

Usnesení

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Marty Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobkyně:

■■■■. ■■■■■
bytem ■■■■■
zastoupena advokátkou JUDr. Jaroslavou Ježkovou
sídlem K. J. Erbena 1266, 509 01 Nová Paka

proti

žalovanému:

Krajský úřad Královéhradeckého kraje
sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, 500 03 Hradec Králové

v řízení na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání příkazu žalovaného ze dne 27. ledna 2023, č. j. ■■■■■,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se po právní moci tohoto usnesení vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně podala dne 18. 4. 2023 ke zdejšímu soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spočíval ve vydání výše uvedeného příkazu, kterým ve smyslu § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), byl Městský úřad ■■■■, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), shledán ve výroku I. nečinným tím, že dosud ve smyslu § 156 odst. 2 správního řádu nezrušil ověření zjednodušené dokumentace (dále také jako „pasport“) stavby Rodinného domu č. p. ■■■■ na pozemku st. p. č. ■■■■ v k. ú. ■■■■ ■■■■ (dále jen „stavba“) ze dne 21. 12. 2009, č. j. ■■■■■, sp. zn. ■■■■ ■■■■■, a bylo mu přikázáno, aby bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od obdržení tohoto příkazu, ve věci výše uvedené usnesením zrušil ověření zjednodušené dokumentace stavby. Ve výroku II. byl stavební úřad shledán nečinným tím, že dosud ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nezahájil řízení o nařízení odstranění nástavby dvou střešních vikýřů na jižní části střechy stavby a bylo mu přikázáno, aby bezodkladně, nejpozději ve lhůtě 30 dnů od obdržení tohoto příkazu, ve věci výše uvedené oznámil zahájení řízení o nařízení odstranění předmětné části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

2. V návaznosti na výše uvedený příkaz bylo vydáno usnesení ze dne 6. 2. 2023, č. j. [REDAKCE], sp. zn. [REDAKCE], kterým stavební úřad zrušil ověření pasportu stavby, a to s účinky od 21. 12. 2009, proti kterému žalobkyně podala odvolání. Do doby podání žaloby nebylo o odvolání rozhodnuto.
3. Dle žalobkyně je jedinou formou soudní ochrany proti příkazu žalovaného podání zásahové žaloby ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších prepisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť ověření pasportu stavby je vydáním osvědčení podle části IV. správního řádu. Též má za to, že vzhledem ke skutečnosti, že je vydáním tohoto příkazu de facto zkrácena na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a tento byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku proti ní bylo zasazeno, je aktivně legitimována tuto žalobu podat. Dále ve své žalobě polemizuje se závěry žalovaného uváděnými v odůvodnění výše uvedeného příkazu vztahujícími se k nezákonnosti a nesprávnosti ověření pasportu a je přesvědčena, že žalovaný zasahuje do pravomoci stavebního úřadu, když mu příkazuje, jak má ve věci rozhodnout.
4. Žalobkyně s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby soud vydal rozsudek, ve kterém bude postup žalovaného spočívající ve vydání příkazu deklarován jako nezákonný.
5. Ve svém vyjádření ze dne 29. 5. 2023 žalovaný uvedl, že příkaz je opatřením proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, který představuje projev vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 č. j. 2 Ans 11/2011-95). Dle žalovaného nadřízené správní orgány jsou v důsledku zjištění pochybení podřízeného správního orgánu nuceny vstupovat do výkonu jejich pravomoci v rámci přenesené působnosti, vydáním příkazu pouze důrazně zaurgoval stavební úřad k provedení úkonů, které měl již dávno provést, a odmítá tvrzení žalobkyně, že by nepřípustně zasahoval do pravomoci stavebního úřadu.
6. Podle § 82 s. ř. s. platí, 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 zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, publ. pod č. 3631/2017 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovedl, že ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout pouze tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v citovaném ustanovení. Žalobkyně tedy musí být 1) přímo zkrácena na svých právech, 2) nezákonným, 3) zásahem, pokynem nebo donucením, 4) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, 5) a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno. Není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65).
7. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k otázce, ve které fázi řízení mají soudy posoudit, zda je úkon správního orgánu, v němž podle žalobního tvrzení spočívá nezákonný zásah, pokyn nebo donucení, zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. (3. podmínka), tj. zda ho soud může učinit ve fázi zkoumání podmínek řízení (a v případě negativního závěru žalobu odmítnou), nebo ve fázi meritorního přezkumu (a v případě negativního závěru žalobu zamítnou), vyjadřoval již ve svém usnesení ze dne ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, ve kterém dovedl, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení. Nenaplnění podmínek, jimiž je definován nezákonný zásah, tedy nepředstavuje nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a žaloba proto může být nedůvodná, nikoliv však neprojednatelná.

