



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobců: **a) O. B., b) M. B.**, oba zast. JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem, se sídlem Vídeňská 181, Klatovy, proti žalovanému: **Městský úřad Železná Ruda**, se sídlem Klostermannovo nám. 295, Železná Ruda, zast. JUDr. Tomášem Tomšíčkem, advokátem, se sídlem Vlastina 23, Plzeň, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2007, č. j. 57 Ca 177/2006 – 19,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojili stěžovatelé proti usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 27. 9. 2007, č. j. 57 Ca 177/2006 – 19, (dále jen „napadené usnesení“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti 1) domnělému rozhodnutí – souhlasu mlčky žalovaného (dále také „stavebního úřadu“) o tom, že ohlášenou drobnou stavbu prodloužení verandy u dvou chat typu K 34 na č. staveb. parc. 395 a 473 v k. ú. Železná Ruda dle ohlášení může stavebník Pragochema, spol. s r. o. provést, a proti 2) souhlasnému sdělení žalovaného ze dne 15. 10. 2001, zn. VÚP 3084/01-330, jímž bylo stavebníkovi následně sděleno, že žalovaný nemá proti provedení ohlášených stavebních prací námítky.

Žalobu stěžovatelé podali jako směřující proti dvěma rozhodnutím či nezákonným zásahům – souhlasům s ohlášením drobné stavby, které vydal žalovaný k ohlášení stavebníka Pragochemy, spol. s r. o., ze dne 22. 8. 2001. Stěžovatelé tvrdili, že byli zkráceni na svých právech, která pramenila ze skutečnosti, že stěžovatel O. B. byl osobou, která uplatnila nárok na vrácení předmětných pozemků do svého vlastnictví postupem dle zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů, a stěžovatelka M. B. se stala právní nástupkyní

stěžovatele O. B. ve spoluvlastnictví k těmto pozemkům na základě darovací smlouvy. Z obsáhlého shrnutí kontextu posuzovaného případu vyplývá, že stavebník Pragochema, spol. s r. o. (dále jen „stavebník“) vybudoval bez stavebního povolení prodloužení verandy u dvou chat typu K 34 na stavební parcele č. 395 a 473 v k. ú. Železná Ruda na základě ohlášení ze dne 22. 8. 2001. Následně stěžovatelka M. B. žádala o odstranění již realizované stavby dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 51/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a to konkrétně z toho důvodu, že touto přístavbou stavebník zasáhl do jejího vlastnického práva k sousednímu pozemku parc. č. 274/1 v k. ú. Železná Ruda, neboť předmětná přístavba půdorysně zasahuje na tento pozemek. Tento návrh ovšem zamítl jak žalovaný, tak i v odvolacím řízení nadřízený orgán – Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje (dále jen „krajský úřad“), který navíc konstatoval, že nehodlá ani využít postupu podle ustanovení § 127 odst. 3 zákona o obcích a zrušit uvedený „souhlas mlčky“ jako nezákonné opatření obce v rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce. Stěžovatelé považují za újmu na svých právech, že jim postupem žalovaného nebylo umožněno využít jejich oprávnění coby účastníků řízení dle ustanovení § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stěžovatelé tvrdili, že předmětný úkon souhlasu žalovaného pro ohlášenou stavbu je úkonem, kterým bylo rozhodnuto o právech a povinnostech jak stavebníka, tak vlastníků pozemků, na nichž má být stavba umístěna, což znamená, že se jedná o úkon, kterým byla založena a změněna práva a povinnosti stěžovatelů jako spoluvlastníků pozemku, na němž se odsouhlasená stavba nalézá. Proto se podle jejich názoru jednalo o rozhodnutí v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Stěžovatelé vymezili i konkretizovali důvody, pro něž považovali oba napadené úkony žalovaného za nezákonné. Prvním důvodem byla podle jejich tvrzení skutečnost, že nebyly splněny zákonné podmínky pro ohlášení drobné stavby stavebnímu úřadu, neboť se nejednalo o drobnou stavbu dle stavebního zákona a předpisů jej provádějících, což stěžovatelé odůvodnili citací ustanovení § 139b odst. 7 a 8 stavebního zákona, v jejichž dikci nejsou zmíněny přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou. Proto je podle názoru stěžovatelů na přístavbu nutno nahlížet jako na změnu dokončené stavby, která podle ustanovení § 55 odst. 1 části věty za středníkem stavebního zákona vyžadovala stavební povolení. V tomto ohledu poukázali stěžovatelé na skutečnost, že v takovém případě by postavení přístavby vyžadovalo souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny a také příslušného orgánu státní správy lesů. Pro případ, že by se krajský soud neztotožnil s výkladem stěžovatelů založeným na presumpci, že napadené úkony žalovaného nejsou rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s., domáhali se stěžovatelé právní ochrany i formou žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, konstruované jako eventuální petit ve spojení s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Kromě toho stěžovatelé navrhli vydání předběžného opatření, na základě něhož by se stavebník musel zdržet provedení stavby prodloužením verandy u chaty typu K 34, č. evid. 10 na stavební parcele č. 473 v k. ú. Železná Ruda do doby vykonatelnosti rozhodnutí soudu o žalobě.

Na základě výzvy soudu stěžovatelé žalobu opravili v tom směru, že doplnili náležitosti k oběma žalobám, přičemž setrvali na tom, že požadují zrušit domnělé rozhodnutí – souhlas mlčky - žalovaného o tom, že ohlášenou drobnou stavbu (prodloužení verandy u dvou chat typu K 34 na č. staveb. parc. 395 a 473 v k. ú. Železná Ruda) stavebník může provést. Stejně tak zopakovali, že napadají jak souhlas mlčky, tak i písemné souhlasné sdělení žalovaného ze dne 15. 10. 2001, zn. VÚP 3084/01-330. Kromě zopakování klíčových žalobních bodů uvedených výše dále stěžovatelé blíže rozvedli svou argumentaci ohledně tvrzení, že oba souhlasy žalovaného jsou nezákonnými zásahy správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. a násl. Především uvedli, že udělený souhlas (ať už konkludentní či písemnou formou) měl za následek, že stavebník získal oprávnění předmětnou stavbu provést. Těmito úkony bylo podle názoru stěžovatelů rozhodnuto o právech a povinnostech jak stavebníka, tak vlastníků

pozemků, na nichž má být stavba umístěna, a tedy úkonem, kterým se založila a změnila práva a povinnosti stěžovatelů jako spoluvlastníků pozemků pod odsouhlasenou stavbou. Jedná se tedy o nezákonné zásahy, které nejsou rozhodnutími, byly zaměřeny přímo proti žalobcům a v jejich důsledku bylo proti žalobcům přímo zasaženo, tyto zásahy a jejich důsledky trvají a hrozí jejich opakování. Proti těmto souhlasům nejsou přípustné žádné opravné prostředky, avšak přesto se stěžovatelka M. B. o něco podobného neúspěšně pokusila podaným odvoláním.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesením ze dne 8. 12. 2006 vyloučil krajský soud k samostatnému projednání žalobu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v 1) souhlasu mlčky o tom, že ohlášenou drobnou stavbu (prodloužení verandy u dvou chat typu K34) může stavebník provést, a 2) souhlasnému sdělení žalovaného ze dne 15. 10. 2001 pod zn. VÚP 3084/01 – 330, obsahujícímu tentýž souhlas žalovaného.

Napadeným usnesením rozhodl krajský soud o žalobě stěžovatelů tak, že ji odmítl v obou částech jejího petitu. Soud nejprve zrekapituloval žalobu a stručně obsah správního spisu. V této části odůvodnění mj. uvedl, že vyplněný tiskopis „ohlášení drobné stavby“ – prodloužení verandy u dvou chat typu K 34 byl opatřen v pravém horním rohu razítkem žalovaného s údajem „Došlo: 27.8.2001“, dále údajem „č. j. 3084“ a „ukl. znakem 330 a parafou „Fi“. Při řešení právní stránky věci soud vyšel z ustanovení § 82 s. ř. s., podle něhož každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. soud rozsudkem zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Soud dále odkázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80. V tomto rozsudku provedl Nejvyšší správní soud analýzu pojmových znaků nezákonného zásahu správního orgánu, za něž označil především tvrzení o přímém zkrácení na právech žalobce, s tím, že napadený zásah nemůže být rozhodnutím, a to ani extenzivně pojatým, zásah musí trvat anebo je dána hrozba jeho opakování, pro rozhodování je určující skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí soudu, a konečně, ukončení nezákonného zásahu lze zjednat rozhodnutím soudu zakazujícím správnímu orgánu pokračovat v tomto zásahu. Krajský soud vyšel při posuzování případu z těchto pojmových znaků a dospěl k závěru, že situace „souhlasu mlčky“ či „písemného sdělení, které vyjadřuje souhlas s provedením stavby“ tyto znaky nenaplní. Souhlas mlčky ve smyslu § 57 odst. 2 stavebního zákona a sdělení, které s ohledem na uplynutí třicetidenní lhůty nemá žádnou právní relevanci, pojmově pod zásah ve výše popsaném smyslu podřadit nelze. Podle názoru krajského soudu totiž tvrzené porušení vlastnického práva žalobců nemůže spočívat v souhlasu mlčky či v citovaném sdělení, nýbrž v samotné stavební činnosti stavebníka. Z toho krajský soud dovodil, že k nápravě stavu, který stěžovatelé považují za nezákonný, nemůže směřovat vyslovení zákazu stavebnímu úřadu pokračovat v porušování jejich práv, když k tvrzenému porušování těchto práv zjevně nedochází ze strany správního orgánu, nýbrž ze strany soukromých osob. Podle krajského soudu nelze ani tvrdit, že k zásahu do práv stěžovatelů došlo v důsledku popsaných zásahů. Řešení situace tedy nespočívá v oblasti kompetencí správního soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, nýbrž v procesních prostředcích soukromého práva. Z těchto důvodů soud žalobu odmítl s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Zároveň odmítl i návrh na vydání předběžného opatření, a to s výslovným odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003 - 278.

V kasační stížnosti proti napadenému usnesení stěžovatelé uvedli, že vzhledem k tomu, že krajský soud odmítl jejich žalobu proti rozhodnutím žalovaného, tj. domnělému rozhodnutí –

souhlasu mlčky s provedením ohlášené drobné stavby a souhlasnému sdělení žalovaného ze dne 15. 10. 2001, zn. VÚP 3084/01-330, otevřela se jim možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu. Stěžovatelé se domnívají, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, když jejich žalobu odmítl s tím, že se jedná o výrazně odlišnou situaci, než na kterou pamatuje s. ř. s. při vymezení tohoto typu právní ochrany, a to z následujících důvodů. Především poukázali na to, že samotná stavební činnost stavebníka byla započata právě a jen na základě tzv. opatření žalovaného, tj. jeho souhlasu mlčky ve smyslu § 57 odst. 2 stavebního zákona. Došlo tak k zásahu do práv stěžovatelů, resp. k jejich přímému zkrácení. Proto podle názoru stěžovatelů nelze dospět k závěru, že vzniklou situaci je možné vyřešit pouze prostředky soukromého práva, neboť v případném občanském soudním řízení nemůže dojít ke zrušení přijatého opatření stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona. Přímý zásah do práv stěžovatelů spočívá zejména v tom, že s nimi nebylo jednáno jako s účastníky územního či stavebního řízení. Zásah do jejich práv ohledně již provedené stavby stále trvá, zatímco ohledně stavby doposud nerealizované zásah teprve hrozí. Podle názoru stěžovatelů tedy krajský soud přesvědčivě neprokázal, které pojmové znaky nezákonného zásahu nejsou splněny. Krajský soud měl podle názoru stěžovatelů posoudit žalobu věcně, provést dokazování a odstranit pochybnosti ohledně rozporů týkajících se data ohlášení drobné stavby, jakož i ohledně souhlasného sdělení, které podle tvrzení stěžovatelů mělo být vydáno v doposud přesně nezjištěném období let 2004 až 2005. V závěru poukázali stěžovatelé na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 68/2006 – 57, ze dne 25. 1. 2007, jímž byla řešena otázka povahy tzv. mlčky uděleného souhlasu ke stavbě.

Žalovaný ke kasační stížnosti podal vyjádření, v němž uvedl, že považuje napadené usnesení za správné. Provedl dále analýzu pojmových znaků zásahu tak, jak je vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, a konstatoval, že tyto znaky nejsou v posuzované věci naplněny. Udělení souhlasu je podle jeho názoru jednorázovou událostí v minulosti, o které nelze říci, že by trvala či že by hrozilo její opakování. Není podle jeho názoru dále jasné, jak by stěžovateli požadovaný rozsudek měl být vykonán. Z těchto důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Z výpisu z listu vlastnictví č. 666 vyhotoveného ke dni 10. 4. 2000 je zřejmé, že vlastníkem stavebních parcel č. 395 a 473 v k. ú. Železná Ruda byla k tomuto datu Pragochema spol. s r. o., se sídlem Přátelství 550, Praha 10 – Uhřetěves. Tento list vlastnictví byl připojen jako příloha k ohlášení drobné stavby ze dne 22. 8. 2001, kterým stavebník ohlásil provedení prodloužení verandy u dvou chat typu K 34 na č. kat. stavební parcele č. 395 a 473 v k. ú. Železná Ruda. Z jednoduchého technického popisu provedení stavby vyplývá, že se mělo jednat o prodloužení současných verand na jižní stranu s lícem štítové zdi vlastní chaty. Rohovou podporu prodloužení měl tvořit ocelový sloup na betonové patce, nosnou konstrukci podlahy ocelové nosníky se stropnicemi hurdis. Opláštění a zastřešení mělo být provedeno stejnou konstrukcí jako stávající stav. Účelem prodloužení mělo být vybudování sociálního zařízení. K ohlášení byla připojena i fotodokumentace.

Dále je ve spise založeno sdělení žalovaného ze dne 15. 10. 2001, že nemá s provedením popsané drobné stavby námitek. Toto sdělení bylo zasláno na vědomí Správě Národního parku Šumava a Chráněné krajinné oblasti Šumava se sídlem v Sušici.

Ve spise je založen návrh stěžovatelky M. B. na zahájení řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 88 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že stěžovatelka je z titulu darovací smlouvy vlastníkem kromě dalších parcel i jedné ideální poloviny pozemků parc. č. 274/1, st.p. 395 a 473

v k. ú. Železná Ruda. Na posledních dvou uvedených parcelách se nachází rekreační chaty společnosti Pragochema spol. s r. o. Stěžovatelka dále uvedla, že všechny tyto objekty využívají tři boxy suchého WC pro celkem 9 chat, přičemž stěžovatelka nevěděla o tom, že by pro nějakou z chat bylo vydáno stavební povolení, kterým by bylo povoleno zřízení sociálního zařízení v jakékoli chatě. Poté však stěžovatelka zjistila, že u jedné rekreační chaty, konkrétně č. 9 na st. parcele č. 395, stavebník provedl bez jakéhokoliv pravomocného stavebního povolení rozšíření stavby mimo stavební parcelu č. 395 na parcelu č. 274/1 a zasáhl tak do vlastnického práva stěžovatelky, která je vlastníkem ideální poloviny tohoto pozemku. Dále stěžovatelka argumentovala, že prodloužení verandy stávající stavby s předpokládaným umístěním sociálního zařízení není podle stavebního zákona drobnou stavbou, ale přístavbou stavby, a tedy změnou dokončené stavby, pro niž je třeba stavební povolení, a nikoliv pouhé ohlášení stavby. Z uvedených důvodů požádala stěžovatelka o odstranění této nepovolené stavby.

Kopie výpisů z listů vlastnictví č. 1170 a 1171 pořízené ke dni 23. 5. 2005 prokazují, že stěžovatelka byla spoluvlastnicí jedné poloviny pozemků nacházejících se na stavebních parcelách uvedených výše (spoluvlastníkem zbývající jedné poloviny těchto pozemků byla dle tohoto listu vlastnictví k uvedenému datu Pragochema, spol. s r. o.), stejně jako spoluvlastnicí jedné poloviny pozemku na parcele č. 274/1 (spoluvlastníkem zbývající jedné poloviny tohoto pozemku byla k uvedenému datu Česká republika zastoupená Pozemkovým fondem ČR).

Žalovaný sdělením ze dne 16. 8. 2005, zn. VÚP 2915/05 – 330, stěžovatelce odpověděl, že odstranění stavby nelze nařídit, neboť tato stavba byla provedena na základě ohlášení drobné stavby.

Proti tomuto sdělení stěžovatelka podala odvolání ke krajskému úřadu. Zejména uvedla, že s ní ani s jejími právními předchůdci (panem O. B., jenž byl osobou oprávněnou k vydání předmětných pozemků v k. ú. Železná Ruda), ani s Pozemkovým fondem ČR jako správcem předmětných pozemků ve vlastnictví státu před jejich vydáním do vlastnictví pana O. B. nebylo jednáno jako s účastníky řízení, ačkoliv předmětná stavba má být umístěna právě na těchto pozemcích. Předmětná stavba přístavby stávající stavby s umístěním sociálního zařízení není podle stavebního zákona drobnou stavbou, ale přístavbou stavby a tedy změnou dokončené stavby. Stěžovatelka dále tvrdila, že z ohlášení ze dne 22. 8. 2001 také není zjistitelné, kdy bylo stavebnímu úřadu doručeno, jaké mu bylo přiděleno číslo jednací a zda a jakým způsobem na ně stavební úřad reagoval, neboť neobsahuje razítko podatelny žalovaného. Dále podle tvrzení stěžovatelky byla doposud provedena pouze přístavba u jedné rekreační chaty (č. evid. 9 na stavební parcele č. 395 v k. ú. Železná Ruda), avšak přístavba druhé rekreační chaty dosud provedena nebyla (č. evid. 10 na stavební parcele č. 473 v k.ú. Železná Ruda). Z těchto důvodů požádala stěžovatelka o zrušení citovaného sdělení žalovaného, případně zrušení předmětných opatření žalovaného v rámci výkonu dozoru nad přenesenou působností obce.

Krajský úřad stěžovatelce sdělil, že její odvolání nemůže být považováno za odvolání, protože nesměruje proti správnímu rozhodnutí. Podle názoru krajského úřadu vyřídil žalovaný návrh na zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 23. 6. 2005 v souladu se zákonnými předpisy. Krajský úřad dále konstatoval, že k ohlášení byly doloženy potřebné podklady. Stavebník podle krajského úřadu získal tzv. souhlas mlčky, neboť žalovaný na podané ohlášení drobné stavby v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě nereagoval. Krajský úřad uzavřel, že v případě prodloužení verandy se nejedná o stavbu provedenou bez stavebního povolení nebo ohlášení nebo v rozporu s ním, a není tak důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby z moci úřední. Stejně tak se krajský úřad rozhodl nepostupovat dle ustanovení § 127 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť podle jeho názoru v současné

době nebylo dostatek podkladů pro takový postup a i v případě rušení nesprávných opatření orgánů obce je třeba zohledňovat ochranu práv nabytých v dobré víře.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přezkoumal napadené usnesení z hlediska naplnění kasačních důvodů označených stěžovatelkou, jakož i důvodů, pro něž by byl nucen zrušit napadené usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). V posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Kasační důvod upravený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) uplatněný stěžovateli spočívá v tom, že krajský soud odmítne žalobu nebo zastaví řízení o ní v rozporu se zákonem, ačkoliv se měl žalobou zabývat meritorně. V posuzované věci krajský soud odmítl žalobu stěžovatelů s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy proto, že nebyly splněny podmínky řízení a tento nedostatek nebylo možno odstranit. Konkrétně spočíval tento neodstranitelný nedostatek podle názoru krajského soudu v tom, že napadené úkony stavebního úřadu (tj. souhlas mlčky – domnělé rozhodnutí a souhlasné písemné sdělení žalovaného) nemají charakter nezákonného zásahu. Proto se Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného usnesení zaměřil právě na zodpovězení této otázky.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno v ustanoveních § 82 a násl. s. ř. s. jako jeden z typů žalobního řízení ve správním soudnictví. Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je jeho cílem poskytnout odpovídající soudního ochranu adresátům veřejnosprávního působení v situacích, kdy je toto působení realizováno formou tzv. faktických zásahů, které citované ustanovení § 82 s. ř. s. pojmenovává jako „nezákonný zásah“, „pokyn“ či „donucení“ (dále jen „zásah“). V této souvislosti je vhodné vzpomenout na důvodovou zprávu k s. ř. s., která pod těmito faktickými zásahy rozuměla typicky „*různé policejní přehmaty, kde veřejnost (ostatně i Ústavní soud) pocítí uří zákonnou mezeru veřejnosprávní ochrany*“ (k tomu blíže Důvodová zpráva k návrhu zákona o soudním řízení správním, sněmovní tisk 1080/0, zvláštní část). Z obavy z nezanedbatelného počtu možných žalob však byla pravomoc soudu formulována jen jako subsidiární, což je vyjádřeno v ustanovení § 85 s. ř. s., který stanovuje, že tato žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením tedy nastupuje jen tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí. Podle ustáleného a racionálního výkladu, který je potvrzován i doktrínou, nelze mluvit o zásahu v případě vydání právního předpisu, jakož ani vydání rozhodnutí podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž zásahem v tomto slova smyslu nemůže být ani nečinnost správního orgánu (viz blíže Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 192). Legitimace pro takovou žalobu spočívá rovněž v tvrzení, že k takovému zásahu došlo, že zásah nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování, což opět potvrzuje zejména faktický charakter zásahu a jeho bezprostřední účinky na adresáta veřejnosprávního působení správního orgánu.

Judikatura v praxi vyložila institut nezákonného zásahu podstatně širěji, než lze vyvodit z historického výkladu důvodové zprávy, přičemž svou významnou roli zde sehrála i určitá analogie s institutem „jiného zásahu veřejné moci“, který je jako stížnostní důvod upraven v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Podle této judikatury

může být zásahem do veřejného subjektivního práva, kupř. provedení daňové kontroly, zahájení kontroly Nejvyšším kontrolním úřadem, odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie atp. (srv. blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, všechny přístupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud přitom rovněž obecně vymezil ve své rozhodovací činnosti pojem zásahu tak, že faktické jednání správních orgánů musí, aby bylo "zásahem" ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, přístupný na www.nssoud.cz). Judikatura se pokusila vymezit pojem zásahu i negativně, když konstatovala, že za zásah nelze považovat jednotlivé úkony ve správním řízení, které směřují k vydání rozhodnutí ve věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, přístupný na www.nssoud.cz).

V posuzované věci je klíčové posoudit, zda úkony stavebního úřadu, které stěžovatelé napadli žalobou na nezákonný zásah, splňují definiční pojmové znaky zásahu tak, jak byly výše vymezeny. Nejvyšší správní soud již dříve posuzoval otázku právního významu souhlasu s provedením stavby na základě ohlášení a dospěl k názoru, že takový souhlasný úkon stavebního úřadu pojmové znaky zásahu nespĺňuje. V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, (přístupný na www.nssoud.cz) se Nejvyšší správní soud zabýval obdobným problémem a dospěl k názoru, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního není sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek. V tomto rozsudku především zdůraznil, 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.). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku analyzoval jednotlivé pojmové znaky „zásahu“ a porovnával je s pojmovými znaky souhlasného úkonu stavebního úřadu s ohlášením stavby. Dospěl k názoru, že souhlasné sdělení stavebního úřadu s ohlášením nespĺňuje pojmové znaky zásahu. Sdělení vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona je totiž možno vymezit jako individuální správní akt, vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka. Individuální správní akt je pojmem užšího rozsahu než pojem správní úkon, neboť platí, že jen některé úkony správních orgánů lze zároveň označit za individuální správní akty. Lze jej charakterizovat jako určitý druh mocenského zásahu do právní sféry adresáta veřejnosprávního působení správního orgánu jímž je rozhodováno o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech účastníků správního řízení (viz blíže Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 116, dále také Průcha, P., Pomahač, R.: Lexikon - správní právo, Nakladatelství Jirí Motloch - Sagit, Ostrava 2002, str. 138).

Jak plyne z výše uvedeného výkladu pojmu „zásah“, lze pod něj podřadit zejména faktické úkony správního orgánu, které v zásadě nemají podobu institucionalizovaného správního aktu a pramení nikoliv z formálního popisu jednání správního orgánu obsaženého v právním předpisu, nýbrž z faktických úkonů, kterých se správní orgán dopouští při realizaci svých kompetencí. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pojem „zásah“ se vztahuje zejména k množině

těch správních úkonů, které zároveň nejsou individuálními správními akty. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že pokud lze souhlasný úkon stavebního úřadu charakterizovat jako individuální správní akt, nemůže být v souladu se zásadou subsidiarity posouzení úkonu správního orgánu jako „zásahu“ považován takový úkon za pouhý faktický zásah do subjektivních práv adresáta působení správního orgánu. Souhlasné sdělení stavebního úřadu lze tak daleko spíše vnímat jako rozhodnutí v materiálním smyslu dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. K tomuto právnímu závěru se Nejvyšší správní soud vyjádřil blíže ve svém rozsudku v související věci stěžovatelů vedené pod sp. zn. 4 As 64/2007, na nějž tak pro bližší odůvodnění svého názoru pouze odkazuje.

Z odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé, že krajský soud byl obeznámen s výše prezentovaným názorem Nejvyššího správního soudu a založil své odůvodnění právě na této argumentaci, když shledal, že pro řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nejsou splněny podmínky, neboť napadené souhlasné sdělení ze dne 15. 10. 2001, zn. VÚP 3084/01-330, nespĺňuje pojmové znaky „zásahu“ vymezené zákonem a citovanou judikaturou. Z toho Nejvyšší správní soud dále dovodil, že per argumentum a maiori ad minus nespĺňuje znaky „zásahu“ ani fiktivní souhlas stavebního úřadu vyvolaný uplynutím zákonné lhůty, neboť se zde nejedná ani o aktivní úkon správního orgánu, nýbrž úkon spočívající v jeho nekonání, které spolu s uplynutím zákonem stanovené lhůty má právní význam souhlasu s provedením ohlášené stavební úpravy. Jelikož ani souhlasné sdělení stavebního úřadu, ani fiktivní souhlas vzniklý uplynutím zákonné lhůty nespĺňovaly pojmové znaky zásahu, nebylo možno žalobu stěžovatelů projednat meritorně. Krajský soud proto správně posoudil žalobu stěžovatelů jako nepřijatelnou a napadeným usnesením ji odmítl. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal v napadeném usnesení žádnou ze stěžovatelem namítaných vad ani vad, k nimž by musel přihlídnout ex offio. Z těchto důvodů shledal kasační stížnost stěžovatelů jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly, žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u ě e n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu