



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: Obec Jenišov**, se sídlem Jenišov 88, Jenišov, *zastoupené Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, se sídlem Praha 1, Jánský vršek 13*, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, v řízení o žalobě ze dne 22. 12. 2016, Krajskému soudu v Plzni doručené téhož dne, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

- I. Žaloba, že přípis Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 26. 9. 2016, čj. 1003/SÚ/16-4, a postup, kdy Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, nezahájil se společností Sedlecký kaolin, a.s., která bez existence veřejnoprávního povolení umístila na části pozemku parc. č. 665 v katastrálním území Jenišov stavbu připojení, řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 zákona č. 183/2006 Sb., jsou nezákonné, s e z a m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 22. 12. 2016, Krajskému soudu v Plzni doručnou téhož dne, se žalobkyně domáhala

1. aby soud rozhodl tak, že přípis Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 26. 9. 2016 č.j. 1003/SÚ/16-4, a postup, kdy žalovaný nezažádal se společností Sedlecký kaolin a.s., IČ 63509911, se sídlem Božičany 167, řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*stavební zákon*“), za situace, kdy tato společnost bez existence veřejnoprávního povolení umístila na části pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov stavbu „připojení účelové komunikace společnosti Sedlecký kaolin a.s. (dále též jen „*sjezd*“) na komunikaci III. třídy č. III/2226“, jsou nezákonné;

2. zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobkyně doručením svého návrhu soudu iniciovala jednak řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“) a zároveň řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Vzhledem k odlišným procesním režimům těchto řízení vyloučil předseda senátu usnesením ze dne 28. 4. 2017, čj. 30 A 220/2016 – 78, podle § 39 odst. 2 s. ř. s. přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, k samostatnému projednání. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, je nyní vedena pod sp. zn. 30 A 74/2017.

Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

Věci stavebního řádu byly v rozhodném období upraveny stavebním zákonem.

[III] Žaloba

Soud na úvod poznamenává, že pro přehlednost textu zachoval v popisu žaloby žalobkyní zavedené zkratky.

Žalobkyně je vlastníkem pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov (dále též jen „*Pozemek*“), na němž se v části nachází komunikace III. třídy č. III/2226 (dále též jen „*Komunikace*“) a přes který je vedeno (již realizované) připojení určené k napojení pozemku parc. č. 666 v k. ú. Jenišov, resp. k napojení na tomto pozemku v budoucnu plánované komunikace (dále jen „*Napojovaná nemovitost*“) ke Komunikaci.

Mezi hranicí Napojované nemovitosti s Pozemkem a silničním pozemkem Komunikace existuje úzký pruh Pozemku, který není silničním pozemkem. Zde žalobkyně pouze pro úplnost uvádí, že dle § 11 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též jen „*ZoPK*“) se „*silničním pozemkem rozumí pozemky, na nichž je umístěno těleso dálnice, silnice a místní komunikace a silniční pomocný pozemek*“, přičemž těleso silnice mimo území zastavěné nebo zastavitelné je dle § 11 odst. 2 ZoPK „*ohraničeno*

spodním okrajem a vnějšími okraji stavby pozemní komunikace, kterými jsou vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat náspů, vnější hrany silničních nebo záchytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkladních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito zdmi“. Inkriminovaný pruh Pozemku nemůže být považován ani za silniční pomocný pozemek ve smyslu § 11 odst. 5 ZoPK, když není splněna podmínka totožnosti vlastníka pozemku a komunikace. Silničním pozemkem Komunikace tedy není celý Pozemek, což ostatně nerozporuje ani žalovaný, resp. je to i žalovaným opakovaně potvrzeno.

Žalobkyně dále popsala dosavadní **procesní vývoj před stavebním odborem**. V intencích svého přesvědčení, že není možno na stavbu komunikace (označované coby sjezd) spojující Komunikaci s přímo nesousedící Napojovanou nemovitostí aplikovat § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, podala žalobkyně dne 23. 5. 2016 k Magistrátu města Karlovy Vary, úřadu územního plánování a stavebnímu úřadu (dále též jen „*prvoinstanční stavební úřad*“), podnět k zahájení řízení o odstranění stavby předmětného připojení.

Na tento podnět reagoval prvoinstanční stavební úřad sdělením ze dne 13. 6. 2016, v němž stručně (a dle žalobkyně nesprávně) argumentoval v tom smyslu, proč je postup stavebníka v daném případě v pořádku (prvoinstanční stavební úřad zde zejména tvrdil, že k povolení takové stavby dochází již vydáním povolení připojení dle ZoPK).

Proti postupu prvoinstančního stavebního úřadu podala žalobkyně dne 16. 6. 2016 stížnost ve smyslu § 175 správního řádu.

Na tuto stížnost reagoval prvoinstanční stavební úřad vyrozuměním ze dne 5. 8. 2016.

Na to žalobkyně reagovala dne 22. 8. 2016 podáním žádosti o přešetření vyřízení stížnosti ve smyslu § 175 odst. 7 správního řádu k nadřízenému orgánu. Tuto žádost poté žalobkyně ještě dne 23. 9. 2016 doplnila.

Až po urgencích žalobkyně byla žalovaným tato žádost vyřízena tak, jak je uvedeno v přípisu ze dne 26. 9. 2016, čj. 1003/SÚ/16-4, který byl však žalobkyni doručen až 9. 12. 2016 (dále též jen „*Přípis*“).

Původní stanovisko prvoinstančního stavebního úřadu spočívající v tom, že „*stavby sjezdů či připojení k sousední nemovitosti jsou povolovány příslušným silničním úřadem [...], a na základě tohoto rozhodnutí prováděny*“, které nadále gradovalo odůvodněním, že má jít o zaběhlou praxi, která je „*běžně uplatňována a bez jakýchkoli námitek přijímána*“ a její aplikace je vynucena mimo jiné i principem legitimního očekávání, bylo žalovaným lehce korigováno v tom smyslu, že stavbu předmětného sjezdu není třeba povolovat dle stavebního zákona, jelikož mělo dle žalovaného dojít k naplnění podmínek pro aplikaci § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona.

K tomu žalovaný výslovně uvedl, že „*rozumí logice Vaší [= žalobkyně] argumentace, kterou uvádíte na svoji obranu v požadavku na vedení stavebního řízení a účastenství v tomto řízení, přesto mu nezbyvá nic jiného než odkázat na judikát Nejvyššího správního soudu*

1 As 78/2011 k výkladu pojmu „sousední nemovitost“, uvedený v tomto sdělení, ve kterém se konstatuje, že „i připojení vedoucí přes cizí pozemek je možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké“.

Z vyrozumění žalovaného tak jednoznačně plyne názor, že výjimka uvedená v § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona (tj. „rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti“) se aplikuje i na případy, kdy nejde o mezující nemovitosti (resp. nemovitost nemezující s komunikací). Přesto žalovaný i nadále (poněkud nejasně a nejednoznačně) uvádí, že „připojení vyžadovalo postup pouze podle ZoPK, nikoli postup podle stavebního zákona, i když nešlo o tzv. „přímé připojení“, neboť ze shora uvedeného vyplývá, že i připojení vedoucí přes cizí pozemek je možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké“.

Žalobkyně shledala **sporné právní otázky** v následujících skutečnostech. Jak bylo popsáno výše, po věcné stránce panuje shoda v tom, že Napojovaná nemovitost a Komunikace spolu přímo nesousedí (nemezují). Z této skutečnosti žalobkyně dlouhodobě dovozuje, že není možno vydat rozhodnutí o připojení ve smyslu § 10 odst. 1 a odst. 4 písm. b) ZoPK, které předpokládají možnost vydání rozhodnutí o připojení pro připojení „sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů“ (§ 10 odst. 1 ZoPK), resp. pro „připojení sousední nemovitosti k silnici“ [§ 10 odst. 4 písm. b) ZoPK].

Dále žalobkyně tvrdí, že za situace, kdy spolu Napojovaná nemovitost a Komunikace přímo nesousedí (nemezují), není možno aplikovat § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, resp. § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, dle nichž „rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti“ ani stavební povolení nebo ohlášení.

Dále se žalobkyně věnovala **námítce nepřezkoumatelnosti**. Již na tomto místě považovala za nutné uvést, že své závěry o výkladu pojmu sousední nemovitost dle § 10 odst. 1 ZoPK i § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona staví žalovaný (v zásadě jen a pouze) na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011 ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 78/2011, kde má Nejvyšší správní soud dle žalovaného uvádět, že „**k výkladu pojmu „sousední nemovitost“ je třeba přistoupit pragmaticky, neboť v praxi se zcela běžně vyskytují případy, kdy se má nemovitost napojit na pozemní komunikaci přes pozemek veřejnoprávní korporace (např. přes obecní potok) či přes pozemek v rukou soukromého vlastníka, který s tím ale souhlasí za finanční protihodnotu. Pokud by silniční správní úřad trval vždy na tom, aby napojovaná nemovitost s pozemní komunikací či pomocným silničním pozemkem buď bezprostředně sousedila, nebo aby byla napojena nově zřízenou účelovou komunikací, vznikaly by obtížně řešitelné situace. I připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké. Jinou otázkou však je, zda tak lze učinit proti vůli vlastníka, přes jehož pozemek má být připojení provedeno, a jaké postavení by měl tento vlastník dotčeného pozemku mít v řízení o povolení sjezdu či nájezdu.**“.

Zde je však třeba zdůraznit, že v citovaném rozhodnutí však žádný takový závěr, natož pak celý v předchozím odstavci (a v Přípisu a rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2016 čj. 2597/DS/16-14) uvedený citát, obsažen není. Tato citace, kterou žalovaný odkazem připisuje Nejvyššímu správnímu soudu a dovozuje z toho, že jedna z nejvyšších soudních autorit v zemi jej opravňuje k tomuto žalobou napadenému postupu, ve skutečnosti pochází z komentáře k ZoPK z pera Mgr. Černína [viz komentář v systému ASPI - Michaela Černínová, Karel Černín a Michal Tichý, Zákon o pozemních komunikacích: komentář, Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2015].

Aniž by žalobkyně chtěla jakkoliv zpochybňovat odbornou erudovanost autorů předmětného komentáře, považuje za nepochybné, že právní závaznost závěru obsaženého v judikatuře Nejvyššího správního soudu je pro správní orgány kvalitativně zásadně odlišná od závaznosti názoru uvedeného v doktríně (lze-li zde o závaznosti vůbec hovořit).

K obsahu citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je ještě důležité zdůraznit, že se skutečně vyjadřuje i k otázce možnosti povolovat připojení i přímo nesousedícího pozemku, bohužel pouze ve formě *obiter dictum* poznámky ve znění „žalobci lze sice přisvědčit, že rozhodnutí ze dne 9. 7. 2002 vydané městským úřadem vyvolává pochybnosti o jeho věcné správnosti, tyto otázky (např. nemožnost připojit k místní komunikaci „nesousedící“ nemovitost) však nejsou pro nynější řízení relevantní.“ Přestože tedy tuto otázku meritorně neřešil, vyslovil pochybnosti o tom, zda je takový postup věcně správný. Rozhodně tedy nevyslovil závěr potvrzující správnost takového postupu, jak nepravdivě tvrdí žalovaný, nýbrž relativně jasně naznačil, že pokud by takovou otázku řešil meritorně, jeho úvahy by se ubíraly právě opačným směrem.

Pokud bychom samotný citát četli správně, tj. nikoli s návěťm „*Nejvyšší správní soud konstatuje*“, nýbrž „*autor komentáře je toho názoru*“, vyzněl by naprosto odlišným způsobem. I věta „*připojení vedoucí přes cizí pozemek je tedy možno povolit ve formě sjezdu nebo nájezdu, jestliže bude přiměřeně krátké*“ potom nebude mít váhu normativního ustanovení či judikturního vyjádření k dané otázce, ale pouze interpretačního pravidla, k němuž se (bez bližšího odůvodnění, které by plynulo z nějakého pramene práva) přiklonil jeden z autorů komentáře s utilitaristickým odůvodněním, že to bude pro praktické použití jednodušší. Založit na takové větě celé Rozhodnutí (myšleno rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2016 čj. 2597/DS/16-14 – pozn. soudu), potažmo postup žalovaného artikulovaný Přípisem je minimálně velmi odvážné, dle názoru žalobkyně však spíše neobhajitelné.

Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že tento naprosto zásadní nedostatek způsobuje takovou nepřezkoumatelnost úkonů žalovaného (jak Rozhodnutí Silničního odboru, tak argumentace sloužící jako podklad pro nečinnost Stavebního odboru), která sama o sobě postačuje k vyhovění oběma žalobním nárokům. Pochybení žalovaného je o to flagrantnější, že se jej dopustily v identické formě oba odbory, což svědčí spíše o tom, že nešlo o postup neúmyslný (což by bylo možno přičíst obyčejnému lajdáctví či nekompetentnosti konkrétních úředníků žalovaného), ale o dezinterpretaci úmyslnou, ať již s cílem usnadnit práci úřadu či snad dokonce vyjít nepřipustně vstříc osobě zúčastněné na řízení.

Žalobkyně dále upřela svoji pozornost na aktivní legitimaci ve věci, kterou dovodila následovně:

a) Dotčená práva žalobkyně

Žalobkyně je vlastníkem Pozemku. Je-li na Pozemku realizována stavba připojení, aniž by k tomu bylo vydáno veřejnoprávní povolení ve smyslu stavebního zákona, došlo nepochybně k dotčení žalobkynina vlastnického práva k Pozemku. Své vlastnické právo žalobkyně pochopitelně primárně hájí soukromoprávní žalobou, považuje nicméně za nepřípustné, aby z hlediska veřejnoprávního bylo na takovou stavbu nahlíženo jako na povolenou, když byla realizována bez jejího souhlasu, resp. evidentně proti její vůli. Žalobkyně je však zároveň územně samosprávným celkem, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Dle žalobkyně je jednou z klíčových potřeb jejích občanů zachování zdravého životního prostředí (resp. životního prostředí s minimem negativních zásahů), dosažení maximální bezpečnosti a eliminace negativních zásahů do kvality bydlení, resp. života v obci jako celku. Jedním z prostředků, jak dosahovat naplnění těchto potřeb je minimalizace kamionové dopravy (a z ní plynoucí znečištění emisemi a prachem) přes obec. I z tohoto důvodu si žalobkyně dosud ponechala Pozemek coby pruh pod Komunikací s přesahem i mimo silniční pozemek Komunikace tak, aby mohla regulovat způsob a množství dopravy v obci skrze regulaci počtu a kapacity připojování ke Komunikaci. Připojení realizované společností Sedlecký kaolin, a. s. na základě postoje žalovaného pak vede přímo k naplnění zde formulovaných obav. V důsledku připojení má totiž dojít ke zvýšení kamionové dopravy přes obec v rozsahu až několik desítek denně.

b) Identifikace zásahu (k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem)

Primárním zásahem, proti němuž hledá žalobkyně touto žalobou obranu, je nečinnost žalovaného (Stavebního odboru), jejíž důvody jsou formulovány především v Přípisu. Je zjevné, že Přípis nebyl vydán v rámci správního řízení a není tak správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Obrany proti Přípisu se tedy nelze domáhat prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Stejně tak je však zřejmé, že postup žalovaného reprezentovaný Přípisem představuje zásah (v protikladu k institutu správního rozhodnutí, kterým není), kterým bylo přímo zasaženo (resp. stále je přímo zasahováno) proti žalobkyni, čímž je žalobkyně přímo zkrácena na svých právech. Žalobkyně pochopitelně touto žalobou nebrojí formálně proti Přípisu samotnému, ale materiálně proti obsahu Přípisu, resp. proti postupu žalovaného, který vyplývá z odůvodnění Přípisu, tj. proti tomu, že dle závěru žalovaného má být údajně stavbu připojení ke Komunikaci přes Pozemek možno realizovat bez rozhodnutí o umístění stavby.

Z odůvodnění Přípisu je totiž zřejmé, že žalovaný nehodlá v důsledku nesprávného výkladu zákonů v případě stavby připojení ke Komunikaci přes Pozemek vést žádné řízení o umístění a povolení stavby ve smyslu § 84 a násl. stavebního zákona a rovněž nehodlá ve smyslu § 129 stavebního zákona přijmout žádné kroky směřující k sankcionování společnosti Sedlecký kaolin, a. s. za to, že přistoupila k realizaci stavby připojení

ke Komunikaci přes Pozemek bez rozhodnutí o umístění a povolení stavby (např. pokuta či zahájení řízení o odstranění stavby). To je pak v příkrém rozporu s kategorickými požadavky na činnost stavebního úřadu definovanými v již shora citovaném v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, z něhož se podává: „*silniční správní úřad v řízení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích neřeší (a ani řešit nemůže, neboť to není v jeho pravomoci) otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným budoucí stavbou. To je úkolem stavebního úřadu.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí výslovně zdůrazňuje, že „*není tudíž možné, aby příslušný stavební úřad povolil stavbu na pozemku žalobce bez jeho souhlasu.*“ Pouze mírnou úpravou dikce této věty (ovšem zcela v jejím duchu) by bylo možno říci, že „*není tudíž možné, aby byla povolena stavba na pozemku žalobce bez jeho souhlasu.*“ To ostatně vyplývá i z dalšího upřesnění, kdy Nejvyšší správní soud tento závěr aplikuje i na zjednodušenou proceduru ohlášení, přičemž potvrzuje, že toto pravidlo se uplatní i v případě takové zjednodušené procedury. Stejně pravidlo pak musí být aplikováno i v případě posuzování, zda lze v daném případě postupovat podle jiné zjednodušené procedury, konkrétně podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona. Pouze takový výklad stavebního zákona potom dle žalobkyně může korespondovat právě s citovaným rozhodnutím (a ostatně především s principy právního státu jako princip ochrany vlastnictví a dobré správy).

Pokud by se tedy žalovaný obtěžoval rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na němž zakládá svůj nezákonný postup vůči žalobkyni, alespoň přečíst, nalezl by tam jasný návod k tomu, jak v prakticky identickém případě postupovat.

Žalobkyně se dále věnovala **lhůtě pro podání žaloby**, k čemuž uvedla, že zásah ze strany stavebního odboru považuje za zásah trvajících, přičemž o charakteru a především argumentech pro jeho uplatňování se žalobkyně dozvěděla až dne 9. 12. 2016. Přípis byl žalobkyni doručen dne 8. 12. 2016.

Nezákonnost postupu žalovaného (stavebního odboru) žalobkyně spatřuje v těchto skutečnostech. I kdyby snad tvrzení žalovaného o možnosti aplikovat režim § 79 odst. 1 písm. i) stavebního zákona na stavby sjezdů na *nesousedící* nemovitost mělo nějaký reálný základ v některém z pramenů práva (jako že nemá – viz výše), považovala by žalobkyně tento postup za hrubě nezákonný i z následujících důvodů.

- Nutnost restriktivního výkladu pravidel pro výkon státní moci

Jediný důvod pro zvolení pragmatického přístupu obhajovaného v citaci pocházející ze zmíněného komentáře je snaha o zamezení „*obtížně řešitelným situacím*“. V tomto smyslu však žalobkyně poukázala na základní ústavní zásadu českého právního řádu obsaženou v Listině základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.), konkrétně v jejím čl. 2 odst. 2, dle něhož „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. I pokud by snad jiný výkon státní moci, tj. výkon jiným způsobem, než výslovně stanoví zákon, mohl snad být efektivnější či jednodušší, nemůže k němu orgán státní správy svévolně přistoupit. Výsledek takového jednání by byl zjevně protiústavní. Byť by tedy aplikace právního předpisu dle jeho skutečného znění s sebou přinášela obtížně řešitelné situace, nemůže to být samo o sobě

důvodem pro to, aby tento předpis orgán státní správy vykládal jinak, extenzivně, či dokonce proti jeho výslovnému znění. Právě s ohledem na výše citovanou maximu vyplývající z ústavního pořádku (výkon státní moci jen a pouze v mezích zákona) je v případě nejasného výkladu nutno zvolit naopak výkon restriktivní, a to zejména v případě, kdy by extenzivním výkladem mohla být zasažena účastenská práva účastníků řízení.

- Zjednodušená procedura

Z logiky stavebního zákona vyplývá, že stavby mají být primárně realizovány na základě územního rozhodnutí a stavebního povolení. V některých odůvodněných případech je však možno aplikovat i různé zjednodušené procedury. Jednou z takových zjednodušených procedur je i aplikace § 79 odst. 2 stavebního zákona na některé druhy staveb. Toto zjednodušení je motivováno usnadněním pozice žadatele, avšak nikoli za všech situací, ale pouze za situace, kdy takové usnadnění nemůže mít žádný dopad do práv třetích osob.

Konkrétně v případě § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona jde o situaci, kdy je připojována sousední nemovitost na pozemní komunikaci prostřednictvím sjezdu či nájezdu, a zákonodárce se tak domníval, že (při existenci povolení připojení dle ZoPK, které zajišťuje dostatečnou ochranu práv vlastníka komunikace) není třeba nikterak ošetřovat jak technické parametry takového připojení (ty jsou jednoznačně dány prováděcí vyhláškou), tak ochranu práv třetích osob, neboť takové neexistují (ochrana veřejného zájmu na plynulosti a bezpečnosti provozu je opět garantována povolením připojení dle ZoPK). Pouze za takové situace je dle žalobkyně možno použít předmětnou zjednodušenou proceduru.

Za situace, kdy mohou být stavbou sjezdu dotčena (především vlastnická) práva třetích osob, není k žádnému zjednodušení důvod, resp. takové ustanovení by bylo třeba považovat za protiústavní s odkazem na nerespektování rovnosti stran (bezdůvodné zvýhodnění žadatele oproti naprosté ignoraci vlastníka pozemku).

Žalobkyně byla přesvědčena, že v daném případě žalovaný zaměňuje příčinu a následek, když správná souslednost dané úvahy má být taková, že (1) neexistují potenciálně dotčené osoby, tudíž (2) mohou použít zjednodušenou proceduru a realizovat stavbu sjezdu i bez územního rozhodnutí a stavebního povolení. Nikoli ta, kterou použil žalovaný, totiž (1) jelikož jsem si stavbu posoudil coby sjezd, aplikuji zjednodušenou proceduru, a tudíž (2) nejsou žádní účastníci řízení (resp. není žádné řízení).

- Není „sousední“ jako „sousední“

Jak bylo uvedeno výše, žádný právní předpis ani rozhodnutí jakéhokoli soudu (s judikатурním přesahem) nikdy neaprobovalo takový výklad § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona, který by vynětí z povinnosti získat územní rozhodnutí (či ekvivalentní povolení) vztahoval i na sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení nemovitosti, která s danou komunikací sousedí pouze nepřímo.

Žalobkyně v tomto směru považovala za vhodné uvést drobný exkurz k ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, které vymezuje okruh účastníků řízení, do něhož jsou

mimo jiné zahrnutí i vlastníci sousedních nemovitostí (tj. nemovitostí sousedících s pozemky záměru). V tomto případě byl sice v historii ze strany stavebních úřadů opakovaně přijímán restriktivní výklad daného ustanovení, když do okruhu účastníků řízení zahrnovaly pouze vlastníky přímo sousedících (tzn. mezujících) nemovitostí. Tento přístup byl však již v roce 2000 odmítnut Ústavním soudem ČR v rozhodnutí Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 (což bylo následně mnohokrát zopakováno a rozvinuto i v rámci soustavy obecných soudů).

Jednoznačným účelem pro tento extenzivní výklad je zajištění ochrany práv vlastníků těchto nemezujících pozemků, mohou-li být záměrem dotčeni. Tento zájem na ochraně subjektivních práv třetích osob (Ústavní soud přímo zmiňuje, že restriktivní výklad není možný v době, „*kdy jsou, či mají být ctěna lidská práva*“) je pak pochopitelně diametrálně odlišným důvodem pro výklad obsahu slůvka „sousední“, než žalovaným uváděný důvod na předcházení „*obtížně řešitelným situacím*“, tj. ulehčení výkonu státní moci stavebním úřadem. Zde nepochybně takový extenzivní výklad nemá místo, resp. není pro něj dán dostatečný důvod.

Další námitky týkající se nezákonnosti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 7. 12. 2016, čj. 2597/DS/16-14, nejsou předmětem této žaloby (viz sp. zn. 30 A 74/2017).

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se k předmětné věci vyjádřil v podání ze dne 13. 6. 2017. Stran námitky týkající se sporné právní otázky a nepřezkoumatelnosti, v níž se žalobkyně neztotožnila se závěry žalovaného učiněnými na podkladě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, uvedl, že s žalobkyní lze souhlasit v tom, že v Přípisu je nesprávně přisuzována citace Mgr. Černína z komentáře k ZoPK Nejvyššímu správnímu soudu, konkrétně výše označenému rozhodnutí. Nicméně tento komentář z tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vychází.

Nelze však souhlasit se závěry žalobkyně, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se vyjadřuje k otázce možnosti povolovat připojení i přímo nesousedícího pozemku pouze „na okraj“, naopak celé rozhodnutí je právě o připojení „nesousedící“ nemovitosti k místní komunikaci a o přiznání či nepřiznání účastenství vlastníka takové nemovitosti v řízení o připojení sousední nemovitosti. I samotný odst. 16 rozhodnutí NSS ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, z něhož žalobkyně citovaný text vytrhla, začíná větou „*Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobci z titulu vlastnictví k pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k pozemní komunikaci, nevzniklo oprávnění být účastníkem řízení před silničním správním úřadem o povolení tohoto připojení, neboť jeho vlastnická práva k pozemku nemohla být v tomto řízení dotčena*“.

K pojmu sousední pozemek se vyjádřil i Ústavní soud (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99), podle něhož „*sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována*“, tedy „sousední“ nerovná se „mezující“ (blíže viz dále, kde žalobkyně s tímto závěrem polemizuje).

V souvislosti s připojením sousedních nemovitostí chápe i další judikatura možnost připojení sousední nemovitosti i přes další pozemky (např. rozsudek Městského soudu v Praze 10 Ca 284/2005-56 z 16. 3. 2006, v němž soud uvedl: „*Soud se však neztotožňuje s tvrzením žalobce, že měl být účastníkem řízení o povolení připojení k této komunikaci též z titulu vlastnictví k pozemku, na kterém se dotčená komunikace nachází a přes nějž má být připojení k pozemku společnosti M. vedeno*“. V praxi se může jednat např. o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci přes chodník (i jiného vlastníka), přes pomocný silniční pozemek, přes vodní tok nebo přes travnatý pás podél komunikace. Stejně tak nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, když uvádí: „*Přestože tedy tuto otázku meritorně neřešil, vyslovil pochybnosti o tom, zda je takový postup věcně správný. Rozhodně tedy nevyslovil závěr potvrzující správnost takového postupu, jak nepravdivě tvrdí žalovaný, nýbrž relativně jasně naznačil, že pokud by takovou otázku řešil meritorně, jeho úvahy by se ubíraly právě opačným směrem*“. Žalovaný žádnou takovou úvahu v rozhodnutí NSS nenalezl.

V další části žalobkyně uvedla: „*Pokud bychom samotný citát četli správně, tj. nikoli s návětim „Nejvyšší správní soud konstatuje“, nýbrž „autor komentáře je toho názoru“, vyzněl by naprosto odlišným způsobem*“. Žalovaný nezastává názor, že by text vyzněl naprosto odlišným způsobem. Z textu Přípisu je zřejmé, že žalovaný se s komentářem ztotožňuje, realizace sjezdů přes pozemek jiného vlastníka je navíc zcela běžnou praxí. Na podporu tohoto tvrzení lze uvést různé způsoby řešení sjezdů vyhláškou č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, doporučené normě ČSN 73 61 10, konkrétně např. v ustanovení odst. 12.8 a obrázku č. 72.

V závěru části týkající se nepřezkoumatelnosti pak žalobkyně uvedla: „*Žalobkyně je přesvědčena, že tento naprosto zásadní nedostatek způsobuje takovou nepřezkoumatelnost úkonů žalovaného (jak Rozhodnutí silničního odboru, tak argumentace sloužící jako podklad pro nečinnost stavebního odboru), která sama o sobě postačuje k vyhovění oběma žalobním nárokům. Pochybení žalovaného je o to flagrantnější, že se jej dopustily v identické formě oba odbory, což svědčí spíše o tom, že nešlo o postup neúmyslný (což by bylo možno přičíst obyčejnému lajdáctví či nekompetentnosti konkrétních úředníků žalovaného), ale o dezinterpretaci úmyslnou, ať již s cílem usnadnit práci úřadu či snad dokonce vyjít nepřipustně vstříc osobě zúčastněné na řízení*“.

Žalovaný nesouhlasil, že by citace Mgr. Černína z komentáře k ZoPK nesprávně přisouzená Nejvyššímu správnímu soudu, konkrétně výše uvedenému rozhodnutí, mohla způsobit takovou nepřezkoumatelnost úkonů žalovaného, která sama o sobě postačuje k vyhovění oběma žalobním nárokům. Z celého Přípisu je zřejmé, že žalovaný zastává názor, že připojení k pozemní komunikaci lze realizovat i přes pozemek jiného vlastníka a že takové připojení je sjezdem ve smyslu ustanovení § 10 ZoPK. Žalobkyní formulovaná obvinění tak považuje žalovaný za nadnesená a jejich posouzení ponechá na soudu.

K okruhu námitek týkajících se aktivní legitimace ve věci žalovaný předně sdělil, že stavba připojení je sjezdem. Sjezd či nájezd je stavbou, přičemž ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Na stavbu sjezdu není třeba

žádné opatření stavebního úřadu - podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžadují stavební povolení ani ohlášení.

Žalovaný souhlasil s žalobkyní, že realizací stavby došlo nepochybně k dotčení jejího vlastnického práva k Pozemku, a také v tom, že žalobkyně své vlastnické právo hájí soukromoprávní žalobou. Nesouhlasil však s tím, že je z hlediska veřejnoprávního na takovou stavbu nahlíženo jako na povolenou, když byla realizována bez souhlasu žalobkyně. Žalovaný v napadeném Přípisu mimo jiné uvedl: *„Z komentáře k ustanovení § 10 ZoPK mimo jiné vyplývá, že případné povolení vydané silničním správním úřadem totiž opravňuje žadatele k provedení připojení pouze z hlediska „úředního“ (tedy podle veřejného práva), nikoliv též z hlediska „majetkového“ (tedy podle soukromého práva). Jestliže tedy někdo zřídí připojení, které bude sice povolené, ale neoprávněné - ať už proto, že s vlastníkem pozemku vůbec nejednal, nebo proto, že se například uzavřená smlouva o služebnosti později ukázala neplatnou - pak se vlastník pozemku může domáhat před soudem svých nároků (srov. zejména § 1042 občanského zákoníku)“.*

K části žaloby, v níž žalobkyně osvětluje důvody, které ji vedly k podání žaloby v této věci, resp. žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, žalovaný uvedl, že jak již zmínil výše, na stavbu sjezdu není třeba žádné opatření stavebního úřadu - podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona nevyžaduje stavba sjezdu rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení. Nezákonného chování by se stavební úřad dopustil naopak právě tím, že by po stavebníkovi takové opatření vyžadoval.

Vůči žalobkynině kritice odůvodnění Přípisu žalovaný shrnul, že žalobkyně v tomto žalobním bodě nezohledňuje skutečnost, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, o které žalovaný svoje odůvodnění opírá, bylo vydáno podle právních předpisů platných v době před 1. 1. 2013. Podle stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 (dále jen „*stavební zákon před novelou*“) platil § 104 odst. 2 písm. o) stavebního zákona, který zněl: *„Ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti“*. Tuto situaci však zásadně změnila novela stavebního zákona, kterou bylo toto ustanovení vypuštěno a nahrazeno § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ve znění: *„Stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2“*, v němž jsou pod písm. i) uvedeny *„sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti“*. Tyto skutečnosti žalovaný v Přípisu uvedl. Pokud by žalovaný použil v posuzovaném případě dogmaticky postup uvedený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jak jej nastiňuje žalobkyně, dopustil by se opět nezákonného chování.

Na podporu tohoto tvrzení žalovaný konstatoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 139/2014 - 26, který se sice netýkal vybudování sjezdu, ale naopak jeho odstranění, když v rozsudku se uvádí: *„Nejvyšší správní soud nadto poukazuje na změnu právní úpravy, která je účinná od 1. 1. 2013. Tato úprava zakotvuje, že stavební realizace sjezdů na pozemní komunikace již nevyžaduje ani ohlášení stavby a lze je i odstranit bez ohlášení záměru odstranit takovou stavbu stavebnímu úřadu, čímž se ochrana vlastníků těchto pozemků ještě dále oslabuje. Je tudíž nutné, aby rozhodnutí*

o povolení zrušení napojení na pozemní komunikace ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích nebylo ve vztahu k vlastníkům dotčených nemovitostí vnímáno jako rozhodnutí podkladové, nýbrž jako rozhodnutí konečné.“. Dle názoru žalovaného tento rozsudek mimo jiné koriguje postavení vlastníka pozemků pod plánovaným připojením v řízení o povolení připojení. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o povolení připojení je rozhodnutím konečným a vlastník pozemků již nemá možnost bránit svá práva v navazujících řízeních, přiznává vlastníku pozemku do jisté míry účastenství v tomto řízení.

Pokud se týká žalobkyní požadovaného postupu podle § 129 stavebního zákona, žalovaný opakovaně připomněl, že na stavbu sjezdu není třeba žádné opatření stavebního úřadu, což logicky vylučuje postup podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle kterého 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.

V úvahu by přicházel pouze postup podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, podle kterého stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníku pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám. V tomto případě by rozpor s právními předpisy nastal, pokud by stavebník neměl ke stavbě sjezdu rozhodnutí o povolení připojení. Takovým pravomocným rozhodnutím ale stavebník disponoval, konkrétně rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 17. 12. 2015, čj. 21484/OD/15-2, které nabylo právní moci dne 20. 1. 2016. Na základě tohoto rozhodnutí a v souladu s ním připojení - tedy sjezd - realizoval.

Žalovaný k části žaloby označené „závazné určení práv žalobkyně“ uvedl, že žalobkyně zcela chybně interpretuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, v době, kdy se právě ve věci povolování sjezdů zásadně změnily právní předpisy. Toto rozhodnutí se muselo opírat o právní stav, na základě kterého bylo vydáno soudem přezkoumávané rozhodnutí, tedy v době platnosti stavebního zákona před novelou, a proto se v něm uvádí „rozhodnutí silničního správního úřadu o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci je jedním z podkladů, jež žadateli otevírá cestu k dalším krokům, které mohou při naplnění všech zákonných požadavků vyústit v samotnou realizaci připojení; tyto další kroky žadatel činí v rámci jiných řízení - územního a stavebního“. Pokud by rozhodoval za současného znění stavebního zákona, zcela jistě by se věta za středníkem v judikátu neobjevila. Těmi dalšími zákonnými kroky by pak už mohla a měla být pouze dohoda s vlastníkem pozemku. Jak již však bylo uvedeno výše, to je již věcí soukromého práva, vlastník pozemku má možnost – a také ji správně využil - bránit se soukromoprávní žalobou. Navíc, jak již žalovaný uvedl výše, citovaný judikát byl od té doby do jisté míry překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 As 139/2014 - 26.

V úvodu pasáže žaloby věnující se nezákonnosti postupu žalovaného, resp. stavebního odboru, žalobkyně uvedla: „*I kdyby snad tvrzení žalovaného o možnosti aplikovat režim § 79*

odst. 1 písm. i) stavebního zákona na stavby sjezdů nesousedící nemovitosti mělo nějaký reálný základ v některém z pramenů práva (jako že nemá - viz výše), považovala by žalobkyně tento postup za hrubě nezákonný i z následujících důvodů. Žalovaný k tomuto podotkl, že žalobkyně jistě minila § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona a výše již odůvodnil, že sjezd může být realizován i přes pozemek jiného vlastníka.

Stran námitky týkající se nutnosti restriktivního výkladu pravidel pro výkon státní moci žalovaný uvedl, že právě postupem, jak jej nastiňuje žalobkyně, by se dopustil nezákonného chování, a tedy porušení žalobkyní uvedené zásady, resp. některé další ze základních zásad činnosti správních orgánů, jak je definuje správní řád - především zásady zákonnosti vyjádřenou v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu a zásadu zákazu zneužití pravomoci, resp. zneužití správního uvážení obsaženou v § 2 odst. 2 správního řádu. Správní orgány mohou podle tohoto ustanovení uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem svěřena, a v rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Pokud příslušná ustanovení zákona [zde konkrétně § 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] používají slovo „*nevyžadují*“, nemůže správní orgán svévolně po stavebníkovi požadovat jiný postup.

Ohledně zjednodušených procedur má žalovaný za to, že pokud by zákonodárce chtěl stavebníkům umožnit zjednodušenou proceduru pouze pokud „*neexistují potenciálně dotčené osoby*“, zcela jistě by příslušná ustanovení podle toho formuloval. Konkrétně, v žalobkyní citovaném § 79 odst. 2 stavebního zákona, např. v písm. a), použití zjednodušené procedury omezuje pouze na ty, které jsou mimo ochranná pásma pozemních komunikací. Použití zjednodušené procedury vylučuje v § 79 odst. 3 stavebního zákona u staveb, které jsou kulturní památkou, popřípadě u staveb, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, v § 79 odst. 4 stavebního zákona vylučuje záměry posuzované z hlediska vlivů na životní prostředí.

Právní konstrukce žalobkyně se jeví jako účelová, zcela jistě by s ní nesouhlasila, pokud by byla sama stavebníkem.

Žalovaný k tomu ještě doplnil, že právě na vývoji problematiky sjezdů je vidět, jak zákonodárce cíleně postupy u jednoduchých staveb zjednodušuje. Jak již žalovaný uvedl výše, souhlasí s žalobkyní, že realizací stavby došlo nepochybně k dotčení jejího vlastnického práva k Pozemku s tím, že své vlastnické právo může hájit soukromoprávní žalobou.

Závěr žalobkyně, že „*není sousední jako sousední*“ se žalovanému opět jevil jako účelový výklad. Uvedené rozhodnutí Ústavního soudu bylo vydáno v době platnosti zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*starý stavební zákon*“). Tímto rozhodnutím byl zrušen § 139 písm. c) starého stavebního zákona, ve kterém bylo uvedeno, že pokud se v tomto zákoně používá pojmu „*sousední pozemky a stavby na nich*“, rozumí se tím pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích. Ústavní soud v odůvodnění mimo jiné uvedl, že „*si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru „až kam“ - do jaké šíře či vzdálenosti -*

mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamyšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv“.

Žalovaný nesouhlasil s žalobkyní, že v případě sjezdů není dostatečný důvod pro to považovat za „sousední“ i pozemky nemezující s pozemní komunikací. Naopak, dle názoru žalovaného k tomu existuje zásadní důvod. Pokud bychom přistoupili na výklad žalobkyně, pak by došlo k situacím, kdy by např. nebylo možno zřídit sjezd z pozemní komunikace na pozemek oddělený od silnice potokem, chodníkem, či travnatým pruhem jen proto, že má jiné parcelní číslo než pozemní komunikace a než připojovaný pozemek.

V závěru žalovaný uvedl, že pokud by zákonodárce chtěl pojem „sousední“ omezit pouze na pozemky mezující s pozemní komunikací, zcela jistě by to do zákona uvedl stejně, jako to udělal např. v ustanoveních § 95 odst. 1 písm. d), § 96 odst. 3 písm. d) nebo § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, kde namísto pojmu „sousední pozemek“ nebo „sousední nemovitost“, používá pojmu „mají společnou hranici“ s pozemkem, popř. s těmito pozemky.

Na základě výše uvedených důvodů navrhl žalovaný žalobu zamítnout.

[IV] Replika

K vyjádření žalovaného připojila žalobkyně stručnou repliku ze dne 21. 6. 2017. Celá první část vyjádření se věnuje otázce, zda je možno vést řízení o připojení (tedy nikoli postup, jež je napaden touto žalobou) i v případě nesousedících nemovitostí. Polemika o této otázce není pro dané řízení relevantní, dle žalobkyně bude však klíčová v řízení o žalobě proti rozhodnutí silničního správního úřadu vyloučené zdejším soudem do samostatného řízení, kde se k tomu žalobkyně podrobně vyjádří. Přesto žalobkyně opakovaně zdůraznila vyjádření NSS z rozhodnutí ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, totiž že „žalobci lze sice přisvědčit, že rozhodnutí ze dne 9. 7. 2002 vydané městským úřadem vyvolává pochybnosti o jeho věcné správnosti, tyto otázky (např. nemožnost připojit k místní komunikaci „nesousedící“ nemovitost) však nejsou pro nynější řízení relevantní.“ V navazující části vyjádření žalovaný polemizoval s žalobkyninými závěry dovozenými právě ze shora označeného judikátu, totiž že nebyl-li žalobce účastníkem řízení o připojení dle zákona o pozemních komunikacích, měla mu být poskytnuta ochrana jeho práv právě v rámci stavebního řízení, přičemž tuto polemiku opírá o změnu textu stavebního zákona, konkrétně o zakotvení možnosti realizovat stavby připojení na sousední nemovitost bez ingerence stavebního úřadu ve smyslu § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona.

S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasila, přičemž odkázala na své dosavadní odůvodnění, které nebylo v rámci vyjádření žalovaného jakkoli relevantně vyvráceno. Celý

spor mezi žalobkyní a žalovaným je založen na tom, zda pojem sousední ve smyslu § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona je třeba vykládat jako „mezující“, o čemž je přesvědčena žalobkyně, či zda je možné jej chápat širěji (např. ve smyslu judikatury ÚS). K tomu žalobkyně odkazuje na své odůvodnění k žalobě, když vychází z toho, že širší výklad pojmu „sousední“ ve smyslu „nemezující“ byl Ústavním soudem přijat za účelem ochrany základních práv ve smyslu Ústavy a LZPS (konkrétně práva vlastnického). V daném případě, kdy se řeší otázka možnosti připojení přímo nesousedící nemovitosti ke komunikaci, by však přijetí takového rozšiřujícího výkladu nevedlo k ochraně základních práv (rozhodně neexistuje základní právo připojit si pozemek ke komunikaci přes pozemek ve vlastnictví třetí osoby), ale právě naopak, k zásadnímu zásahu do vlastnického práva osoby, přes jejíž pozemek má být i přes její nesouhlas připojení vedeno. Takový výklad je dle přesvědčení žalobkyně ústavně nekonformní.

Cituje-li potom žalovaný rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 139/2014-26, není žalobkyni zřejmé, jak v něm uvedené závěry mají dopadat na předmět sporu [tzn. na otázku, zda aplikace § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona je možná i na přímo nesousedící pozemky]. Klíčové pochopitelně budou pro vyloučené řízení o žalobě proti rozhodnutí silničního úřadu, kam je žalobkyně nepochybně doplní. Nicméně v rámci řízení vedeném NSS pod sp. zn. 10 As 139/2014 nebyla řešena situace, kdy by připojení bylo vedeno přes pozemek ve vlastnictví třetí osoby, a nelze z něj proto nijak dovozovat, že by taková situace byla NSS posouzena coby akceptovatelná.

Žalobkyně tedy nadále trvala na tom, že postup žalovaného v daném případě byl nezákonný, když nelze připustit aplikaci § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona na situaci, kdy má být vybudován sjezd a nájezd na pozemní komunikaci na nemovitost, která s touto komunikací přímo nesousedí, tedy přes pozemek ve vlastnictví žalobkyně.

[V] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaný v souladu s § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. vyslovili s takovým postupem souhlas.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná.**

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, mj. k těmto závěrům: „(...) Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li

by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (publ. pod č. 276/2001 Sb. a č. 96/2001 Sb. ÚS a na <http://nalus.usoud.cz>), zavedena doposud chybějící soudní ochrana před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími (...).

[16] **Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností** (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. (...)

[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[19] **Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání.** Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

[20] **Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.**

[21] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. **V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat.**

Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). Ve vztahu k osvědčení ostatně toto pravidlo naznačil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63, www.nssoud.cz, a zřetelně vyjádřil stejný soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, www.nssoud.cz (relevantní pasáže obou rozsudků citovány výše sub [10] a [11]).“.

Judikatura správních soudů tedy během let dospěla k ustálenému závěru, že nečinnost správního orgánu je v určitých případech nezákonným zásahem a obrany proti ní se lze domáhat nikoliv žalobou podanou podle § 79 a násl. s. ř. s. (tedy žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), ale žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). To má za následek mj. i to, že v daném případě není nutné bezvysledně vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, neboť taková povinnost se týká pouze „klasických“ nečinnostních žalob, kdežto v případě řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. taková povinnost stanovena není.

Podle § 82 s. ř. s., každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68).

Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v „přípisu Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad, ze dne 26. 9. 2016 č.j. 1003/SÚ/16-4, a postupu, kdy žalovaný nezahájil se společností Sedlecký kaolin a.s. řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona za situace, kdy tato společnost bez existence veřejnoprávního povolení umístila na části pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov stavbu „připojení účelové komunikace společnosti Sedlecký kaolin a.s. (dále též jen „sjezd“) na komunikaci III. třídy č. III/2226“. Zjednodušeně se dá konstatovat, že Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad,

přípisem ze dne 26. 9. 2016 aproboval závěry Magistrátu města Karlovy Vary, který neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) a § 129 odst. 2 stavebního zákona se společností Sedlecký kaolin, a. s.

Řízení o (nařízení) odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona bylo (ve znění účinném do 31. 12. 2012) a je (v aktuálním znění) řízením zahajovaným z moci úřední (arg.: „Stavební úřad nařídí odstranění stavby ...“).

Krajský soud v Plzni přijal v obdobné věci (vedené jím pod sp. zn. 30A 30/2017) následující závěry.

Zahájení řízení z moci úřední je v dispozici příslušného správního orgánu. Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může podat kdokoliv. Správní orgán, který takový podnět obdrží, řízení z moci úřední zahájí nebo neshledá důvody k zahájení řízení z moci úřední anebo podnět postoupí příslušnému správnímu orgánu (§ 42 správního řádu).

K situaci, kdy nebyly shledány důvody k zahájení řízení z moci úřední, zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „Stěžovatel dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby dne 29. 1. 2008 a již dne 4. 2. 2008 mu bylo příslušným správním orgánem s uvedením důvodů sděleno, že jeho podnětu nebude vyhověno. Správní orgán tedy postupoval zcela v souladu s ustanovením § 42 správního řádu, včetně dodržení zákonem stanovené lhůty a zjevně tak nečinný nebyl. V rámci podané žaloby na ochranu proti nečinnosti podle ustanovení § 79 s. ř. s. se pak stěžovatel nedomáhal toho, aby správní orgán konal, ale domáhal se něčeho, k čemu uvedený institut neslouží, tj. aby správní orgán vyřídil podaný podnět konkrétním způsobem dle jeho představ, tedy aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí. Na tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se 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 ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídít 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 kdokoliv, 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, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“ (rozsudek ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58).

Tento názor Nejvyššího správního soudu je široce akceptován i odbornou literaturou: „Případnou nečinnost správního orgánu spočívající v tom, že nebude zahájeno řízení z moci úřední, ač být zahájeno mělo, v jejímž důsledku bude docházet k porušování subjektivních práv osob, zřejmě není možné pokládat ani za tzv. jiný zásah, který není rozhodnutím, proti

kterému by bylo možné brojit cestou správního soudnictví (§ 82 a násl. soudního řádu správního), a patrně ani za jiný zásah orgánu veřejné moci, proti kterému by bylo možné podat ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy a § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu].“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 464), „Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může dát kdokoli – fyzická či právnická osoba, jiný správní orgán či jakýkoli jiný orgán veřejné moci. Nikdo však nemá subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno. ... Ten, kdo podnět podal, nemá subjektivní právo na to, aby bylo řízení z moci úřední skutečně zahájeno, má však právo, jestliže o to požádá, aby mu správní orgán sdělil ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 199) a „Tyto podněty nelze ztotožňovat se žádostmi dle § 45, neboť podnět nepředstavuje pro správní orgán povinnost řízení zahájit a pro toho, kdo podnět podal, není spojen s právním nárokem na to, aby řízení bylo zahájeno. ... Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných ustanovení, než je opatření proti nečinnosti podle § 80, a to z toho důvodu, že jim na základě § 42 žádné takové právo nevzniká. 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 povinnost správního orgánu řízení zahájit.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 235-236).

K žalobní legitimaci se Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) **zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a **byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo** (5. podmínka), přičemž **„zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“** (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ (rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). K tomu třeba dodat, že šestá z těchto podmínek byla modifikována novelou soudního řádu správního provedenou s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.

Finálním rezultátem pak bylo to, že jelikož podatelé podnětu nemají subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, nemohla být žalobkyně „nečinností“ žalovaného ani jeho přípisem na neexistujícím právu zkrácena, a proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť žalobkyně neunesla už 2. podmínku (zkrácení na svých právech), natož 2. ve spojení s 1. podmínkou (přímého zkrácení na svých právech) své věcné legitimace, takže tu nebyl žádný racionální důvod zabývat se dalšími svrchu vymezenými podmínkami její věcné legitimace.

Uvedené názory krajského soudu obstály i v testu přezkumu učiněném Nejvyšším správním soudem. Ten v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017 - 55, mj. uvedl: „(...) [15] *Obecná úprava podnětů k zahájení řízení z moci úřední je obsažena v § 42 správního řádu: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci*

úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

[16] 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 posuzování neprobíhá ve správním řízení.

[17] Uvedené vyplývá z definice správního řízení a usnesení obsažené ve správním řádu. Správní řízení je podle § 9 správního řádu „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“ Podle § 67 odst. 1 správního řádu dále „Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“ Podle § 76 odst. 1 správního řádu „V případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením.“

[18] **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.** Není rovněž stanoveno, že by správní orgány v tomto případě rozhodovaly usnesením. 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, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (pokud o to oznamovatel požádá). Takové sdělení správního orgánu není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté (to plyne z § 158 odst. 1), z čehož se podává, že musí jít o sdělení zpravidla písemné, adresované tomu, kdo podnět učinil (viz Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 466).

[19] Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatelů, že jejich podnět měl být vyřízen rozhodnutím, a nikoliv sdělením. Pokud stěžovatelé tvrdí, že v jejich případě se nejednalo o „pouhý podnět“, ale o „řádnou žádost o odstranění stavby“, toto odlišení nemá zákonnou oporu. Jak bylo uvedeno výše, **řízení o odstranění stavby lze zahájit pouze z moci úřední a nikoliv na žádost.**

[20] **Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže.** V rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, Nejvyšší správní soud předně shledal, že zahájení řízení z úřední povinnosti se nelze domáhat žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. **Dále uvedl, že „podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se 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 ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. 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 a priori 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, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“

[21] V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, Nejvyšší správní soud shledal, že postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., avšak jen pokud zasahují do práv oznamovatele. Obecně tedy není vyloučeno, aby postupem správního orgánu při šetření podnětu podle § 42 správního řádu došlo k porušení práv oznamovatelů, proti němuž by oznamovatelé mohli účinně brojit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

[22] Stěžovatelé však namítali pouze porušení svého práva na zahájení správního řízení a domáhali se toho, aby žalovaný v řízení z moci úřední „pokračoval“. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelům v dané situaci právo na zahájení řízení z moci úřední nenáleží a nemohli se proto úspěšně žalobou proti nezákonnému zásahu domáhat ochrany před zásahem do tohoto práva. Jinými slovy, stěžovatelé nemají právo na to, aby žalovaný jejich podnětu vyhověl a zahájil řízení o odstranění stavby, popřípadě odstranění stavby nařídil. (...)“.

Vzhledem k tomu, že i ve věci vedené krajským soudem pod sp. zn. 30A 220/2016 se žalobkyně domáhala, aby žalovaný jejímu podnětu vyhověl a zahájil řízení o odstranění stavby, nebyl zde důvod odchýlit se od závěrů vyjelených v rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 30A 30/2017-44, resp. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-56. **Rozhodnutí soudu proto nemohlo být jiné, než že žaloba byla ve smyslu § 87 odst. 3 s. ř. s. rozsudkem zamítnuta.**

V tomto řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu se soud nemohl zabývat naplněním podmínek nařízení odstranění stavby stanovených v § 129 stavebního zákona.

Soud pro úplnost uvádí, že vzhledem k tomu, že skutkový stav věci mu nedával jinou možnost, než žalobu zamítnout, nepřistoupil z důvodu hospodárnosti řízení k aktivaci možných osob zúčastněných na řízení, neb rozhodnutím soudu nemohly být nikterak dotčeny na svých právech. Takový postup byl aprobován Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, čj. 7 As 149/2016 – 35, kde kasační soud mj. konstatoval: „*Za těchto specifických okolností Nejvyšší správní soud akceptoval postup krajského soudu ohledně možných osob zúčastněných na řízení (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 39/2004-75 nebo 1 As 55/2010-59). Pokud by nyní za situace, kdy žaloba stěžovatelek v předložené věci nemohla být důvodná, rušil rozhodnutí krajského soudu jen za účelem projednání věci i s možnými osobami zúčastněnými na řízení, prodlužoval by celé řízení a zvyšoval náklady stěžovatelek, ačkoli ty se nyní musí zaměřit na jiné procesní prostředky*

obranu jejich práv. Projednání věci s možnými osobami zúčastněnými na řízení by také nemohlo vést ke smírnému řešení celé věci, jako je tomu před civilními soudy.“.

[VI] Celkový závěr a náklady řízení

Náhrada nákladů řízení je upravena v § 60 s. ř. s. Podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný neuplatnil nárok na náhradu škody, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 28. července 2017

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.