



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **F. K.**, zast. advokátkou Mgr. Hanou Wernerovou, se sídlem AK Gajdošova 7, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Šlapanice**, se sídlem Opuštěná 89/2, Brno, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2013, č. j. 31 A 64/2012 - 62,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2013, č. j. 31 A 64/2012 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), kterým mu bylo ve výroku I. uloženo, aby vydal rozhodnutí, kterým se zahajuje řízení podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb. (dále stavební zákon) ve věci nařízení odstranění části nepovolené stavby komunikace „Lokalita Pod Novosedly II, SO 69-komunikace“ do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Žalobou ze dne 16. 8. 2012 se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by byl stěžovatel zavázán k povinnosti vydat rozhodnutí, kterým zahajuje řízení podle § 129 stavebního zákona ve věci nařízení odstranění části nepovolené stavby uvedené výše. Svou žalobu odůvodnil tím, že je vlastníkem pozemku parcelní číslo 457/205, zapsaného na LV č. 318 pro k. ú. Moravany u Brna, obec Moravany, okres Brno - venkov. Na sousedních pozemcích p. č. 457/32 k. ú. Moravany, který je ve vlastnictví společnosti ARCHUS, s.r.o. se sídlem Moravany, Střední 26/54 a p. č. 1417/1 zapsaný na LV 10001 k. ú. Moravany, ve vlastnictví Obce Moravany se sídlem Moravany, Střední 28, byla realizována stavba

komunikace; přes uplatněné výhrady z jeho strany došlo k zásahům – výkopovým pracím na pozemku žalobce a základy pro místní komunikaci byly položeny na jeho pozemku. Byl ujištěn, že dojde k nápravě, co přesahuje do jeho pozemku, že bude odstraněno; to se však dosud nestalo. Žalobce se opakovaně domáhal prošetření celé situace, od stěžovatele obdržel přípis ze dne 8. 4. 2009, jímž mu bylo sděleno, že bez přesného zaměření není možné zjistit, zda k přímému dotčení výše uvedeného pozemku došlo a pokud bude prokázáno, že uvedená stavba je prováděna v rozporu s vydaným stavebním povolením, bude odbor výstavby pokračovat v souladu s ust. § 129 stavebního zákona. Žalobce o výsledku šetření informován nebyl, proto si nechal vypracovat odborný posudek, kterým bylo zjištěno, že při stavbě a budování komunikace muselo dojít minimálně ke stavebně pracovním zásahům do pozemku žalobce. Následně byl vypracován další znalecký posudek, kde znalec doporučil obrátit se na stavební úřad, což žalobce učinil dne 23. 2. 2011 se žádostí o prošetření, ovšem s negativním výsledkem. Následně se žalobce obrátil na Krajský úřad Jihomoravského kraje se stížností proti nečinnosti správního orgánu ze dne 26. 5. 2011, který rozhodl tak, že dne 24. 2. 2012 vydal opatření proti nečinnosti. KÚ JMK přikázal Městskému úřadu Šlapanice, aby ve lhůtě 30 dní zahájil řízení o odstranění části nepovolené stavby, tělesa komunikace. Toto opatření žalobci bylo doručeno 1. 3. 2012. Stěžovatel žádné řízení nezahájil, přípisem ze dne 10. 4. 2012 č. j. OV/8145-12/OTR sdělil, že správní orgán nevidí možnost zahájení řízení o odstranění stavby, neboť celá stavba je nepřezkoumatelně zkolaudovaná. V důsledku reakce žalovaného na opatření proti nečinnosti KÚJMK sdělil stěžovateli přípisem ze dne 11. 5. 2012, č. j. JMK 43845/2012, že ve věci byl vydán kolaudační souhlas, nikoliv kolaudační rozhodnutí a tento souhlas je souhlasem, který potvrzuje daný stav, jedná se o formu osvědčení vydávaných podle ust. § 154 a násl. zák. č. 500/2004 Sb., správní řád; protože se nejedná o správní rozhodnutí, nenabývá kolaudační souhlas právní moci a v režimu ust. § 156 správního řádu je přezkoumatelný kdykoliv po dobu trvání jeho platnosti. Následně Krajský úřad opětovně přikázal MÚ Šlapanice, aby zahájil řízení dle ust. § 129 stavebního zákona, v rámci kterého bude následně postupováno dle odst. 2 a 3 tohoto ustanovení a bude řešeno, zda bude možná dohoda mezi vlastníkem komunikace a vlastníkem pozemku p. č. 457/205 v k. ú. Moravany, nebo zda bude nutné posunutí hranice komunikace.

Krajský soud v rozsudku konstatoval, že rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání rozhodnutí, přičemž má za prokázané, že stěžovatel je nečinný, neboť doposud nesplnil svou povinnost rozhodnout o zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, jak mu bylo nařízeno „Opatřením proti nečinnosti“ nadřízeným orgánem ze dne 24. 2. 2012 ve lhůtě 30-ti dnů od doručení tohoto opatření. Žaloba byla shledána důvodnou a soud proto uložil stěžovateli sjednat nápravu a zavázal jej k povinnosti vydat rozhodnutí, kterým zahajuje řízení podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., ve věci nařízení odstranění části nepovolené stavby komunikace „Lokalita Pod Novosady II, SO69-komunikace“ do 30-ti dnů od právní moci rozsudku.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., uvádí, že soud nesprávně posoudil přípustnost žaloby dle ust. § 79 s. ř. s.

Stěžovatel má za to, že postupem dle ust. § 80 správního řádu může nadřízený správní úřad přikázat nečinnému správnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě nejen vydal

pokračování

rozhodnutí (meritorní či procesní), ale aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy. Takovým opatřením může být v daném případě i zahájení řízení o odstranění stavby postupem dle § 129 stavebního zákona. Řízení o odstranění stavby se dle ust. § 129 cit. zákona nezahajuje procesním rozhodnutím, jako např. přezkumné řízení, nýbrž ex lege prvním procesním úkonem, kterým je faktické zahájení, jež se prostým přípisem oznamuje účastníkům řízení; o zahájení řízení dle § 129 stavebního zákona se tedy nevydává žádné rozhodnutí. Jakkoli tedy § 80 správního řádu dává nadřízenému úřadu pravomoc rozhodnout o uložení povinnosti nečinnému správnímu orgánu v dané konkrétní věci zahájit řízení z moci úřední, takovou možnost již zákonodárce soudu nesvěřil. Dle ust. § 79 s. ř. s. se lze žalobou domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, kdy soud pak nečinnému správnímu úřadu uloží povinnost takové rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Z dikce ust. § 79 s. ř. s. je tedy zřejmé, že soud může v řízení o ochraně před nečinností správního úřadu ukládat pouze a jenom vydání meritorních rozhodnutí nebo osvědčení. I kdyby se řízení o odstranění stavby postupem dle § 129 stavebního zákona zahajovalo obdobně jako v případě přezkumného řízení procesním rozhodnutím, vydání takového rozhodnutí nelze nařít postupem dle § 79 s. ř. s. Je tedy nezbytné, aby soud v daném případě judikatorně vyřešil precedenční otázku, zda lze soudními prostředky ochrany proti nečinnosti správního úřadu brojit z pozice osoby, jejíž práva jsou nečinností správního úřadu dotčena, postupem dle § 79 s. ř. s., tedy zda v daném případě je dána takové osobě aktivní legitimace k podání žaloby dle § 79 s. ř. s. Precedenční význam spočívá ve faktickém rozšíření pravomoci soudů nařizovat nečinným správním úřadům zahájení správního řízení z moci úřední postupem dle ust. § 46 správního řádu tam, kde soud dojde k závěru, že jsou proto dány objektivní důvody. Stěžovatel zdůrazňuje, že dle ust. § 46 a násl. správního řádu není na zahájení správního řízení z moci úřední dán jednoznačně zákonem stanovený právní nárok, kdy jediné lhůty pro rozhodnutí o podnětu občanů k zahájení řízení ex offio jsou dány v § 42 správního řádu; zde uvedená třicetidenní lhůta je však pořádkové povahy, kdy dotčený správní úřad je v dané lhůtě povinen řízení buď zahájit nebo podnět podstoupit či jej odložit a podatele o tom vyrozumět.

Stěžovatel dále konstatuje, že krajský soud se zcela odklonil od judikatury NSS, která vylučuje rozhodování dle § 79 s. ř. s. v jiných případech než při nečinnosti při vydávání osvědčení nebo meritorních rozhodnutí ve věci. Současně stěžovatel konstatuje, že rozsudek krajského soudu ve výroku I. je zcela nevykonatelný, neboť rozhodnutí, které soud ukládá stěžovateli vydat, zákon nezná a jeho vydání ve shodě s podzákonným principem výkonu veřejné správy dle ust. § 2 odst. 1 správního řádu ani nepřipouští; stěžovatel tedy nemůže vydat něco, co zákon nezná.

Z uvedených důvodů navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření konstatoval pochybení a nečinnost stěžovatele v probíhajícím správním řízení, poukázal na to, že s. ř. s. nerozlišuje situace, kdy se jedná o řízení o žádosti a řízení z moci úřední, cit. zákon pouze uvádí, že ten, kdo vyčerpal prostředky stanovené procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se obrátit na soud; navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodů a v rozsahu stěžovatelem uplatněném dle ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Otázkou uplatnění postupu dle ust. § 79 s. ř. s. v případě ust. § 129 stavebního zákona se Nejvyšší správní soud již zabýval několikrát. Lze v této souvislosti odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, ze dne 30. 8. 2007, rozsudek č. j. 1 Ans 9/2009 - 87, ze dne 27. 1. 2010, rozsudek č. j. 9 Ans 12/2011 - 18, ze dne 5. 1. 2012 nebo nedávný rozsudek č. j. 5 Ans 14/2012 - 53, ze dne 31. 5. 2013 (vše příst. na www.nssoud.cz).

Z konstantní judikatury uvedené výše se podává, že ochrany před nečinností správního orgánu se žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. nelze dovolávat proti jakékoli absenci činnosti správního orgánu. To je omezeno jen na případy, kdy má ve správním řízení správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, má tak učinit v zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpал zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak má své místo jen tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Nelze ji s úspěchem podat v případě, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Je tomu tak zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Ochrany proti nečinnosti a vydání rozhodnutí se tedy fyzická nebo právnická osoba nemůže dožadovat v případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal - v řízení již zahájeném - rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Dle § 129 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona, v relevantním znění, může stavební úřad nařídit „*vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby, a) která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby; jde-li o stavbu nebo zařízení, které jsou kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu, b) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním*“. Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o správní řízení, které může stavební úřad zahájit výlučně z moci úřední. S odvoláním se na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, konstatuje rovněž odborná literatura, že se nemůže „*nikdo, ani osoba, která by případně byla účastníkem takového řízení o odstranění stavby, domáhat zahájení řízení o odstranění stavby, případně vydání takového rozhodnutí, a to ani cestou žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. SŘS. Podání takové osoby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno*“ (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. Stavební zákon. Online komentář. 2. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2013).

pokračování

I v případě tohoto řízení se tak, z hlediska ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s., z podstaty věci uplatní obecné principy týkající se řízení, která je možno zahájit jen z moci úřední, v jejichž případě fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Postup správního orgánu je v takových případech upraven v § 42 správního řádu. I zde zákon stanoví lhůty k vyřízení a rovněž zde se lze při jejich nedodržení domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Platí však, že osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě na tento podnět reagoval, nikoli toho, jakým způsobem má být podnět konkrétně vyřízen.

K dané věci lze doplnit také další závěry vyplývající z ustálené rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. Např. ve svém rozsudku ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139, www.nssoud.cz, zdejší soud v obdobné věci uvedl: „[Ž]alobou podle ust. § 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, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení však nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět. 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. Takovým řízením je i řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. (...) [P]odatelé 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.“

Nejvyšší správní soud v intencích své konstantní judikatury, od které neshledal důvod se odchýlit, shledal kasační stížnost důvodnou, proto dle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení; v něm je

krajský soud vázán názorem výše vysloveným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.); rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. září 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu