



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Evy Rybářové v právní věci žalobce: **e-support s. r. o.**, se sídlem Na Cihlářce 3177/30, Praha 5, IČ 27415970, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 5**, se sídlem náměstí 14. října 4, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **AHOLD Czech Republic, a. s.**, se sídlem Radlická 520/117, Praha 5, IČ 44012373, zastoupen JUDr. Mojmírem Ježkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Betlémské náměstí 6, Praha 1, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

Žalovaný vydal rozhodnutím ze dne 12. 1. 2009, č. j. Vys.Sm.p.2483/6-4625/08 De-R, stavební povolení, kterým osobě zúčastněné na řízení povolil stavební úpravy budovy bez čísla popisného na pozemku č. p. 2483/6, k. ú. Smíchov, ulice Na Cihlářce 32, Praha 5.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 22. 1. 2009 odvolání, jehož součástí byla i žádost, aby žalobci byla umožněna účast ve výše uvedeném stavebním řízení (dále jen „stavební řízení“); návrh na obnovu řízení; podnět k zahájení přezkumného řízení a návrh na vydání předběžného opatření.

Žalovaný přípisem ze dne 28. 1. 2009 žalobci zejména oznámil, že vlastník sousedního pozemku nebo stavby by se stal účastníkem stavebního řízení v případě, kdy by mohlo být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, což v případě schválených stavebních úprav nenastalo.

Žalovaný dále usnesením ze dne 27. 3. 2009, č. j. V ýs.Sm.p.2483/6-226/09 De-usn., prohlásil, že žalobce není účastníkem stavebního řízení.

Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2009, sp. zn. S-MHMP – 432603/2009/OST/So, zrušil Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) na základě odvolání, které podal žalobce, usnesení žalovaného ze dne 27. 3. 2009, č. j. V ýs.Sm.p.2483/6-226/09 De-usn., a řízení o účastenství zastavil. Přdestřel, že uvedené usnesení nemělo být vůbec z procesního hlediska vydáno. Otázka účastenství žalobce ve stavebním řízení byla totiž předmětem samostatného řízení o odvolání.

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2009, sp. zn. S-MHMP-334814/2009/OST/SO/Čv, potom magistrát zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o stavebním povolení ze dne 12. 1. 2009, č. j. V ýs.Sm.p.2483/6-4625/08 De-R, jako nepřipustné. Magistrát dospěl k závěru, že žalobci nepřislušelo oprávnění, aby byl účastníkem stavebního řízení.

Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, č. j. 9 Ca 348/2009-35, rozhodnutí magistrátu ze dne 5. 10. 2009, sp. zn. S-MHMP-334814/2009/OST/SO/Čv, a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Městský soud dospěl k závěru, že stavební úřad pochybil, pokud v daném stavebním řízení nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení.

V návaznosti na uvedený rozsudek Městského soudu zrušil magistrát rozhodnutím ze dne 11. 1. 2015, č. j. MHMP 58304/2015, rozhodnutí o stavebním povolení žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. V ýs.Sm.p.2483/6-4625/08 De-R.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou podanou dne 31. 12. 2014 se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřuje v tom, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ačkoli stavba byla realizována na základě stavebního povolení žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. V ýs.Sm.p.2483/6-4625/08 De-R, které nikdy nenabýlo právní moci. Přitom existence kolaudačního souhlasu není překážkou pro řízení o odstranění stavby (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193).

Žalobce konstatuje, že se neúspěšně domáhal uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nadřízený orgán přitom posoudil situaci tak, že odvolací řízení stále probíhá, a je tedy překážkou pro případné zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 48 správního řádu a mohlo by být v kolizi s § 48 odst. 2 správního řádu. Žalobce ale s tímto názorem nesouhlasí, protože považuje za podstatné, že stavba je již

realizována bez stavebního povolení. Řádné stavební povolení lze z principu vydat vždy a pouze před zahájením stavby, nikoli po jejím dokončení.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92, na který žalobce poukazuje, platí, že pro nařízení odstranění stavby je rozhodné, zda jsou splněny podmínky výslovně stanovené v ustanovení stavebního zákona. Přestože § 48 odst. 1 správního řádu vytváří překážku litispendence, řízení o odstranění stavby a o stavebním povolení nejsou řízení o téže věci z téhož důvodu. Jelikož se v uvedených řízeních také nejedná o stejné právo nebo povinnost, neuplatní se zde ani překážka řízení dle § 48 odst. 2 správního řádu. Žalovaný by sice mohl postupovat podobně jako v případě podané žádosti o dodatečné stavební povolení a z důvodu, že probíhá stavební řízení, řízení o odstranění stavby z úřední povinnosti zahájit a následně ho přerušit do doby pravomocného skončení stavebního řízení. Žalobce se ale nedomnívá, že by byl takový postup nutný.

Žalobce uvádí, že se již jednou domáhal ochrany proti nečinnosti, přičemž žaloba byla z důvodu nevhodně formulovaného petitu usnesením Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2014, č. j. 5A 131/2014-26, odmítnuta. Odmítnutí žaloby ale není překážkou pro podání žaloby nové.

Žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2010, č. j. 44Ca 47/2009-73. Žalobce uvádí, že na základě těchto rozsudků je možné se obrátit na soud žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu i v případě, kdy stavební úřad nezákonně odmítá zahájit řízení o odstranění černé stavby. Přitom ani Ústavní soud neshledal neústavnost těchto závěrů (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III ÚS 2835/10).

Žalobce dodává, že odmítnutí této žaloby by znamenalo rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy. Pokud by žaloba nebyla připuštěna, žalobce by neměl možnost donutit správní orgán k nápravě jeho nezákonného postupu. K tomu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98 (č. 2206/2011 Sb. NSS), podle něhož výklad ustanovení o soudní ochraně má být činěn extenzivně ve prospěch přezkumu aktů veřejné správy.

Žalobce z výše uvedených důvodů navrhuje, aby soud i bez jednání vydal rozsudek, že žalovaný je povinen do 60 dní od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí v předmětném stavebním řízení. Zároveň žalobce požaduje náhradu nákladů řízení včetně paušální náhrady podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 10. 2. 2015, č. j. OSI.Sm.p.2483/6-6302/15-Šev-Sděl., rekapituloval předcházející řízení. Ve vyjádření ze dne 16. 2. 2016, č. j. OSI.Sm.p.2483/6-6302/15-Šev-Sděl.1, uvedl, že v souladu s právním názorem magistrátu vysloveným v rozhodnutí ze dne 11. 1. 2015, č. j. MHMP 58304/2015, posoudí v novém stavebním řízení změnu stavby – stavební úpravy velkoprodejně ALBERT na pozemku č. p. 2483/6, k. ú. Smíchov. Dále uvedl, že úpravy nad rámec posledního kolaudovaného stavu, které

nejsou předmětem navrhované změny stavby povolované ve stavebním řízení, budou posouzeny a případně řešeny v souladu s § 129 stavebního zákona.

Osoba zúčastněná na řízení na výzvu soudu ze dne 10. 9. 2015, č. j. 3 A 1/2015-34, přípisem ze dne 29. 9. 2015 oznámila, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a shledal, že žaloba byla dne 31. 12. 2014 podána včas, neboť byla podána dne ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená správním řádem pro vydání rozhodnutí [§ 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Roční lhůta k podání žaloby počala běžet nejdříve dne 11. 3. 2014, protože tehdy uplynula dle § 71 odst. 3 správního řádu lhůta 30 dní k vydání případného rozhodnutí o odstranění stavby; tato lhůta začala běžet od chvíle, kdy se žalovaný dne 11. 2. 2014 od Magistrátu přípisem ze dne 4. 2. 2014, č. j. MHMP 155009/2014, dozvěděl, že odvolání podané žalobcem bylo přípustné.

Zároveň žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), když Magistrát usnesením ze dne 29. 7. 2014, č. j. MHMP 1096984/2014, nevyhověl jeho žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného ve věci zahájení řízení o odstranění stavby.

Soud se dále zabýval otázkou, který správní orgán je žalován. Žalobce sice v rubrice žaloby jako žalovanou označil „Městskou část Praha 5“, z ostatního textu žaloby však jednoznačně plyne, že nečinnost vytýká „stavebnímu úřadu“, kterým je v posuzované věci Úřad městské části Praha 5. Soud má tedy za to, že žalobce přes nepřesnost v rubrice žaloby řádně identifikoval pasivně legitimovaný správní orgán.

Soud přezkoumal tvrzenou nečinnost žalovaného a vycházel přitom ze zjištěného skutkového stavu, který tu byl v době ke dni tohoto rozhodnutí (§ 81 odst. 1 zákona s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků ve stanovené lhůtě nevyjádřil, že s takovým projednáním věci nesouhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu je předně posouzení otázky, zda a za jakých okolností se může žalobce domáhat soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterému zákon v určitých případech ukládá zahájit dle § 129 stavebního zákona z úřední povinnosti řízení o odstranění stavby a případně i v určité lhůtě rozhodnout. Druhá otázka potom spočívá ve zhodnocení důvodnosti žaloby, tedy jestli se žalovaný v nyní posuzovaném případě dopustil nečinnosti.

Žalobce důvodnost svého návrhu dokládá odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193 (všechna rozhodnutí správních

soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Městský soud ale dospěl k závěru, že uvedené rozhodnutí na nyní posuzovaný případ nedopadá.

V rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost Městského úřadu Dobříš proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2010, č. j. 44Ca 47/2009-79, kterým krajský soud uložil městskému úřadu, aby do 60 dní od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí ve věci řízení o odstranění několika staveb. Krajský soud přitom vycházel ze situace, kdy Krajský úřad Středočeského kraje zrušil svým rozhodnutím stavební povolení vydané městským úřadem a zároveň vyslovil závazný právní názor, že „[...] *žalovaný je povinen ukončit stavební řízení a stavby dvou bytových domů, sedmi řadových rodinných domů a zpevněné plochy veřejně nepřístupné projednat v následném řízení o odstranění stavby s přihlédnutím ke změněné právní úpravě po nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu [...]*“. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku okrajově konstatoval, že krajský soud „[...] *rozhodl správně, pokud stěžovateli uložil konat tak, jak k tomu byl zavázán nadřízeným správním orgánem*“. Dále se pak ale zabýval otázkou účinků kolaudačních rozhodnutí v případě, kdy byla zrušena stavební povolení, a jaký má význam jejich existence, pokud má být zahájeno řízení o odstranění stavby. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy městskému úřadu nařídil zahájit řízení o odstranění stavby jeho nadřízený správní orgán, ale městský úřad tak neučinil.

V nyní posuzovaném případě magistrát rozhodnutím ze dne 11. 1. 2015, č. j. MHMP 58304/2015, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2009, č. j. Vys.Sm.p.2483/6-4625/08 De-R, věc mu vrátil k dalšímu projednání a zavázal ho svým právním názorem. Magistrát konstatoval, že žalovaný měl s žalobcem jednat jako s účastníkem stavebního řízení, vyjádřil se k několika technickým otázkám a uvedl, že úpravy nad rámec kolaudovaného stavu, které nebyly předmětem navrhované změny stavby, by měly být posouzeny žalovaným a případně řešeny v řízení vedeném dle § 129 stavebního zákona. Zároveň žalovanému nařídil, aby věc posoudil s přihlédnutím k tomu, že předmětná stavba je již realizována a zkolaudována.

Z porovnání obou případů je zřejmé, že ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem nařídil městskému úřadu, aby zahájil řízení o odstranění stavby, nadřízený správní orgán. Nejvyšší správní soud k uvedené situaci konstatoval, že městský úřad „[...] *ve věci dotčených staveb stabilně nerespektuje pravomocné rozsudky správních soudů a rozhodnutí nadřízených správních orgánů, což lze vnímat jako příklad svévole a arogance při výkonu státní moci vůči dotčeným osobám a podněcuje úvahy o potřebě konkrétních opatření k nápravě*“. Naopak v nyní posuzovaném případě žalovaný řízení o odstranění stavby zatím sám nezahájil a ani mu to nebylo naříděno nadřízeným správním orgánem. Městský soud proto shledává posuzované okolnosti obou případů odlišnými.

Otázkou soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů, které nezahájily řízení z moci úřední, se Nejvyšší správní soud detailně zabýval v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015. V tomto rozsudku posuzoval případ, kdy se žalobci domáhali žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, aby mu krajský soud uložil povinnost vydat rozhodnutí, kterým nařídí stavební společnosti bezodkladné zastavení stavebních prací, jímž nařídí bezpodmínečné odstranění předmětných staveb, a dále, aby správní orgán prošetřil veškeré přestupky, k nimž došlo v souvislosti s touto stavbou. Konstantní

judikaturu správních soudů zde shrnul Nejvyšší správní soud slovy, že „[j]udikatura se tedy shoduje v tom, že řízení o odstranění stavby (podle starého i nového stavebního zákona) je řízením, které je zahajováno výlučně z moci úřední. Stěžovatelům proto nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a proto se ani nemohou dovolávat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti“ (srov. i v tomto rozhodnutí citovanou judikaturu).

Uvedené závěry soudní judikatury reflektuje i odborná literatura. Autoři komentáře k soudnímu řádu správnímu při výkladu § 79, který je uvozujícím ustanovením právní úpravy nečinnostní žaloby, uvádějí: „Zda do této kategorie nečinnosti lze zařadit i situace, kdy je správní orgán povinen vést určité řízení, ale otálí již s jeho zahájením, přičemž jinak než ze strany správního orgánu řízení zahájit nelze (tj. řízení zahajované z moci úřední), judikatura uvedla, že nikoliv a soudní ochrana proti nečinnosti zde nemá místo. Podle jejích závěrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59) žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze proto s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Tak tomu je zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem, a nikoli návrhem (žádostí), kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal, a to v řízení již zahájeném, rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Pokud správní orgán takové řízení nezahájil (podnět žalobce k zahájení řízení posoudil jako nedůvodný), nemůže se žalobce dovolávat nečinnosti správního orgánu.“ (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 753-754).

Městský soud uvedené závěry shrnuje, že domáhat se soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, který v řízení z úřední povinnosti nekoná, je možné pouze tehdy, pokud 1) správní orgán již uvedené řízení sám zahájil, nebo 2) mu bylo zahájení takového řízení nařízeno nadřízeným správním orgánem. V nyní posuzovaném případě ale žalovaný sám řízení o odstranění stavby do dne vydání tohoto rozhodnutí nezahájil a zároveň takový postup přímo nenařídil ani magistrát v rozhodnutí ze dne 11. 1. 2015, č. j. MHMP 58304/2015.

Ačkoli si zdejší soud uvědomuje možné těžkosti žalobce, které vyplývají ze stavu, kdy v blízkosti jeho nemovitostí probíhají, resp. probíhaly, stavební práce bez pravomocného stavebního povolení, rozhodl v souladu s právní konstrukcí nečinnostní žaloby a konstantním výkladem, který zastává Nejvyšší správní soud (srov. § 12 s. ř. s.).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť z vyložených důvodů žalobce nemá v posuzované věci nárok na vydání rozhodnutí, jehož se domáhá.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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.

V Praze dne 10. února 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.