



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **M. Š.**, zastoupeného Mgr. Lubošem Prokešem, advokátem se sídlem Prokopská 8/296, Praha 1, proti žalovanému **Úřadu městské části Praha 21**, stavebnímu úřadu, se sídlem Staroklánovická 260, Praha – Újezd nad Lesy, zastoupeného JUDr. Jiřím Stránským, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 Ca 242/2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2006, č. j. 6 Ca 242/2005 - 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí, jímž by podle § 88 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů [v celém textu míněn tento zákon, jenž byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – pozn. soudu] do třiceti dnů od právní moci rozsudku nařídil odstranění části stavby bez popisného čísla náležející jinému vlastníkovu (P. K. – pozn. soudu), postavené na pozemcích č. parc. 1978/3 a č. parc. 1977, zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrální p. P. – m., pro obec P., katastrální území Ú. L., v rozsahu, v jakém je stavba postavena na pozemku parc. č. 1977, jenž je ve vlastnictví žalobce.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 4. 2006, č. j. 6 Ca 242/2005 - 50, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že soudu v řízení o žalobě proti nečinnosti nepřísluší ukládat správnímu orgánu, jakým způsobem má rozhodnout. Soud může správnímu orgánu toliko uložit vydat rozhodnutí, pokud již ve správním řízení uplynuly lhůty pro jeho vydání. V dané věci navíc nebyla splněna podmínka existence zahájeného správního řízení, jež má být ukončeno vydáním rozhodnutí. Z § 88 odst. 1 a 4 stavebního zákona vyplývá, že odstranění stavby lze buď nařídit nebo povolit, přičemž o vydání povolení k odstranění stavby může požádat toliko vlastník stavby. Odstranění stavby se pak nařizuje vlastníku stavby a řízení zahajuje stavební úřad z úřední povinnosti; návrh žalobce jako nevlastníka na vydání rozhodnutí o odstranění stavby tedy neznamena zahájení takového správního řízení, nýbrž je pouhým podnětem k tomu, aby stavební úřad prověřil všechny okolnosti vztahující se k dotčené stavbě a případně zahájil z úřední povinnosti řízení o jejím odstranění. Na posouzení, že podnětem žalobce ze dne 7. 12. 2004 nebylo zahájeno správní řízení, nemění nic ani skutečnost, že žalobce by v případném zahájeném řízení mohl být účastníkem řízení o odstranění stavby z důvodu vlastnictví pozemku, na němž část stavby stojí. Pokud však řízení o odstranění stavby nebylo vůbec zahájeno, nemůže se žalobce domáhat, aby soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí. Soudní řád správní navíc neumožňuje uložit správnímu orgánu povinnost zahájit správní řízení. Proto soud v souladu s § 81 odst. 3 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti rozsudku podal žalobce včasnou kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel spatřuje pochybení v argumentu soudu, že podmínkou pro vyhovění žalobě je existence zahájeného řízení. To však podle stěžovatele nelze akceptovat, neboť by to ve svém důsledku nepřipustně omezilo možnost soudní ochrany subjektů proti nečinnosti a aplikace soudního řádu správního by byla nezamýšleným způsobem zúžena. Podle názoru stěžovatele nemůže být podmínkou pro podání žaloby podle § 79 s. ř. s. zahájení konkrétního správního řízení. Nečinnost správního orgánu v probíhajícím řízení by mohla být pouze jednou z variant, kdy lze takto formulovanou správní žalobu úspěšně podat. Stejně tak je podle žalobce třeba spatřovat nečinnost i v tom, že správní orgán je liknavý ve vydání rozhodnutí tehdy, kdy ještě správní řízení nebylo zahájeno. Takto formulovaná nečinnost představuje přitom ještě těžší porušení práv, neboť pokud není zahájeno správní řízení, nelze užít žádné procesní prostředky podle správního řádu k ochraně práv subjektu. Výklad soudu by znamenal, že pro takový postup žalovaného neexistuje právní ochrana v řízení správním ani soudním. Podle stěžovatele je třeba smysl existence žaloby na ochranu proti nečinnosti spatřovat mj. v možnosti ochrany subjektivních práv v případě, kdy správní orgán bez právního důvodu brání svou nečinností nejen ve vydání rozhodnutí, nýbrž dokonce v zahájení řízení, k němuž je povinen. Podle názoru stěžovatele byla povinnost žalovaného zahájit řízení jednoznačně dána, a to s ohledem na § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něhož stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění takové stavby, která je postavena bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Tato podmínka podle stěžovatele splněna byla a v souzené věci bylo tedy povinností stavebního úřadu nejen zahájit řízení o odstranění stavby, nýbrž i ukončit řízení nařízením odstranění stavby. Zákon zde neumožňuje žádné správní uvážení; takové rozhodnutí pak může stavební úřad vydat z podnětu nebo z moci úřední. Výklad Městského soudu v Praze by navíc znamenal nepřipustný zásah do Ústavou a Listinou základních práv a svobod zaručených práv, zejména do práva vlastnického a práva na soudní ochranu. Proto stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2006, č. j. 6 Ca 242/2005 - 50, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, jehož se žalobce domáhal, neboť se u soudu domáhal vydání

rozhodnutí, jež není v pravomoci soudu v řízení podle § 79 s. ř. s. Správní soud může žalovanému v řízení podle § 79 s. ř. s. uložit povinnost vydat rozhodnutí, nikoliv předjímat jeho obsah. Žalobce tuto vadu žaloby neodstranil ani během ústního jednání a na výzvu soudu toliko upřesnil, že se domáhal, aby bylo žalovanému uloženo zahájit řízení o odstranění stavby a vzhledem ke zjištěným skutečnostem i rozhodnout o odstranění části stavby. Proto žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odstranění stavby a přiznal žalobci náklady řízení. Podle žalovaného je taková formulace petitu nepřipustná a navzdory výzvy soudu nebyla odstraněna. Žalovaný poukázal na to, že žalobce měl podat občanskoprávní žalobu na odstranění stavby ze svého pozemku proti vlastníkovu stavby, což také učinil, neboť u Obvodního soudu pro Prahu 9 se žalobce po žalovaném P. K. domáhá odstranění stavby; toto řízení je vedeno pod sp. zn. 54 C 141/2005. Žalobce se tedy zjevně domáhá vydání rozhodnutí ve sporu, kde má jednat soud v občanském soudním řízení. Žalovaný se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že podmínkou uložení povinnosti vydat rozhodnutí je existence zahájeného správního řízení, které má být ukončeno vydáním rozhodnutí. Uložení povinnosti správnímu orgánu zahájit správní řízení soudní řád správní neumožňuje. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl jako podanou v soukromoprávní věci. Pokud soud pro tento postup neshledá důvod, navrhl žalovaný zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Pokud jde o tvrzení žalovaného, že žaloba měla být odmítnuta jako návrh podaný v soukromoprávní věci, je zapotřebí poukázat na to, že judikatura Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003, publikovaném pod č. 487/2005 Sb. NSS, dovodila, že „ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je soukromoprávní povahy“. Kromě toho se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že by se v dané věci jednalo o návrh podaný ve věci, kde by měl rozhodovat obecný soud podle části páté o. s. ř. Jak vyplývá z dalšího výkladu, odstranění neoprávněné stavby spadající do občanského soudního řízení a odstranění nepovolené stavby, podléhající režimu správního řízení, jsou zcela odlišné právní instituty.

Hlavní kasační námitkou stěžovatele bylo, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu by měla být aplikována i na situace, kdy správní orgán nezahájil správní řízení, ač tak podle názoru žalobce učinit měl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však tato právní otázka nebyla pro posouzení věci stěžejní. V dané věci se totiž žalobce nemohl úspěšně domáhat nařízení odstranění stavby podle § 88 stavebního zákona. Žalobce totiž usiluje nikoliv o odstranění nepovolené stavby, nýbrž stavby neoprávněné – tedy stavby na cizím pozemku, podléhající režimu § 135c občanského zákoníku. Podle § 135c odst. 1 občanského zákoníku „zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může

soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil“.

Jak uvedl mj. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000, ustanovení § 135c občanského zákoníku tedy řeší případy, kdy stavebník postaví na pozemku stavbu neoprávněně, tj. není-li k tomu z hlediska předpisů občanského práva oprávněn. Z hlediska občanskoprávního může zřídít občan stavbu především na základě práva vlastnického. Pokud tento předpoklad není splněn, jde bez dalšího z občanskoprávního hlediska o tzv. neoprávněnou stavbu. Podle § 135c občanského zákoníku se tedy rozhoduje o tom, zda má stavebník vlastnictví ke stavbě zůstat nebo zda bude se stavbou naloženo jinak v případě, že stavebník – vlastník stavby neměl potřebné občanskoprávní povolení. Byla-li stavba postavena bez stavebního povolení, jde o tzv. „černou“ stavbu, která je sankcionována stavebními předpisy a jejíž odstranění stavební úřad nařídí v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V souzené věci žalobce brojil proti tomu, že na jeho pozemku byla zřízena neoprávněná stavba, tak jak ji vymezuje § 135c občanského zákoníku. V takovém případě se však měl bránit žalobou na plnění u obecného soudu, což – jak vyplynulo ze soudního spisu Městského soudu v Praze (např. č. l. 27) i z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti – žalobce také učinil a ve věci je vedeno soudní řízení u Obvodního soudu pro Prahu 9. Za této procesní situace, kdy se žalobce též u stavebního úřadu nesprávně domáhal odstranění neoprávněné stavby, ačkoliv stavební úřad může nařídít jen odstranění stavby nepovolené – a to bez ohledu na případný souhlas či nesouhlas vlastníka pozemku –, postupoval soud prvního stupně správně, pokud žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat na konkrétní okolnosti případu, tj. na skutečnost, že – jak vyplynulo ze správního spisu – vlastník nemovitosti P. K. obdržel od stavebního úřadu dodatečné stavební povolení i kolaudační rozhodnutí pro stavbu na svém pozemku č. parc. 1978 v katastrálním území Ú. L. Z vytyčovacího protokolu vyhotoveného posléze z podnětu žalobce pak dodatečně vyplynulo, že stavba částečně zasahuje i do pozemku č. parc. 1988, jenž je ve vlastnictví žalobce. V době zhotovení stavby však byl její zhotovitel P. K. v dobré víře, že jde o stavbu povolenou i oprávněnou. Dále je třeba zdůraznit, že na žádost o odstranění stavby ze dne 7. 12. 2004 žalovaný reagoval přípisem, v němž žalobce poučil o tom, z jakých podmínek je možné nařídít odstranění stavby v souladu s § 88 odst. 1 stavebního zákona s tím, že toto ustanovení na případ žalobce nedopadá a žalobce byl odkázán na soud rozhodující v občanském soudním řízení.

V souzené věci byl tedy výrok soudu prvního stupně o zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti správný, byť primárně z odlišných důvodů, než soud uvedl. V dané věci totiž – jak vyplývá z výše uvedeného – nebylo nutné zabývat se posouzením toho, zda za nečinnost správního orgánu lze považovat i stav, kdy správní orgán nezahájí správní řízení; v souzené věci nečinnost žalovaného nemohla pojmově nastat, neboť odstranění neoprávněné stavby se nelze domáhat u stavebního úřadu, nýbrž toliko v řízení soudním u obecného soudu. Žalovaný tedy nebyl v této věci povinen vést správní řízení ani vydat rozhodnutí. V souzené věci tedy nebyla dána věcná legitimace žalobce k podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. a Městský soud v Praze postupoval správně, pokud žalobu domáhající se ochrany proti nečinnosti žalovaného jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému, jenž byl zastoupen advokátem, soud náklady řízení za zastoupení nepřiznal, neboť má za to, že se nejedná o důvodně vynaložené náklady řízení. Podle názoru soudu má být správní orgán schopen vysvětlit svůj postoj před soudem prostřednictvím svých pracovníků, jestliže má postavení stavebního úřadu, jemuž přísluší rozhodovat o dané problematice.

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

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