8. Výše uvedený názor byl Nejvyšším správním soudem během let relativizován, a to v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS. Byť Ústavní soud náležením ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, tento rozsudek rozšířeného senátu zrušil, ovšem výlučně z důvodu rozdílného názoru na běh lhůt pro podání zásahové žaloby u trvajících zásahů. Pokud jde o ostatní řešené otázky, je tento rozsudek stále aplikovatelný.
9. V citovaném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „*Pokud 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 kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedené důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přiblížit též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“*
10. Krajský soud, stejně jako žalovaný, uvádí, že výše uváděný příkaz je opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Dle komentáře ke správnímu řádu se jedná o určitý neformální přípis, který je projevem vnitřní nadřazenosti orgánu v rámci veřejné správy, jehož smyslem je stanovit lhůtu ke zjednání nápravy nebo vydání rozhodnutí. Jedná se tedy o procesní úkon, jehož smyslem je stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí, a tedy se ze své podstaty nejedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. S ohledem na výše uvedenou judikaturu lze dospět k závěru, že v žalobě tvrzené jednání není nezákonným zásahem (což je zjevné a nepochybné), a vydání příkazu nezasáhlo do práv žalobkyně, neboť tímto jí nebyla uložena žádná povinnost, soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. výrokem I. tohoto usnesení odmítnul.
11. K formě a soudnímu přezkumu zrušení osvědčení soud doplňuje, že usnesení vydané podle § 156 odst. 2 správního řádu představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo závazně určuje práva nebo povinnosti účastníka, a podléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Tento názor byl vysloven v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS, i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012-23. Podle § 9 správního řádu je „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti nemá*“, správním řízením.
12. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že byť jde o úkon podle části čtvrté správního řádu (v případě citovaného judikátu se jednalo o územní souhlas), který je vydáván neformálním postupem, neznamená to automaticky, že stejnou povahu má mít i jeho přezkoumání a zrušení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Naopak § 156 odst. 2 správního řádu výslovně odkazuje na ustanovení týkající se přezkumného řízení (byť pouze „*přiměřeně*“). O závěru, že má jít naopak o postup formalizovaný, tj. o správní řízení, svědčí už samotný účel tohoto postupu, tedy vydání rozhodnutí (byť pouze formou usnesení), kterým má být najisto postaveno, že původní územní souhlas byl vydán v rozporu se zákonem, a zároveň má být rozhodnuto ve smyslu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, zda některý z účastníků (osob dotčených územním souhlasem) nabytých práv v dobré víře a proporционаlitě zásahu do těchto nabytých práv ve vztahu k právům dalších

účastníků a veřejnému zájmu (srov. shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech čj. 2 As 86/2010-76 a čj. 7 As 109/2012-23). Účelem formalizace postupu správního orgánu ve správním řízení je právě ochrana práv účastníků a zajištění právní jistoty spočívající mj. i v tom, že pokud bylo přezkumné řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu jednou zahájeno, bude také vydáno rozhodnutí, zda předmětný přezkoumávaný úkon z daného důvodu bude zrušen, či nikoli. Takové řízení a pravomocné rozhodnutí v něm vydané pak vytváří rovněž překážku věci rozhodnuté případnému opětovnému přezkoumávání stejného úkonu z týchž důvodů a za stejných okolností v případném dalším přezkumném řízení, v němž by bylo možno dospět k odlišnému rozhodnutí (srov. § 48 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu). Ve svém důsledku právě takový výklad ostatně zajistí účastníkům i adekvátní soudní ochranu.

13. Vzhledem k předmětu řízení soud není oprávněn vyjadřovat se k otázce nezákonnosti postupu žalovaného v případě ochrany proti nečinnosti, kterým správnímu orgánu I. stupně přikázal, jakým způsobem má ve svém rozhodnutí meritorně rozhodnout. Předmětem přezkumu může být navazující akt, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.
14. Výrok o nákladech řízení (výrok II) 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.
15. Podle ustanovení § 10 odst. 3 poslední věty 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, žalobkyni proto bude po právní moci tohoto usnesení vrácen zaplacený soudní poplatek (na č. l. 24 soudního spisu) za žalobu na zahájení řízení ve výši 2 000 Kč.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 55 odst. 5 s přihlédnutím k § 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 22. června 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu