínek tzv. zásahové žaloby je též to, že v žalobě tvrzeným zásahem mohlo být zasaženo do právní sféry žalobce. To plyne již z dikce § 82 s. ř. s., který předpokládá „*přímé zkrácení na právech*“ žalobce, což je více méně ekvivalent konceptu „*právní sféry*“. Předkládá-li žalobce jako zásah určité jednání veřejné správy, které však v žádném myslitelném případě nemůže žalobce „*krátit*“ na jeho právech, soud takovou žalobu pro nedůvodnost zamítne, aniž by již řešil další otázky, včetně zákonnosti postupu veřejné správy vůči žalobci. Lze jen dodat, že soud může žalobu

pokračování

dokonce podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, a to „[p]*okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem" ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i dyby byla tvrzení žalobce pravdivá*." Odmítnout žalobu z uvedeného důvodu však lze jen tehdy, „*je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná*" (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, *EUROVIA*, bod 63).

[10] Městský soud dospěl k závěru, že jednání veřejné správy nemůže být nikdy nezákonným zásahem, neboť nemůže zasáhnout do právní sféry stěžovatele, tedy zkrátit ho na právech. V takovém případě městský soud nemohl ani podrobovat přezkumu zákonnost postupu žalovaného. NSS tedy posoudí jen správnost těchto závěrů. Protože, jak NSS vysvětlí dále, jsou tyto závěry správné, nemohl ani sám NSS přezkoumávat zákonnost kolaudačního souhlasu a navazujících postupů žalovaného.

[11] Jak městský soud správně uvedl, přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřípustnou. Důvodem je, že tímto sdělením správní orgán nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil ničí práva či povinnosti. Tímto sdělením správní orgán pouze informuje, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení z úřední povinnosti (viz blíže městským soudem citované rozsudky ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS, a ze dne 24. 1. 2017, čj. 2 As 309/2016-27). Shodný názor, že sdělení podle § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto proti němu nelze brojit žalobou proti rozhodnutí, je již součástí konstantní judikatury (srov. např. rozsudky ze dne 15. 7. 2015, čj. 2 As 127/2015-24, ze dne 14. 5. 2014, čj. 1 As 2/2014-56, nebo ze dne 27. 3. 2014, čj. 3 As 90/2013-33).

[12] To, že takovéto nezahájení přezkumného řízení nebo vůbec jiného řízení zahajovaného z moci úřední, nemůže nikoho zkrátit na právech, však má fatální dopad též na možnou úspěšnost stěžovatele v jiných typech řízení, ať již v řízení o žalobě zásahové nebo nečinnostní. Posláním správních soudů je chránit veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Nemůže-li být určitým jednáním do veřejného subjektivního práva zasaženo, nelze se proti němu bránit ani žalobou zásahovou, ani nečinnostní.

[13] Soudy proto dovodily, že proti nezahájení přezkumného řízení se nelze bránit žalobou nečinnostní (rozsudek ze dne 22. 6. 2016, čj. 5 Ads 219/2015-17, městským soudem správně citovaný, srov. též rozsudek ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, ve vztahu k nezahájení řízení zahajovaného z úřední povinnosti).

[14] Na těchto základech konečně soudy dovodily, že proti nezahájení přezkumného řízení se nelze úspěšně bránit ani žalobou zásahovou podle § 82 a násl. s. ř. s. „*Účastník předchozího řízení může sice podat podnět k jeho zahájení, na samotné zahájení však nemá právní nárok. Podáním příslušného podnětu není přezkumné řízení zahájeno, neboť řízení lze zahájit jen z moci úřední, to znamená, že je zahájeno až tehdy, když správní orgán zahájení*

řízení oznámí účastníku postupem dle § 46 odst. 1 správního řádu. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného rozhodnutí, nevydává o tomto zjištění rozhodnutí, neboť není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich dosavadní práva a povinnosti nebyly tímto zjištěním správního orgánu nijak dotčeny“ (rozsudek ze dne 12. 11. 2015, čj. 5 As 127/2015-37). K podobnému závěru dospěl NSS v nedávném rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS, tentokráte ve vztahu k řízení zahajovanému z moci úřední.

[15] Stěžovatel opakovaně odkazuje na rozsudek ze dne 16. 3. 2016, čj. 1 As 286/2015-97, z něhož prý plyne opačný právní názor. NSS nezbývá než zopakovat to, co se snažil stěžovateli vysvětlit již městský soud. Rozsudek 1 As 286/2015 řešil otázku včasnosti žaloby, nikoliv její důvodnosti. K otázce důvodnosti žaloby se NSS v oné věci vůbec nedostal, neboť žalobu bylo třeba odmítnout pro opožděnost. Nutno navíc upozornit, že dle tehdejší judikatury (kterou ostatně aplikoval též městský soud v nynější věci) byla otázka, zda může být tvrzený zásah vůbec zásahem, vždy otázkou důvodnosti žaloby, soud ji tedy vůbec nemohl řešit jinak než meritorně (viz takto usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Stěžovatel se táže, proč musel NSS ve věci 1 As 286/2015 řešit otázku včasnosti žaloby proti něčemu, co vůbec nemohlo být nezákonným zásahem. NSS k tomu uvádí, že přesně tak musel tehdy soud postupovat, tedy musel řešit včasnost žaloby i tehdy, věděl-li, že o zásahovou žalobu pojmově jít nemůže. Teprve rozšířený senát v kauze *EUROVIA* tento algoritmus soudního postupu modifikoval a jasně řekl, že meritorně se musí rozhodovat jen to, co pojmově zásahem být vůbec může (blíže bod [9] shora, rozšířený senát zde modifikoval vlastní závěry ve věci 8 Aps 6/2007).

[16] NSS samozřejmě chápe, že stěžovatel se cítí být stávajícím stavem poškozen. Měl se však bránit již proti vydání samotného kolaudačního souhlasu, jak mu ostatně vysvětlil městský soud (viz judikáty uváděné na s. 4 rozsudku městského soudu, především však usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS).

[17] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému pak NSS náklady řízení rovněž nepřiznal, byť mu vznikly náklady spojené se zastupováním advokátem a advokát se přiznání nákladů domáhal. Jak žalovanému vysvětlil již městský soud, v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit (srov. již rozsudek ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 4. dubna 2018

pokračování

Zdeněk Kühn
předseda senátu