



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **MVE Hradec Králové, s. r. o.**, IČ: 252 95 101, se sídlem K Hvězdárně 1505, Hradec Králové, zast. Mgr. Jaroslavem Čapkem, advokátem, se sídlem Komenského 241, Hradec Králové, proti žalovanému: **Městský úřad Dvůr Králové nad Labem**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 38, Dvůr Králové nad Labem, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Povodí Labe**, státní podnik, se sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové, a **2) E. S.**, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 51/2006 - 86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou na nečinnost ze dne 15. 3. 2005 se žalobkyně domáhala vydání rozsudku, kterým by soud uložil žalovanému povinnost zahájit řízení o odstranění stavby MVE Stanovice v katastrálním území Stanovice u Kuksu na levém břehu řeky Labe (ř. km 301,785) a vydat ve věci rozhodnutí, a to ve lhůtě jednoho měsíce. Žalobkyně se současně domáhala zahájení řízení o udělení pokuty podle § 106 odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, s provozovatelem MVE Stanovice panem E. S. a vydání rozhodnutí ve věci, a to ve lhůtě

jednoho měsíce. Žalobkyně uvedla, že je vlastníkem a provozovatelem MVE Stanovice II (pravý břeh řeky Labe, ř. km 301,785), na které je využíván energetický potenciál vody vzduté stejným jezem využívaným MVE Stanovice. Návrhem na zahájení řízení o odstranění stavby MVE Stanovice ze dne 8. 4. 2004 se žalobkyně obrátila na žalovaného a předpokládala, že bude zahájeno řádné řízení o odstranění stavby, ve kterém dojde k přezkoumání její argumentace. Žalovaný však formou sdělení [téměř po roce od podání podnětu a po žádosti žalobkyně adresované Krajskému úřadu v Hradci Králové o rozhodnutí ve věci podle § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů] oznámil žalobkyni, že řízení o odstranění stavby zahájeno nebude, neboť podle názoru žalovaného lze dohledat pravomocné stavební a kolaudační rozhodnutí týkající se MVE Stanovice. S tímto názorem žalobkyně nesouhlasila, podle ní jsou dány podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby podle § 88 stavebního zákona a je dána i povinnost žalovaného zahájit odpovídající řízení. Důvody svědčící odstranění stavby spatřovala žalobkyně především v tom, že listinu označenou jako stavební povolení vydané Okresním úřadem v Trutnově dne 13. 8. 1990, č. j. ŽP/787a/90-Čí/Vod 235, je nutno považovat za akt, který nemůže zakládat práva a povinnosti. Namítala, že stavební povolení není nikomu adresováno, neobsahuje určení, co se může stavět, a neurčuje, jaké lokality se týká. Ve spisu nejsou ani doručky, které by prokazovaly, že stavební povolení bylo doručeno všem účastníkům řízení, tudíž nikdy nemohlo nabýt právní moci a nemohlo se stát vykonatelným. Podle názoru žalobkyně pak je nicotné i kolaudační rozhodnutí ze dne 3. 7. 1991. Žalobkyně uzavřela, že MVE Stanovice je nezkolaudovanou černou stavbou a užívání nezkolaudované stavby mělo být sankcionováno. Žalobkyně dále citovala § 88 odst. 1 písm. b) a § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona a konstatovala, že je-li orgán veřejné moci oprávněn činit určité kroky, pak je zároveň povinen takové kroky činit. Uvedla, že již ze samotné dikce zákona plyne povinnost stavebního úřadu nařídit odstranění stavby, resp. uložit pokutu za užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 28. 7. 2005, č. j. 30 Ca 13/2005 - 39, ve výroku I. vyloučil k samostatnému projednání věc žaloby na nečinnost v řízení o udělení pokuty podle § 106 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, které nebylo zahájeno s provozovatelem MVE Stanovice panem E. S., bytem C. 112. Výrokem II. rozsudku zamítl žalobu, aby Krajský soud v Hradci Králové uložil žalovanému zahájit řízení o odstranění stavby MVE Stanovice v katastrálním území Stanovice u Kuksu na levém břehu řeky Labe (ř. km 301,785) a vydat rozhodnutí ve věci samé ve lhůtě jednoho měsíce. Pod bodem III. rozsudku krajský soud rozhodl tak, že účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Rozsudkem ze dne 21. 7. 2006, č. j. 4 Ans 7/2005 - 74, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že rozsudek krajského soudu byl pro svůj rozpor výroku (v němž byla zamítána žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu) a odůvodnění (v němž bylo odůvodňováno, z jakých důvodů nebyla shledána nicotnost stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí) nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 51/2006 - 86, zamítl žalobu, aby Krajský soud v Hradci Králové uložil žalovanému zahájit řízení o odstranění stavby MVE Stanovice v katastrálním území Stanovice u Kuksu na levém břehu

řeky Labe (ř. km 301,785) a vydat rozhodnutí ve věci samé ve lhůtě jednoho měsíce, a rozhodl dále, že účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), je obecně možné uložit správnímu orgánu povinnost zahájit správní řízení, tedy nikoliv jen povinnost vydat rozhodnutí v řízení již zahájeném. Soud konstatoval, že pokud by stavební úřad zjistil či měl povědomost o nepovolené stavbě, podléhající jinak přivolení stavebního úřadu, musel by podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zahájit z úřední povinnosti řízení o jejím odstranění. Protože jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, musí podle soudu žalobní petit obsahovat uložení povinnosti k zahájení správního řízení. Soud zdůraznil, že povinnost zahájit řízení o odstranění stavby závisela na posouzení toho, zda byla stavba povolena, proto soud jako předběžnou otázku posuzoval, zda byla stavba povolena rozhodnutím Okresního úřadu Trutnov ze dne 13. 8. 1990, č. j. ŽP/787a/90-Čí/Vod 235. Krajský soud dále obsáhle zdůvodnil, že stavba byla povolena a žalobkyně si toho musela být vědoma. Soud proto uzavřel, že nebylo-li žalovaným zjištěno, a to podle krajského soudu zcela správně, že je stavba MVE Stanovice stavbou nepovolenou, pak neměl žalovaný ani zákonnou povinnost vést řízení o jejím odstranění. Nečinnost ze strany žalovaného tak nepřípadá v úvahu, proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka brojila proti závěrům krajského soudu, že stavba MVE Stanovice byla řádně povolena, a s rozsáhlou argumentací zdůrazňovala, že domnělé stavební povolení je nicotné. Stěžovatelka uzavřela, že stavba nebyla povolena, ani zkolaudována, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své předchozí vyjádření ve věci.

Pan E. S. jako osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je nedůvodná a neobsahuje žádný důvod podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud se sice poněkud odchýlil od závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, kasační stížnost to však nenapadá. Zdůraznil, že ochrany proti nečinnosti se žalobce může domáhat pouze tehdy, kdy je řízení již zahájeno, neboť soud může správnímu orgánu uložit jen povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, nikoliv povinnost zahájit řízení. Řízení podle § 88 odst. 1 stavebního zákona není návrhové, doručením podnětu stěžovatelky nebylo zahájeno a krajský soud žalobu zcela po právu zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka se dovolává kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím

řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoli v této věci již jednou meritorně rozhodoval, když rozsudkem ze dne 21. 7. 2006, č. j. 4 Ans 7/2005 - 74, zrušil předchozí rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nepřichází v úvahu odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž původní rozsudek zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a podstatou věci se tehdy nezabýval, ani zabývat nemohl. Závěry krajského soudu tedy nebyly předurčeny závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, a odmítnutí kasační stížnosti by tak znamenalo nepřijatelné odepření přístupu ke kasačnímu soudu, neboť stěžovatelce je nutno zachovat možnost přezkoumání správnosti závěrů soudu prvního stupně.

Jak Nejvyšší správní soud již konstatoval ve své předešlé judikatuře (srov. např. rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, www.nssoud.cz), žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, tedy kdy je žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti.

Předmět tohoto soudního řízení vymezila stěžovatelka v žalobě, když napadala nečinnost žalovaného a požadovala, aby soud žalovanému uložil povinnost zahájit řízení o odstranění stavby MVE Stanovice v katastrálním území Stanovice u Kuksu na levém břehu řeky Labe (ř. km 301,785) a vydat ve věci rozhodnutí, a to ve lhůtě jednoho měsíce. Druhý žalobní návrh (zahájit řízení o uložení pokuty) krajský soud vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí.

V kontextu námitek stěžovatelky pak přicházelo v úvahu pouze řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť stěžovatelka netvrdila, že by šlo o závadnou stavbu ohrožující život nebo zdraví osob, že bylo stavební povolení na tuto stavbu zrušeno, ani že by šlo o stavbu dočasnou.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední, nelze ho tedy zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby. Ten, kdo dal k zahájení takového řízení podnět, se tedy nemůže úspěšně domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení takového řízení a tuto skutečnost sdělil podateli* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, www.nssoud.cz).

V projednávané věci podala podnět k zahájení řízení o odstranění stavby stěžovatelka. Žalovaný ji následně přípisem ze dne 4. 3. 2005, č. j. OŽP/17648-04/9284-04/ott, vyrozuměl, že nebude zahajovat řízení o odstranění stavby, neboť kolaudační rozhodnutí Okresního úřadu Trutnov ze dne 3. 7. 1991, č. j. ŽP/591-91/ČÍ, považuje za pravomocné a současný majitel zprivatizoval funkční MVE včetně dokumentace. Pan E. S. provozuje elektrárnu v dobré víře, dokud nebude prokázán opak, tj. kolaudační rozhodnutí a stavební povolení nebudou zrušena. Tehdy zahájí žalovaný nové kolaudační řízení, popřípadě i řízení o odstranění stavby.

Nejvyšší správní soud shledal, že žalovaný nezjistil důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby a tuto skutečnost stěžovatelce oznámil. Řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není řízením návrhovým a může být zahájeno pouze z moci úřední, proto se stěžovatelka nemůže úspěšně domáhat vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Krajský soud tedy rozhodl správně, když žalobu stěžovatelky na ochranu proti nečinnosti žalovaného zamítl.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se žalobce může domáhat rovněž zahájení správního řízení, a odkazuje k tomu na svou konstantní judikaturu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 506/2005, *žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle §*

29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.

Není-li možné, aby žalobce požadoval uložení povinnosti pokračovat ve správním řízení, nemůže být správnímu orgánu uložena ani povinnost správní řízení zahájit, a to ani v případě, kdy jde o řízení zahajované výlučně z moci úřední.

Za nesprávný považuje Nejvyšší správní soud rovněž postup krajského soudu, který v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného přezkoumával zákonnost správních rozhodnutí, která byla v minulosti k předmětné stavbě vydána. Tato procesní aktivita soudu byla v kontextu citované judikatury nadbytečná a matoucí. Kasační námitky, které směřují výlučně proti závěrům krajského soudu ohledně v minulosti vydaných správních rozhodnutí, shledal Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené bezpředmětnými, a proto se jimi blíže nezabýval.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že zjištěná pochybení krajského soudu, která nebyla stěžovatelkou namítána, neměla vliv na správnost závěru krajského soudu o nedůvodnosti žaloby, kterou však měl krajský soud zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s. a nikoliv podle § 78 odst. 7 téhož zákona. Z hlediska procesní ekonomie by za dané situace bylo krajně neefektivní napadený rozsudek zrušit s tím, aby krajský soud odstranil popsané nesprávnosti a v intencích shora vysloveného právního názoru žalobu opětovně zamítl.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2007, č. j. 30 Ca 51/2006 - 86, důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože úspěšnému žalovanému v tomto stádiu řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední povinnosti nevznikly a stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osobám zúčastněným na řízení soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil, nebyl shledán ani žádný důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání náhrady nákladů řízení, a proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 10. července 2008

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu