



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou, se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2019, č. j. 25 A 128/2018 - 17,

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 :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Městský úřad ve Frýdlantu nad Ostravicí (dále jen stavební úřad) dne 29. 7. 2016 vydal společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby rodinného domu na pozemku č. X v k. ú. N. V. u F. n. O., č. j. MUFO 42547/2016. Dne 29. 5. 2017 se žalobkyně obrátila na žalovaného s podnětem k přezkumu tohoto společného souhlasu. Žalovaný podnět postoupil stavebnímu úřadu, který žalobkyni připsal ze dne 27. 7. 2017, č. j. MUFO 23905/2017, vyznamenal, že podnět neshledal důvodným a společný souhlas byl vydán v souladu s právními předpisy. Žalobkyně dne 27. 8. 2018 zaslala žalovanému podnět k prohlášení nicotnosti naposledy uvedeného sdělení stavebního úřadu. Žalovaný zaslal žalobkyni sdělení ze dne 20. 9. 2018, č. j. MSK 121470/2018, v němž uvedl, že nesdílí názor žalobkyně, že sdělení stavebního úřadu bylo vydáno orgánem k tomu nepřislušným, a proto nepovažuje toto sdělení za nicotné. Nadto dle žalovaného je možné prohlásit dle § 77 a 78 správního řádu nicotnost pouze rozhodnutí, nikoli jiného úkonu správního orgánu.

[2] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě žalobu, kterou se domáhala vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v přípisu ze dne 20. 9. 2018, č. j. MSK 121470/2018.

[3] Krajský soud nadepsaným usnesením žalobu odmítl. Uvedl, že je-li již z žalobního tvrzení zjevné, že úkon správního orgánu napadený žalobou nemůže zasahovat do veřejných subjektivních práv žalobce, není splněna podmínka řízení spočívající v existenci aktivní legitimity žalobce. O takovou situaci se jedná v projednávané věci. Je totiž zřejmé, že důvody, jimiž žalovaný vysvětlil v napadeném sdělení nezahájení řízení o vyslovení nicotnosti, nemůže být žalobkyně nijak dotčena na svých právech. Soud přisvědčil žalovanému, že podle § 78 správního řádu nelze deklarovat nicotnost úkonu, který není rozhodnutím správního orgánu. Není dále zřejmé, jaká veřejná subjektivní práva žalobkyně by sdělením žalovaného mohla být zasažena.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítla, že její aktivní legitimitace k podání žaloby vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Ostravě z 26. 9. 2018, č. j. 22 A 167/2017 - 40. Z něj vyplývá, že se žalovaný vyhnul prohlášení nicotnosti sdělení stavebního úřadu z 27. 7. 2017, kterým stavební úřad jako věcně nepřislušný správní orgán provedl přezkum společného souhlasu z 29. 7. 2017. Je tomu tak proto, že společný souhlas byl vydán podle stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb., a k jeho přezkumu byl tedy příslušný žalovaný. Důvody uváděné žalovaným v napadeném sdělení jsou tedy mylné.

[5] Stěžovatelka odkázala na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, v němž byl vysloven názor, že posouzení jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu, včetně zkrácení na právech a nezákonnosti zásahu, představuje úvahu ve věci samé, která může vést k zamítnutí, nikoli k odmítnutí žaloby. Pokud krajský soud odmítl žalobu pro nedostatek pravomoci správních soudů, měl učinit úvahu, kdo ve věci pravomoc má. Stěžovatelka dále polemizovala s názorem krajského soudu, že prohlásit nicotnost lze pouze u rozhodnutí, nikoli u jiných úkonů správních orgánů. Tento názor krajského soudu je v rozporu s požadavkem ochrany práv při vydávání jiných úkonů. Stěžovatelka v této souvislosti citovala z odborné literatury, dle níž odkaz v § 154 správního řádu umožňuje přiměřené použití prakticky celého správního řádu na úkony dle části čtvrté správního řádu. Stěžovatelce byl odepřen přístup k soudu a ochrana jejího majetku před vypouštěním dešťových vod ze stavby rodinného domu na pozemku č. X v k. ú. N. V. u F. n. O. do vod podzemních. Stěžovatelce byla rovněž odepřena možnost vymáhat alespoň náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem správních orgánů.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že mu je z úřední činnosti známo, že stěžovatelka se cestou zásahové žaloby domáhá opakovaně neúspěšně ochrany před různými přípisy žalovaného a stavebního úřadu. Vyšel proto i při posouzení této věci z předchozích rozhodnutí tohoto soudu v obdobných věcech stěžovatelky, např. z rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019 - 41.

[10] Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

[11] Podle § 4 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, („správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.

[12] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) 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 nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[13] Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, se podává, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.“ Na citované usnesení navázala další judikatura zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, pak kasační soud vyslovil, že „předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.“ Obdobně v nedávném rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, zdejší soud uvedl, že „aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98). S ohledem na shora popsaný obsah Výzvy, která pouze informuje o možnosti žádat o dotaci za určitých podmínek, přičemž není žádným způsobem adresná, se nemůže jednat o nezákonný zásah. [...] Městský soud proto rozhodl správně, když žalobu odmítl.“

[14] V nyní posuzovaném případě se přitom jednalo o skutkově obdobnou situaci jako v posledně citovaném rozhodnutí. Namítaným sdělením, jehož obsah stěžovatelka označila za nezákonný zásah, žalovaný stěžovatelce pouze sdělil svůj názor, a nerozhodoval o jejích právech či povinnostech, resp. nezasahoval do jejích veřejných subjektivních práv. Na tom nic nemění ani poukaz stěžovatelky na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 167/2017 - 40. Odkazovaným rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí o odmítnutí žádosti stěžovatelky nahlížet do spisu ve věci předmětného společného souhlasu s tím, že toto rozhodnutí bylo nesprávně

odůvodněno. Z tohoto rozsudku nelze dovodit žádné subjektivní veřejné právo stěžovatelky na prohlášení nicotnosti přípisu stavebního úřadu.

[15] S ohledem na povahu dané věci a výše uvedenou recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu (vč. judikatury rozšířeného senátu – shora citována) je irrelevantní i poukaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247. K tomu lze zmínit i poukaz na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, v němž tento vyslovil, že „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.“ Zdejší soud si je vědom, že posledně citovaný rozsudek byl zrušen náležením Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. K tomuto zrušení však Ústavní soud přistoupil z důvodů, které na výše poukazovaný právní závěr neměly vliv, a tento proto ob stojí i po vydání zrušujícího nálezu.

[16] K tomu lze pro doplnění konstatovat, že ani sdělení stavebního úřadu ze dne 27. 7. 2017, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení dle § 156 odst. 2 správního řádu ve věci zákonnosti společného souhlasu, nemůže z povahy věci představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., jak bylo výslovně judikováno v rozsudku NSS ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015 - 29. Tím spíše nemůže být zásahem ani sdělení ze dne 20. 9. 2018, kterým žalovaný reagoval na podnět stěžovatelky směřující proti prve označenému přípisu stavebního úřadu. Přezkum společného souhlasu totiž může být zahájen pouze z moci úřední, a ani osoba, která by byla případně účastníkem takového řízení o přezkoumání tohoto úkonu, nemá veřejné subjektivní právo na jeho zahájení (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS).

[17] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že žalobu nepostoupil jinému soudu (popř. neuvedl úvahu o jiném orgánu, do jehož pravomoci by projednávaná věc spadala). Odhlédne-li soud od toho, že stěžovatelka ani neuvedla, který soud či jiný orgán by měl být k projednání věci kompetentní, postačí uvést, že žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (kterou stěžovatelka výslovně podala) jsou oprávněny posuzovat správní soudy (viz § 2, § 4 a násl. s. ř. s.). Zákon přitom stanoví, za jakých podmínek lze žalobu věcně projednat, v daném případě však takové podmínky splněny nebyly (viz výše). Vzhledem k tomu, že jak bylo výše konstatováno, napadený přípis žalovaného nemohl nijak zasáhnout do práv stěžovatelky, nemohlo odmítnutím žaloby dojít ani k odepření soudní ochrany jejích práv. Stěžovatelce není nijak bráněno ani v uplatnění práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, neboť deklarování postupu správního orgánu jako nezákonného zásahu není předpokladem nezbytným k uplatnění takového nároku.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutí krajského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[20] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 7. srpna 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu