

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.08.2006, sp. zn. 25 Cdo 1457/2005, ECLI:CZ:NS:2006:25.CDO.1457.2005.1

Číslo: 98/2007

Právní věta: Za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu vydaným ve stavebním řízení odpovídá podle zákona č. 82/1998 Sb. stát, a nikoliv obec.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 29.08.2006

Spisová značka: 25 Cdo 1457/2005

Číslo rozhodnutí: 98

Číslo sešitu: 10

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody

Předpisy: § 140a předpisu č. 320/2002Sb.
§ 3 předpisu č. 82/1998Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

O k r e s n í s o u d pro Prahu - východ rozsudkem ze dne 17. 6. 2004 zamítl žalobu, jíž se žalobci domáhali náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím, a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že Okresní úřad P. - v. rozhodnutím ze dne 29. 9. 1999 zrušil rozhodnutí Stavebního úřadu Městského úřadu v Ř. ze dne 9. 6. 1999, jímž stavební úřad nařídil prvnímu žalobci odstranění drobné stavby - oplocení a vrat na pozemku parcelní číslo 1223/6 v k. ú. Ř. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo totiž vydáno v rozporu se stavebním zákonem, a protože demolice byla provedena, vznikla žalobcům materiální škoda, jejíž náhrady se na městu domáhají. Soud dovodil, že Městský úřad v Ř., stavební úřad, rozhodoval ve stavebním řízení při výkonu státní správy, tedy v přenesené působnosti. Protože podle § 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb. za škodu způsobenou územními samostatnými celky při výkonu státní správy, který na ně byl zákonem přenesen, odpovídá stát a jeho jménem pak podle § 6 odst. 1 citovaného zákona jednají ministerstva a jiné ústřední správní úřady, žalobci se měli se svými nároky obrátit na příslušný orgán státní správy. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný není ve věci pasivně legitimován.

K odvolání žalobců K r a j s k ý s o u d v Praze rozsudkem ze dne 19. 1. 2005 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Ztotožnil se se závěry soudu prvního stupně a zdůraznil, že z hlediska pasivní věcné legitimace žalovaného města je rozhodující, zda stavební úřad při rozhodování o odstranění stavby a vydání opatření k výkonu rozhodnutí náhradním výkonem rozhodoval v přenesené působnosti, či zda se jednalo o rozhodování, příp. úřední postup v rámci tzv. samostatné působnosti obcí. Odvolací soud vyložil, že působností obce se rozumí právně

vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí se rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy pro potřeby plnění jejích úkolů. Platná právní úprava rozlišuje u obcí působnost dvojího druhu - tzv. působnost samostatnou a působnost přenesenou. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů (např. otázky uspokojování potřeb bydlení, dopravy a spojů, informací, výchovy a vzdělávání atd.), zatímco u přenesené působnosti jde o výkon státní správy, kdy obec prostřednictvím svých orgánů s konstitutivními účinky rozhoduje o právech a právech chráněných zájmech a povinnostech osob, přičemž sama má na výsledku řízení zájem. Znamená to, že za přenesenou působnost je považován výkon státní správy v rozsahu, který zákon konkrétnímu územnímu samosprávnému celku svěřuje. Odvolací soud uzavřel, že řízením při výkonu státní správy je mimo jiné i stavební řízení. Protože stavební úřad v dané věci rozhodoval při výkonu státní správy, tedy v přenesené působnosti, za škodu jím způsobenou odpovídá stát.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci dovolání, jehož přípustnost dovozují z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a uplatňují dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř., tj. nesprávné právní posouzení věci. Nesouhlasí s právním závěrem o nedostatku pasivní legitimace žalovaného a namítají, že škodu jim způsobilo město Ř., které je svéprávným subjektem podle zákona o obcích. Poukazují na to, že podle § 124 stavebního zákona byl Městský úřad Ř. ze zákona stavebním úřadem, určeným dle § 117 odst. 5 stavebního zákona ministerstvem výstavby a techniky ve zveřejněném seznamu v částce 22/1995 Sb. a v zákoně se nehovoří o tom, že by ministerstvo přeneslo na stavební úřady svoji působnost. Pouze v § 124 stavebního zákona se hovoří o přenesené pravomoci stavebního úřadu. Podle stavebního zákona je město Ř. originálním stavebním úřadem, což koresponduje s § 21 zákona č. 82/1998 Sb. Otázkou zásadního právního významu řešenou v napadeném rozhodnutí podle názoru dovolatelů je posouzení, zda město jako stavební úřad jim způsobilo škodu v rámci samostatné nebo přenesené působnosti. Navrhují, aby dovolací soud napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř. oprávněnou osobou - účastníkem řízení, dospěl k závěru, že dovolání je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c), odst. 3 o. s. ř. pro posouzení otázky předložené k přezkumu, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla řešena, a to zda za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu, vydaným ve stavebním řízení, odpovídá podle zákona č. 82/1998 Sb. stát či obec.

N e j v y š š í s o u d dovolání zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 1 odst. 1, 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci. Územní samosprávné celky odpovídají za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti.

Podle § 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za škodu, kterou způsobily územní samosprávné celky, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem. Podle § 5 zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení nebo v řízení trestním, nebo nesprávným úředním postupem.

Podle § 19 zákona č. 82/1998 Sb. územní celky v samostatné působnosti odpovídají za škodu, kterou

způsobily při výkonu veřejné správy nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Podle § 20 zákona č. 82/1998 Sb., bylo-li územním celkem v samostatné působnosti v řízení, na něž se vztahují předpisy o správním řízení, vydáno nezákonné rozhodnutí, mají účastníci řízení právo na náhradu škody, která jim tímto rozhodnutím vznikla.

Z ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. je zřejmé, že za škodu způsobenou rozhodnutím orgánů územních samosprávných celků, k níž došlo při výkonu státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti, odpovídá stát, zatímco územní samosprávné celky odpovídají za škodu jimi způsobenou při výkonu pravomocí v rámci samostatné působnosti. Proto zásadní je zodpovězení otázky, zda rozhodnutí o demolici stavby vydal stavební úřad Městského úřadu v Ř. v rámci samostatné nebo přenesené působnosti obce.

Podle opatření Ministerstva pro místní rozvoj České republiky č. OP08/09 ze dne 22. 3. 1999, jímž se uveřejňuje podle § 117 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. ve znění zákona č. 83/1998 Sb. seznam okresních a obecních úřadů, které jsou stavebními úřady ke dni 1. 1. 1999, byl Městský úřad Ř. v době vydání předmětného rozhodnutí stavebním úřadem.

Podle § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 279/1995 Sb., do samostatné působnosti obce patří zejména: a) schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, b) hospodaření s majetkem obce, c) poskytování a přijímání darů, d) sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, e) zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů, f) zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení, g) rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích, h) stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona, i) vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti, j) rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků, k) uzavírání dohod o změně hranic obce, l) volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, m) rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí (§ 20a) a ve sdruženích obcí s mezinárodním prvkem (§ 20e), n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy, o) místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, s výjimkou rozhodování o přestupcích, p) správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce, r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, s) ukládání sankcí podle tohoto zákona, t) udělování čestného občanství obce, u) udělování cen obce.

Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.

Podle § 21 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 279/1995 Sb., obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (dále jen „přenesená působnost“); při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy.

Závěr soudů obou stupňů v dané věci, že rozhodování stavebního úřadu ve stavebním řízení je výkonem státní správy v tzv. přenesené působnosti, a nikoliv výkonem samosprávy obce v samostatné působnosti, je zcela správný.

K tomuto závěru ostatně dospěla judikatura i za účinnosti předchozího zákona o odpovědnosti státu za škodu, tj. zákona č. 58/1969 Sb. (srov. rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 16 Co 361/97, publikovaný pod č. 136/98 v časopise Soudní judikatura), v němž je uvedeno, že po roce 1990 byly

vytvořeny obce jako právnické osoby (veřejnoprávní korporace), vykonávající veřejnou správu dvojího druhu: samosprávu v samostatné působnosti a státní správu v přenesené působnosti. Při výkonu státní správy pak obce vykonávají pravomoc, která na ně byla přenesena státem, a vykonávají ji nikoliv jako projev samosprávy, nýbrž jako státní správu. Soustava orgánů rozhodujících ve stavebním řízení svým vrcholem vyúsťuje do Ministerstva pro místní rozvoj, v němž je zřízen odbor stavebního řádu. Ministerstvo též v určitých případech rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným v nižších stupních orgány obcí, přičemž není pochyb, že ministerstvo je státním orgánem v nejužším slova smyslu.

To, že stavební úřad městského úřadu rozhoduje ve stavebním řízení v rámci přenesené působnosti, je pak výslovně uvedeno v následné novelizaci stavebního zákona (srov. zákon č. 320/2002 Sb.), podle jehož § 140a působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, Magistrátu hlavního města Prahy, úřadu městské části hlavního města Prahy, magistrátu nebo úřadu městské části nebo úřadu městského obvodu územně členěného statutárního města, městskému nebo obecnímu úřadu podle tohoto zákona (tj. podle stavebního zákona) jsou výkonem přenesené působnosti.

K námitkám v dovolání je třeba dodat, že ustanovení § 124 stavebního zákona, v němž je uvedeno, že okresní (obvodní) národní výbor může přenést na městský národní výbor, který není stavebním úřadem, pravomoc stavebního úřadu, se nevztahuje na Městský úřad v Ř., který jako stavební úřad byl určen podle § 117 odst. 5 stavebního zákona. Odkaz dovolatelů na ustanovení § 21 zákona č. 82/1998 Sb. je nepřipadný, neboť toto ustanovení se týká právě náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím územního celku vydaným v samostatné působnosti.

Ze shora uvedených důvodů je zřejmé, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněného dovolacího důvodu (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.) správný; Nejvyšší soud proto dovolání žalobců podle ustanovení § 243b odst. 2, části věty před středníkem, o. s. ř. zamítl.