



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., a soudce Mgr. Martina Lachmanna, v právní věci

žalobce: **Bonum Commune o. s.**, IČ 22903011
sídlem Mlékárenská 4360/8, Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

v řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce brojí proti tvrzené nečinnosti orgánů státní správy ve věcech stavebního řádu, přičemž má za to, že tato nečinnost trvá.

2. Z žaloby se podává, že žalobce je spolkem, který podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „**správní řád**“, podal dne 16. 9. 2011 podnět Úřadu městské části Praha 17 (dále jen „**stavební úřad**“), s návrhem na provedení státního stavebního dozoru a k zahájení přestupkového řízení ve vztahu k provozu dvou nepovolených staveb – velkokapacitních parkovišť na blíže specifikovaných pozemcích. Z odpovědi stavebního úřadu na tento podnět, doručené žalobci dne 30. 1. 2012, vyplynulo, že provoz předmětných staveb je podle stavebního úřadu po právu.
3. Dne 16. 4. 2012 ve vztahu k postupu stavebního úřadu podal žalobce podnět Magistrátu hlavního města Prahy (jako nadřízenému správnímu orgánu) k uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Tento podnět doplnil třemi podáními (16. 7. 2012, 6. 8. 2012 a 10. 9. 2012), v nichž upozorňoval na trvající provoz obou „černých“ staveb parkovišť.
4. Dne 6. 9. 2012 nadřízený správní orgán (dále též „**magistrát**“) žalobci sdělil, že stavební úřad není nečinný, neboť „*provedl místní šetření a další neformální prohlídky*“, a proto neshledal důvod k přijetí opatření proti nečinnosti. Vzhledem k tomu, že žalobce považoval toto sdělení magistrátu za nepřezkoumatelné a nevyhovující § 80 odst. 6 správního řádu, doručil dne 25. 9. 2012 žalovanému podnět proti nečinnosti magistrátu.
5. Žalobce poté obdržel písemné sdělení žalovaného ze dne 13. 2. 2013, jímž se žalovaný s odkazem na § 156 správního řádu odmítl obsahem podání žalobce věcně. Žalovaný podle žalobce hrubě selhal ve svém postavení ústředního správního úřadu ve věcech stavebního řádu. Žalobce brojí též proti neúměrným průtahům, kdy žalovaný na podání žalobce reagoval až po půl roce.
6. Žalobce má za to, že orgány státní správy ve věcech stavebního řádu jsou v nečinnosti od září 2011 a tato nečinnost trvá; sám žalovaný je v nečinnosti od 25. 9. 2012. Žalobce proto podal dne 12. 3. 2013 tuto žalobu, jíž se domáhá, aby soud žalovanému uložil, „*aby do 10 dnů od právní moci rozsudku podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal nečinnému správnímu orgánu (magistrátu), aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy a nařídil stavebnímu úřadu, aby zahájil řízení o odstranění nepovolených staveb parkovišť na parc.č. 1352/2 a parc. č. 1352/97, 348/6, 1352/96, 1352/65, 1352/3 a 348/2 v k. ú. Řepy*“.
7. V žalobě žalobce rovněž rozvedl argumenty svědčící o tom, že předmětné stavby jsou provozovány neoprávněně a zároveň ohrožují životy a zdraví osob, tj. důvody svědčící o povinnosti stavebního úřadu, aby zahájil řízení o odstranění stavby podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“).
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobu považuje za nedůvodnou. S odkazem na ustálenou správní praxi a konstantní judikaturu poukázal na to, že ochrany ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoliv nečinnosti správního orgánu, ale jedná se pouze o ty případy nečinnosti, kdy má správní orgán povinnost vydat

rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dále uvedl, že zahájení správního řízení na základě žádosti přichází v úvahu tam, kde se jedná především o vlastní zájem tohoto subjektu. Naproti tomu zahájení řízení z úřední povinnosti nastupuje v případě veřejného zájmu. Podání fyzické či právnické osoby domáhající se zahájení řízení z moci úřední je toliko podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti. Dále žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59. Řízení, jehož zahájení se žalobce domáhá, stejně jako řízení o přestupku, resp. o správním deliktu proti stavebnímu řádu (§ 178 a násl. stavebního zákona), je možno zahájit výlučně z úřední povinnosti, přičemž správním orgánem příslušným k zahájení takového řízení je v daném případě stavební úřad, nikoli žalovaný či magistrát.

9. Domáhá-li se žalobce toho, aby žalovaný učinil vůči magistrátu příkaz podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, tento příkaz nelze považovat za rozhodnutí ani osvědčení, neboť jde o specifický úkon, resp. projev vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy. Není tedy naplněna základní podmínka stanovená v § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**s. ř. s.**“) a uložení takové povinnosti žalovanému, tj. učinit správní úkon, který není způsobilý zasáhnout do práv a povinností žalobce, se proto nelze domáhat v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný navíc upozorňuje, že podání učiněné u žalovaného, kterým se žalobce domáhal přijetí opatření proti nečinnosti magistrátu, je toliko podnětem k učinění úkonu [zde k příkazu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu] z moci úřední, a není tedy povinností ministerstva na základě takového podnětu k učinění příkazu přistoupit.
10. Žalovaný zároveň důrazně odmítl tvrzení, že by byl v dané věci nečinný. Písemností ze dne 12. 10. 2012, č. j. MMR-33412/2012-83/2135, žalovaný na základě podání žalobce ze dne 25. 9. 2012 vyzval magistrát k předložení podkladů, včetně podkladů stavebního úřadu, relevantních pro prošetření dané věci a k vyjádření se k obsahu předmětného podání. Tuto písemnost obdržel též žalobce. Po obdržení vyžádaných podkladů žalovaný vyřídil žalobcem uplatněná podání písemností ze dne 13. 2. 2013, v níž konstatoval, že neshledal důvody pro přijetí opatření ve smyslu § 80 správního řádu. Žalovaný se rovněž vypořádal s námitkou žalobce, že magistrát ve věci nevydal usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu, nýbrž reagoval ve formě sdělení.
11. Žalobce zaslal soudu dne 16. 8. 2013 zprávu o šetření Veřejného ochránce práv (dále též „**VOP**“) ze dne 12. 8. 2013, č. j. 8365/2012/VOP/MH, ve věci využívání pozemků v k.ú. Řepy jako odstavných ploch pro parkování motorových vozidel, v níž byly konstatovány nedostatky v postupu stavebního úřadu a magistrátu. Žalobce ve světle této zprávy trvá na tom, že písemné sdělení žalovaného ze dne 13. 2. 2013, ve kterém se žalovaný odmítl věcně zabývat obsahem podání žalobce s odkazem na § 156 správního řádu, je hrubě nesprávným úředním postupem spočívajícím v nečinnosti. Žalobce je přesvědčen, že případ vyžaduje zásah soudu, neboť ochrana veřejného zájmu na soukromém pozemku je nejen obecným veřejným právem a legitimací k vrchnostenským zásahům orgánů veřejné moci z úřední povinnosti, ale také veřejným subjektivním právem dotčené veřejnosti.

12. K doplnění podkladů žaloby se žalovaný vyjádřil tak, že u stavebního úřadu ověřil aktuálnost žalobních tvrzení ze dne 16. 8. 2013, resp. závěrů uvedených ve Zprávě o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 12. 8. 2013. Žalovaný zjistil, že mj. na základě této zprávy stavební úřad následně učinil konkrétní správní kroky k nápravě dané situace (místní šetření dne 26. 9. 2013, výzva stavebního úřadu ze dne 11. 9. 2013 k předložení dokumentace skutečného provedení plošných staveb areálové komunikace, usnesení ze dne 6. 11. 2013 o zastavení řízení o vydání dodatečného povolení pro stavbu oplocení vymezujícího plochu hlídaného parkoviště, rozhodnutí ze dne 11. 11. 2013, kterým stavební úřad nařídil vlastníkovvi staveb areálové komunikace pořízení dokumentace skutečného provedení stavby), přičemž o těchto krocích VOP informoval sdělením ze dne 12. 11. 2013. VOP následně na základě těchto informací uzavřel šetření předmětné kauzy, přičemž v rámci závěrečného hodnocení projevil souhlas s provedenými kroky stavebního úřadu. Z podkladů, které byly žalobci poskytnuty stavebním úřadem, dále vyplývá, že v následném řízení bylo vlastníkovvi stavby a provozovateli hlídaného parkoviště nařízeno (rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2014, č.j. ÚMČP17 002487/2014/VYS/Sy, sp.zn. S-ÚMČP17 007720/2013/6) odstranit stavbu oplocení umístněného na pozemku vymezujícího plochu hlídaného parkoviště. Písemností ze dne 13. 2. 2014, č.j. ÚMČP17 002694/2014/VYS/Sy, sp.zn. S-ÚMČP17 002694/2014/1, pak stavební úřad stejný subjekt vyzval k ukončení užívání části stavby zpevněné plochy vymezené oplocením jako odstavných – parkovacích stání hlídaného parkoviště. Dne 10. 3. 2014 vlastník stavby předložil stavebnímu úřadu prohlášení, že na základě rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2014 bylo oplocení odstraněno. Podle vyjádření oprávněné úřední osoby stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2018 bylo nejpozději v červnu 2014 ukončeno užívání předmětných zpevněných ploch. S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaný zastává názor, že v daném případě zcela odpadl žalobní důvod, a proto by měla být žaloba zamítnuta.
13. Vyjádření žalovaného k doplnění podkladů žaloby již soud žalobci k případné reakci nezaslal, neboť skutečnosti uváděné v tomto vyjádření, byť se posuzované věci týkají, nejsou pro důvody rozhodnutí soudu podstatné.
14. Městský soud v Praze věc posoudil následovně.
15. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Ochrany proti nečinnosti se tedy lze úspěšně domáhat tehdy, jestliže správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci samé nebo nevydal osvědčení, ačkoli byl k jeho vydání byl povinen. Při rozhodování o žalobách na ochranu přitom soud „nepředjímá ani jakkoli nepresumuje meritorní rozhodnutí správního orgánu, neboť tato úvaha náleží pouze správním orgánům vedoucím příslušná správní řízení“ (rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104).
16. Z ustálené judikatury vyplývá, že ochrana proti nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. nepokrývá jakoukoli pasivitu správního orgánu, nýbrž je zaměřena toliko na případy,

kdy má správní orgán povinnost vydat ve správním řízení uvedené správní akty (tj. rozhodnutí či osvědčení), jež jsou způsobilá zkrátit na právech právě žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59). Teprve za situace, kdy je dána povinnost správního orgánu zahájit správní řízení, jehož výsledkem má být vydání správního rozhodnutí, lze uvažovat o případné nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání správního rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 258/2014-25). Jak nadto uvedl NSS v rozsudku ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 Ans 10/2012-52, *„zmíněný prostředek právní ochrany (žaloba proti nečinnosti) připadá v úvahu pouze tehdy, je-li zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí či osvědčení; tomu pak také odpovídá výrok rozsudku soudu, kterým soud může uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Tak tomu však nemůže být v případě, kdy (...) zákon již nepředpokládá tuto jedinou alternativu (...). Soud v takových případech nemůže sám zvolit jednu ze zákonem předpokládaných alternativ, přiklonit se k jedné z nich a správnímu orgánu přikázat vydání rozhodnutí ve věci samé.“*

17. Judikatura správních soudů se ustálila rovněž na přístupu k posouzení situace, kdy je ze strany žalobce podán (pouhý) podnět k zahájení řízení, které lze zahájit jen z úřední povinnosti, což je právě jeden z případů, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. V rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58, NSS uvedl, že žalobou na ochranu proti nečinnosti *„se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu z roku 2004 (...) Toto ustanovení „totiž 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 prvořadě 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.“*
18. Z odkazované judikatury, od níž se zdejší soud nehodlá odchylovat ani pro tento případ, tedy jednoznačně plyne, že se správní orgán nedopouští nečinnosti, pokud na základě podnětu uplatněného podle § 42 správního řádu nezahájí řízení, které lze zahájit pouze z moci úřední. Z obsahu žaloby přitom není patrné, že by magistrát či žalovaný na podnět žalobce podle § 42 správního řádu nereagoval, byť tak zřejmě nebylo číněno v intencích zákonem stanovené lhůty k vyřízení podnětu. Toto případné pochybení však nemá vliv na výsledek posouzení této žaloby, neboť její

podstatou není skutečnost, že správní orgány nijak nereagovaly na podněty žalobce podle § 42 správního řádu (to ostatně ani žalobce netvrdí), nýbrž že nebyla přijata ze strany správních orgánů taková opatření, jež žalobce požadoval.

19. K povaze řízení o odstranění stavby § 129 odst. 1 stavebního zákona, jehož zahájení se žalobce podanou žalobou domáhá, lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 82/2015-80 (navazující na shodné závěry rozsudku NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162) či na rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015-50, k povaze řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona z roku 1976). Jedná se o řízení, které je zahajováno výlučně z moci úřední, a k jehož zahájení může dát osoba pouze podnět (k tomu srov. odlišnou povahu řízení o povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona). Stejný závěr (byť žalobce na zahájení tohoto řízení v žalobě netrvá) by bylo nutno přijmout i ve vztahu k řízení o přestupku, resp. správním deliktu. V posuzovaném případě je tak nutno uzavřít, že žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a proto se ani nemůže dovolávat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti.
20. Požadavku žalobce nelze vyhovět ani za situace, kdy požaduje nařízení odstranění stavby prostřednictvím § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, tj. prostřednictvím příkazu nadřízeného správního orgánu (tj. zde toho, aby žalovaný ve stanovené lhůtě přikázal magistrátu, aby přikázal stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby). Jinými slovy, žalobou na ochranu proti nečinnosti se s ohledem na shora uváděné předpoklady úspěšnosti žaloby proti nečinnosti správního orgánu nelze domáhat vydání příkazu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Je nutno přisvědčit žalovanému, že tento příkaz je aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy; nejedná se proto o rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011-95), jež by mohlo zasáhnout do právní sféry žalobce. Forma tohoto aktu přitom není stanovena [srov. stanovenou formu usnesení ve vztahu k jiným možnostem postupu nadřízeného správního orgánu v § 80 odst. 4 písm. b)-d) správního řádu]. Je tak nutno uzavřít, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze vydání tohoto příkazu domáhat.
21. Soud nadto považuje za podstatné dodat, že byl vázán žalobním typem, který žalobce zvolil (tj. v posuzovaném případě žalobu proti nečinnosti správního orgánu) a návrh proto musel být projednán v řízení určeném volbou žalobce. Jak vyplývá z výše citovaných judikатурních závěrů NSS, soud nemohl rozhodnout tak, jak žalobce v žalobním petitu navrhoval a nemohl proto žalobě vyhovět (srov. bod 34 rozsudku NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015-50, v němž byly nastíněny možnosti ochrany práv dotčených osob proti realizaci stavby v rozporu s územním rozhodnutím či stavebním povolením).
22. Zdejší soud z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl (§ 81 odst. 3 s. ř. s.).
23. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení 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 nejbližze 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.

V Praze dne 22. 3. 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu