

Právní ochrana podle § 5 občanského zákoníku je ochranou předběžnou. Správní orgán při jejím poskytnutí nevyhlašuje ani nevytváří stav právní, ale stav pokojný. Jde o urychlené poskytnutí ochrany před zřejmým zásahem do posledního pokojného stavu. Z účelu řízení vyplývá, že musí být provedeno rychle a bez složitého dokazování; vždy však musí být zjištěno, jaký byl pokojný stav, jemuž má být ochrana poskytnuta. Opatření k obnově pokojného stavu musí odpovídat možnostem osoby, již jsou uložena.

Prejudikatura: č. 378/1999.

Věc: Klára S.-ová proti Okresnímu úřadu v Liberci - žaloba proti rozhodnutí o uložení povinnosti obnovit předešlý stav.

Magistrát Města Liberce rozhodnutím ze dne 3. 9. 1998 uložil podle § 5 občanského zákoníku Kláře S.-ové: 1) Obnovit předešlý stav v užívání bytu v L., Orlí ulici č. 49, nájemci tohoto bytu Martinovi P., 2) nastěhovat zpět všechny věci a zařízení bytu, které bylo odvezeno dne 4. 5. 1998 a uloženo ve skladu Technických služeb Liberec, 3) umožnit panu P. vstup do výše uvedeného bytu a jeho nerušené užívání, 4) zdržet se všech zásahů do práva pokojného bydlení a užívání bytu pana P. Žalovaný v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 27. 10. 1998 zamítl podané odvolání a rozhodnutí Magistrátu Města Liberce potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě žalobu, v níž namítla zkrácení svých subjektivních práv a nesprávné použití § 5 občanského zákoníku žalovaným včetně porušení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pan P. není a nebyl nájemcem bytu, což je zřejmé z rozsudku Krajského soudu Ústí n. L. ze dne 18. 11. 1997. V rozporu s tím Magistrát zjevně založil stav protiprávní. V řízení byla zastoupena JUDr. Antonínem Š., kterému nebylo rozhodnutí Magistrátu doručeno, ten se tak nemohl s rozhodnutím seznámit a podat odvolání. Ustanovení § 5 občanského zákoníku je možno použít jen tam, kde se jedná o nápravu při zřejmém zásahu do pokojného stavu, k tomu však nedošlo. Zahájení řízení magistrátem bylo zmatečné, když původně bylo stanoveno na den 22. 6. 1998, později posunuto na den 5. 5. 1998. V době zahájení řízení zde byl jiný pokojný stav, než v rozhodnutí tvrzený. Pan P. dobrovolně převzal své věci, sám o tom sepsal zápis a minimálně půldruhého měsíce se bydlení v bytě nedomáhal. To nelze posoudit jinak, než že k žádnému zásahu do pokojného stavu nedošlo. Orgán státní správy situaci vůbec nezkoumal a za prokázané vzal tvrzení pana P., který byt opustil 4. 5. a návrh na ochranu podal až 22. 6. V té době zde však byl již zcela jiný pokojný stav. Rozhodnutí bylo vydáno zcela bez ohledu na skutečný stav věci. Pan P. v době podání návrhu bydlel u své družky a žalobkyni nikdy nekontaktoval, že by v předmětném bytě chtěl bydlet. Správní orgán tak zasáhl nepřipustně do jejích práv a upřel jí právo na právní zastoupení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě proti tomu uvedl, že napadené rozhodnutí vydal jako předběžné opatření, které mělo za cíl bez zjišťování právního stavu uvést záležitost do předchozího pokojného stavu. Rozhodnutí považuje za předběžné a tedy vyloučené z přezkumu soudu podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. Proto navrhuje zamítnutí žaloby a zastavení řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z Odůvodnění:

Ze správního spisu předloženého k žádosti soudu žalovaným vyplynulo: je založen dopis Kláry S.-ové Martinovi P. z 24. 4. 1998, jímž ho žádá o vyklizení bytu, odpověď jeho právního zástupce, že je rovněž nájemcem bytu, žádost právní zástupkyně Martina P., podaná 11. 6. 1998 Magistrátu Města Liberec o ochranu podle § 5 občanského zákoníku, stejnopis protokolu o trestním oznámení, podaném Martinem P. na Kláru S.-ovou, zápis o zpřístupnění bytu ze dne 21. 5. 1998, žádost o ochranu podanou dne 29. 5. 1998. Magistrát Města Liberce zahájil řízení dne 22. 6. 1998 a dne 23. 6. vydal rozhodnutí, které bylo v odvolacím řízení žalovaným zrušeno. K odvolání Klára S.-ová předložila plnou moc advokáta JUDr. Š., plná moc byla udělena k zastupování ve věci rozhodnutí čj. 5/SPP/1258/98.

V dalším řízení vydal magistrát rozhodnutí dne 3. 9. 1998 čj. 5/SPP/4136/98, jímž uložil podle § 5 občanského zákoníku Kláře S.-ové opatření citovaná v úvodu. Rozhodnutí odůvodnil tím, že zahájil řízení dne 11. 6. 1998 a dospěl k závěru, že jsou splněny zákonné podmínky pro poskytnutí ochrany, když došlo ke zřejmému zásahu do pokojného stavu. Pan P. se snažil se svými právními zástupci o řešení od samého počátku, není však povinen ihned žádat o poskytnutí ochrany. Nevelké prodlení nemá vliv, stejně jako nemá vliv, zda pan P. v bytě v době zásahu do pokojného stavu skutečně bydlel, nebo zda byl u své matky. Rozhodnutí bylo doručeno žalobkyni, která také sama podala odvolání.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 10. 1998 podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil. V důvodech uvedl, že účelem řízení je poskytnutí urychlené ochrany a zajištění klidu bez ohledu na právní stránku věci. Okresní úřad zjistil, že k zahájení řízení došlo až 22. 6. 1998 a k zásahu do pokojného stavu 4. 5. 1998, kdy spolunájemkyně znemožnila vstup do bytu panu P. a vystěhovala jeho osobní věci. Při novém projednání bylo zjištěno, že spolunájemce v době zásahu byt skutečně užíval a teprve poté byl nucen hledat nové bydlení a ihned také požádal o vydání rozhodnutí podle § 5 občanského zákoníku. Řízení proběhlo v souladu s § 32 správního řádu, proto bylo rozhodnutí potvrzeno. Při jednání zástupce žalobkyně zdůraznil zejména nedostatečné zjištění skutečného stavu věci a z toho plynoucí nepřezkoumatelnost důvodů a hodnocení důkazů. Pověřený pracovník žalovaného uvedl, že řízení považuje za řízení zahajované z moci úřední, proto vycházel z oznámení magistrátu o dni zahájení řízení. Pokud jde o námitku nedoručení rozhodnutí magistrátu právnímu zástupci žalobkyně, považuje žalobu za důvodnou. Jinak ovšem rozhodnutí považuje za zákonné a navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních námitek, jejichž rozsahem je vázán a dospěl k závěru o jejich částečné důvodnosti.

Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda nejde o rozhodnutí předběžné povahy a tedy z přezkumu soudu vyloučené podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. Ústavní soud České republiky tuto v praxi spornou otázku vyřešil nálezem č. III ÚS 142/98-32 tak, že předběžnost ve smyslu citovaného ustanovení je třeba chápat tak, že se musí jednat o rozhodnutí předběžná v řízení správním, čili ve vztahu k dalšímu správnímu rozhodnutí. Rozhodování podle § 5 občanského zákoníku však je příkladem svěřené pravomoci rozhodovat ve věcech občanskoprávních správním orgánům. Předběžnost rozhodnutí podle § 5 občanského zákoníku tedy nespočívá v předběžné povaze v rámci správního řízení, nýbrž spočívá ve vymezení jejich vztahu k možnému rozhodování soudnímu. Z těchto důvodů se soud žalobou zabýval věcně.

Žalobkyně v žalobě namítla jednak nesprávnou aplikaci § 5 občanského zákoníku, jednak závady procesní, jako nedostatečné zjištění skutečného stavu věci, zmatečné posouzení

okamžiku zahájení řízení a nedoručení prvního rozhodnutí jejímu tehdejšímu právnímu zástupci. Podle § 5 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. , ve znění pozdějších předpisů, dojde-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu.

Právní ochrana podle citovaného ustanovení je jednoznačně formulována jako předběžná, správní orgán při jejím poskytnutí nevyhlašuje ani nevytváří právní stav, ale stav pokojný - tedy určitý konkrétní faktický stav. O právním stavu pak přísluší rozhodnout soudu. Úkolem správního orgánu je urychlené poskytnutí ochrany před zřejmým zásahem do posledního pokojného faktického stavu a zajistit pořádek a klid.

Řízení podle § 5 občanského zákoníku probíhá v režimu správního řádu; každé správní rozhodnutí musí v souladu se základní zásadou stanovenou v § 3 odst. 4 správního řádu vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a řízení musí být vedeno tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby rozhodnutí bylo přesvědčivé a vedlo k dobrovolnému plnění povinností. Povinnost řádného zjištění skutečného stavu věci je dále stanovena i v § 32 a 46 spr. řádu .

Z povahy řízení podle § 5 občanského zákoníku , jehož účelem je rychlé zjednání nápravy, vyplývá, že řízení musí být provedeno rychle, tedy bez složitého zjišťování a dokazování. Vždy však musí být na pevně postavena skutečnost, jaký byl pokojný stav, který byl narušen, když to je nezbytným předpokladem pro poskytnutí ochrany.

V daném případě byl skutečný stav takový, že Martin P. byl držitelem osvědčení o přechodu nájmu bytu a nájemní smlouvy, Klára S.-ová byla určena nájemnicí téhož bytu pravomocným soudním rozhodnutím. Správní orgán z této skutečnosti musel vycházet, nebyl oprávněn hodnotit vztah práv obou účastníků. Rozhodující je ovšem zjištění skutečného pokojného stavu, tedy stavu faktického, a z tohoto hlediska má význam i otázka zahájení řízení, když zmatečné údaje o tomto okamžiku v napadených rozhodnutích by jinak přímý vliv na zákonitost rozhodnutí neměly a soud by se jimi zabývat nemusel (§ 250i odst. 3 o. s. ř.). V rozhodované věci však je podstatné, kdy došlo k porušení pokojného stavu a kdy se navrhovatel domáhal ochrany proti tomuto zásahu.

Řízení podle § 5 občanského zákoníku je řízením správním, občanský zákoník nemá vlastní ustanovení o řízení, platí zde plně správní řád. Ten zná zahájení řízení na návrh účastníka, nebo z podnětu správního orgánu (§ 18 odst. 1). Z § 5 občanského zákoníku "lze se domáhat ochrany" je zřejmé, že jde o řízení návrhové. Podle § 18 odst. 2 spr. řádu je tedy zahájeno dnem, kdy podání účastníka došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout. Prvé podání požadující ochranu bylo doručeno 29. 5. 1998; pokud správní orgán zjišťoval okolnosti podání u právní zástupkyně žadatele a vzal za prokázané její tvrzení, že dne 5. 5. 1998 podala žádost osobně, není tato skutečnost ničím doložena, ani nebyla ověřena v místě podání.

V každém případě je však ze spisu zřejmé, že k zásahu do pokojného stavu došlo dne 4. 5. 1998, pan P. - i když potvrdil převzetí svých věcí vystěhovaných z bytu - okamžitě činil opatření, když podal trestní oznámení a opatřil si právní zástupce, kteří se v odpovídajícím čase obrátili písemně jak na žalobkyni, tak na správce domu a na správní orgán a domáhali se nápravy. Postup podle § 5 občanského zákoníku by se za této situace jevil důvodným.

Každé správní rozhodnutí však ve smyslu výše citované základní zásady správního řízení a podle § 47 odst. 3 správního řádu musí být odůvodněno. V odůvodnění správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů na základě kterých rozhodoval.

Magistrát vzal za prokázané, že žádost o ochranu byla osobně doručena do kanceláře náměstka primátora dne 5. 5. 1998, aniž si tuto skutečnost ověřil (když ze spisu to patrně není), za zahájení řízení označil den doručení téhož podání správnímu odboru 11. 6. 1998. V důvodech rozhodnutí pak výslovně uvedl, že se nezabýval otázkou, zda pan P. v bytě v době zásahu skutečně bydlel, neboť taková skutečnost by neměla ani nemohla mít na rozhodnutí vliv.

Obnovení pokojného stavu však znamená, že došlo k zásahu do zcela konkrétního pokojného stavu, který musí být v zájmu klidu a pořádku obnoven. K tomu také směřují uložená opatření. Správní orgán tedy uložil opatření k obnovení užívacích práv k bytu pana P., aniž považoval za hodné pozornosti, zda P. byt vůbec užíval a v jakém rozsahu. Přitom z uložených opatření je ale zřejmé, že vycházel z toho, že byt běžným způsobem užíval. Prokázáno však bylo pouze vystěhování osobních věcí a zařízení M. P. dne 4. 5. 1998. Z potvrzení tohoto dne vystaveného však nevyplývá, že věci vystěhovala a uložila do skladu Technických služeb žalobkyně a už vůbec z ničeho neplyne, že tam věci jsou a že s nimi žalobkyně může disponovat. Jen za takové situace by jí ovšem bylo možno uložit, aby věci a zařízení bytu ze skladu Technických služeb nastěhovala zpět do bytu, jak je jako přímá povinnost stanoveno v bodě 2) výroku prvního rozhodnutí.

Je právem správního orgánu určit rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí (§ 32 odst. 2 správního řádu). Současně je ale vždy vázán nutností řádného zjištění v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí (§ 46 spr. řádu). Stejně tak je právem správního orgánu hodnotit důkazy podle své úvahy (§ 34 odst. 5 spr. řádu). Magistrát však neuvedl, o jaké důkazy svou úvahu opírá a ani ji neměl o co opřít. Jeho hodnocení tak postrádá oporu ve zjištěném skutkovém stavu i logiku.

Všechna tato pochybení mohla být odstraněna v řízení odvolacím, když podle § 59 odst. 1 spr. ř. je povinností odvolacího orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, a je-li to nutné, doplnit dosavadní řízení a odstranit zjištěné vady. Žalovaný ovšem námitku sporného zahájení řízení posoudil v rozporu se zákonem, rovněž vzal za prokázaný zásah do pokojného stavu, na rozdíl od rozhodnutí z I. stupně vzal za prokázané i to, že M. P. byt v době zásahu užíval (aniž ovšem řízení doplnil či uvedl, z čeho tuto skutečnost dovodil) a rozhodnutí I. stupně označil za vydané na základě dostatečně zjištěného skutečného stavu. Tomu, zda uložená opatření zajišťují navrácení pokojného stavu před zásahem, pak pozornost nevěnoval vůbec.

Napadeným rozhodnutím tak zamítl v rozporu s § 59 odst. 2 spr. řádu zčásti důvodné odvolání a potvrdil rozhodnutí, u něhož byla namísto změna či jeho zrušení a vrácení věci orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Důvody rozhodnutí žalovaného rovněž neodpovídají požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu . K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů přitom soud přihlíží z moci úřední, tedy i pokud není žalobou namítán, nebo pokud k takové námitce nepřihlíží pro opožděnost [§ 250j odst. 2 , § 250f odst. 1, písm. a) o. s. ř.].

Námítku žalobkyně o upření práva na zastoupení soud neshledal důvodnou. Žalobkyně ve správním řízení předložila plnou moc ze dne 14. 7. 1998, kterou JUDr. Š. zmocnila k tomu, aby jí zastupoval ve věci rozhodnutí magistrátu, vydaného pod čj. 5/SPP/1258/98, tedy rozhodnutí ze dne 23. 6. 1998, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 8. 1998 zrušeno. Účastník správního řízení se může podle § 17 odst. 1 správního řádu dát zastupovat advokátem; zmocnění je třeba prokázat plnou mocí (odst. 4). Udělení plné moci je dohodou podle § 31 odst. 1 občanského zákoníku , a vztahuje se na řízení či úkony v ní vymezené. Žalobkyně v dohodě vymezila zastupování na řízení o rozhodnutí magistrátu ze dne 23. 6. 1998 a takovou plnou moc lze vykládat tak, že trvala do doby rozhodnutí v odvolacím řízení. Proto orgán I. stupně neporušil zákon doručením rozhodnutí ze dne 3. 9. 1998 přímo účastnici řízení (§ 24 odst. 1 , § 25 odst. 3 spr. řádu). Navíc při včas a řádně podaném odvolání účastnici řízení by bylo možno těžko dospět k závěru, že taková vada by se odrazila na zákonnosti konečného rozhodnutí ve věci a že by k ní soud musel přihlížet (§ 250i odst. 3 o. s. ř.).

I přes nedůvodnost některých námitek žaloby dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci a odporuje zákonu. Proto je zrušil; zda má být současně zrušeno i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je věcí úvahy soudu (§ 250j odst. 2 o. s. ř.). Soud tu uvážil, že zjištěné vady jsou odstranitelné žalovaným v novém řízení odvolacím.