



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **Svikos s.r.o.**, IČ 26014513
sídlem 5. května 796/20, 568 02 Svitavy
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Doležalem
sídlem nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti
žalovanému: **Městský úřad Svitavy**, IČ 00277444
sídlem T. G. Masaryka 25, 568 11 Svitavy

za účasti: 1) **N. T. H. L.**

2) **N. V. V.**

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

54/2019

1. Žalobce se podle § 79 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), domáhal poskytnutí soudní ochrany proti údajné nečinnosti žalovaného. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem:
2. Žalobce dne 6. 12. 2017 podal podle § 42 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“) podnět k zahájení řízení k odstranění stavby, kterým se domáhal odstranění neschválené výstavby zastřešení sousedního domu, který se nachází na pozemku parc. č. X zapsaného na LV č. X, Katastrálním úřadem pro Pardubický kraj, katastrální pracoviště Svitavy. Žádal o odstranění nové střechy sousedního domu a její přestavby do podoby schválené projektem, a to v souladu se splněním ČSN na denní osvětlení u domu Pod Věží 211/4, Město, Svitavy. Žalobce se po obsahové stránce tímto podáním domáhal, aby žalovaný stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby na pozemku parc. č. X v katastrálním území Svitavy – Město ve vlastnictví jiných osob, a to z důvodu rozporu výše zhotovované stavby se společným povolením ze dne 1. 7. 2014, jímž bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení žalovaným dne 1. 7. 2014. Toto jeho podání ze dne 6. 12. 2017 nebylo vyřízeno podle § 42 odst. 1 správního řádu, žalobce podal dne 27. 11. 2018 žádost nadřízenému správnímu orgánu, tj. Krajskému úřadu Pardubického kraje, a to žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu ve věci vyřízení podnětu žalovaným a téhož dne, tj. dne 6. 12. 2017 podal doplnění zmíněného podnětu, kde *„rozvíjí důvody pro zahájení řízení k odstranění stavby a opětovně se domáhá zahájení řízení o odstranění části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a informuje žalovaného, že též podal výše uvedenou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti při vyřizování podnětu žalobce ze dne 6. 12. 2017“*. Tento podnět vyřídil žalovaný sdělením ze dne 19. 12. 2018, v němž žalovaný výslovně uvedl, že neshledal důvody pro zahájení řízení o nařízení k odstranění předmětné stavby. Následně Krajský úřad Pardubického kraje vydal dne 14. 1. 2019 usnesení, kterým vyřídil žádost žalobce ze dne 27. 11. 2018 o uplatnění opatření proti nečinnosti tak, že stavební úřad nebyl nečinný a že nebyly shledány důvody k zahájení řízení o odstranění stavby. V části II. žaloby poté žalobce popisuje důvody k zahájení řízení o odstranění stavby tak, jak byly uvedeny v jeho podnětu ze dne 6. 12. 2017, tedy uvádí věcnou argumentaci, která podle jeho názoru odůvodňuje to, aby řízení o zahájení odstranění stavby bylo zahájeno. Poté uvádí v této části žaloby argumentaci, která obsahuje polemiku s názorem Krajského úřadu Pardubického kraje, obsaženou v jeho usnesení ze dne 14. 1. 2019, kterou Krajský úřad Pardubického kraje vyřídil žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 27. 11. 2018. Poté v části III. žalobce uvádí, že není důvod pro odepření soudní ochrany, když neexistuje žádné promlčení práva na odstranění stavby a odkazuje mj. i na rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, který podle jeho názoru „překonal“ předchozí judikaturu NSS, a to zejména rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, podle něhož se nelze domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možné správní řízení zahájit jen z moci úřední. Žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat ve lhůtě do 60 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci řízení o odstranění části stavby, a to *„střechy stavby na pozemku p.č. X v k.ú. Svitavy – město provedené v rozporu s územním rozhodnutím o umístění stavby a stavebním povolením Městského úřadu Svitavy, odboru výstavby ze dne 1. 7. 2014, č.j. 43667-12/OV-por/8869-2012, kterým byla umístěna a povolena stavba „novostavba polyfunkčního domu na ulici Pod Věží, Město, Svitavy“ na tehdejších pozemcích p.č. X, p.č. X, st. X (nyní pozemku p.č. X) v k.ú. Svitavy – město a p.č. X v k.ú. Svitavy – předměstí* (dále v textu jen jako „stavba“ nebo „výše zmíněná stavba“).

54/2019

3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl argumentaci, která mj. vychází i z vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje obsaženého v jeho usnesení ze dne 14. 1. 2019, jímž byla vyřízena žádost žalobce o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného, navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.
4. Osoby zúčastněné na řízení se k žalobě nevyjádřily.
5. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 79 a násl. s.ř.s. dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
6. Jak již sám žalobce uvedl v žalobě, domáhal se opakovaně svými podněty, zejména podnětem ze dne 6. 12. 2017, doplněným podáním ze dne 27. 11. 2018, odstranění výše zmíněné stavby. Žalovaný jeho podnětu nevyhověl a řízení o odstranění stavby nezahájil, což vyplývá zejména ze sdělení žalovaného ze dne 19. 12. 2018 a dále mj. i ze zmíněného usnesení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 14. 1. 2019, kterým žalovaný vyřídil návrh žalobce k přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného. Podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena. Podle ust. § 129 odst. 2 věta první stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odst. 1 písm. b) cit. ust. stavebního zákona. Předně je třeba konstatovat, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně z moci úřední a že podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162, rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, dále např. i rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21). Skutečnost, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně ex offio, nepopírá žalobce ani v žalobě. Žalobce je však názoru, že pokud jsou splněny podmínky pro zahájení řízení, tak je povinen stavební úřad řízení o odstranění stavby zahájit, přičemž odkazuje na rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, kterým je podle jeho názoru překonaná předchozí judikatura NSS, zejména rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58. Tento názor žalobce však správný není.
7. Předně je třeba uvést, že rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, se týkal zcela jiného případu, a to věci, kdy stavební úřad nerespektoval závazný názor nadřízeného správního orgánu, který byl obsažen v jeho rozhodnutí, jímž bylo zrušeno stavební povolení, přičemž tento právní názor ukládal stavebnímu úřadu projednat stavby konkrétně uvedené v tomto rozhodnutí v následném řízení o odstranění stavby. V dané věci však je tomu právě naopak, kdy nadřízený správní orgán žádné takové rozhodnutí nevydal, naopak ve zmíněném usnesení mj. uvedl, že v dané věci nebylo řízení o odstranění stavby zahájeno a „nelze hovořit o tom, že by byl podatel jakkoliv stavebním úřadem zkracován na svých subjektivních právech, neboť není-li zde řízení, nebo zde ani povinnost stavebního úřadu v tomto neexistujícím řízení vydat správní rozhodnutí.“ V dané věci stavební úřad na zmíněné podněty k zahájení řízení o odstranění stavby nereagoval podle představ žalobce, tj. nezahájil ex offio řízení o odstranění stavby, ale vyřídil tyto podněty sdělením podle ust. § 42 správního řádu. Zkoumání podnětů podaných podle § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné

rozhodnutí či usnesení a jejich posouzení neprobíhá ve správním řízení, přičemž pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele. Správní orgán je oznamovateli pouze povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popř. že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Takové sdělení správního orgánu není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale jde o úkon správního orgánu, na který se vztahuje ust. části IV. správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, bod 16 a 18). Je sice pravdou, že stavební úřad může zahájit řízení o odstranění stavby i bez „jakéhokoliv podnětu či návrhu“, jak správně žalobce cituje z jím zmíněného rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, avšak tím není „překonána“ předchozí judikatura NSS, zejména rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, jak uvádí nesprávně žalobce v žalobě, podle něhož *„Z ustanovení samotného (tj. z ust. § 79 odst. 1 s.ř.s.) ani ze souvisejících ustanovení správního řádu však nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět.“* (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58). K tomu soud uvádí následující další argumentaci:

8. Podle ust. § 79 odst. 1, ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které proces i předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správním orgánům povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Je nesporné, že v dané věci řízení o odstranění stavby zahájeno nebylo. Zároveň je nesporné, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně ex offio a na zahájení takového řízení nemá žalobce nárok (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40, dále ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 82/2015-80, ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21). Z této judikatury zároveň vyplývá závěr, který konstantně zastává i NSS ve své další judikatuře (srov. zejména rozsudek ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21 – bod 21), podle něhož *„V případě, kdy je řízení zahajováno výlučně z moci úřední, se podatelé podnětu nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ust. § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží v první řadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, není zde proto ani důvodu podatelům podnětu*

poskytovat soudní ochranu.“ Tento závěr platí jak ve vztahu k žalobám na ochranu proti nečinnosti, ale i k žalobám na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21). Z konstantní soudní judikatury NSS pak vyplývá, že zmíněné sdělení o nezahájení řízení o odstranění stavby není nezákonným zásahem, rovněž nezahájení řízení samotné nejen že není nezákonným zásahem, ale nelze se jeho zahájení domáhat ani žalobou proti nečinnosti podle § 79 správního řádu. V daném případě je navíc třeba zohlednit skutečnost, že žalobce se domáhá vydání rozhodnutí ve věci odstranění stavby v situaci, kdy toto řízení nebylo zahájeno a nebylo ani vedeno. Nekona se tedy správní řízení, v němž by správní orgán řešil otázku oprávněnosti (existence povolení) stavby na uvedeném pozemku, kde „by bylo možné očekávat výsledek v podobě buď dodatečného povolení stavby nebo v podobě nařízení odstranění stavby“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2487/10).

9. V takovém případě se žalobce nemůže logicky domáhat toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odstranění stavby ve správním řízení, které nebylo vůbec správním orgánem zahájeno, přičemž toto řízení o odstranění stavby nebylo zahájeno podnětem, resp. podněty žalobce k zahájení řízení o odstranění stavby, a jestliže zahájeno nebylo, není proto ani toto správní řízení vedeno a v neexistujícím řízení nemůže správní orgán vydávat rozhodnutí, které by obsahovalo závěry o právech a povinnostech „účastníků“ neexistujícího správního řízení. Není pravdou ani to, co tvrdí žalobce v žalobě, že totiž poukazuje na účelově vytrženou větu z rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2010, č.j. 3 Ans 1/2010-193, kdy tento rozsudek uvádí, že „při splnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je stavební úřad povinen řízení o odstranění stavby zahájit, a to bez jakéhokoli podnětu či návrhu“. A právě s tímto závěrem spojuje své právo na poskytnutí soudní ochrany v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Jednak, jak soud již výše uvedl, citovaný rozsudek se týkal zcela jiného případu, a pak je třeba zdůraznit, že nezahájením řízení nemůže být přímo zasaženo do práva žalobce být účastníkem řízení, neboť toto právo existuje až v rámci běžícího řízení, avšak na zahájení tohoto řízení žalobce právo nemá, když toto právo neexistuje. Nezahájením řízení tedy nemůže být zasaženo do práva žalobce, přičemž ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s.r.s.) a takové žádné subjektivní právo na vydání rozhodnutí o odstranění stavby žalobci nevzniklo. Protože žalobce nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední nebo vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud řízení nebylo zahájeno, nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu Krajským úřadem Pardubického kraje, obsaženém ve zmíněném usnesení, potažmo v žalobě (zejména bod II. žaloby). Jestliže správní orgány důvody zahájení řízení neshledají, nelze jeho závěry nahrazovat dokazováním v řízení před soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, bod 24). V daném případě je rovněž potřeba poukázat na skutečnost, že zmíněné podněty byly vyřízeny zákonným způsobem, tj. sdělením žalovaného o nezahájení řízení o odstranění stavby, žalobce však v podstatě s tímto postupem žalovaného nesouhlasil a „představoval si“ vyřízení poněkud jiným způsobem, tedy vydáním rozhodnutí o odstranění stavby, tedy žalobce se domáhal vydání rozhodnutí konkrétního obsahu, což není jeho právem, když „žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřující k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žaloby v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto.“ (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans

54/2019

11/2010-104). Žalobce se domáhal i odstranění domnělé nečinnosti žalovaného, avšak brojil proti zmíněnému sdělení žalovaného, které však soudnímu přezkumu nepodléhá a nelze proti němu brojit ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. výše zmíněná judikatura NSS).

10. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 81 odst. 3 s.ř.s.).
11. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, když žalobce nebyl úspěšný v řízení, neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 25. července 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu