



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Hradištko, z. s.**, se sídlem Zahradní 122, Hradištko I, Veltruby, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Kolín**, se sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín, zast. JUDr. Borisem Jančákem, advokátem se sídlem Mostní 77, Kolín, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2018, čj. 54 A 73/2018-42,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je spolkem, jehož účelem je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí, se podnětem ze dne 21. 5. 2018 a doplněným podáním ze dne 8. 6. 2018 domáhal podle § 42 správního řádu, aby žalovaný zahájil řízení o odstranění provozovny občerstvení společnosti Vorvani, s. r. o., umístěné na pozemku p. č. X v k. ú. Veltruby. Žalovaný dne 15. 6. 2018 provedl kontrolní prohlídku dotčeného místa a na základě kontrolního zjištění žalobci přípisem ze dne 4. 7. 2018 sdělil, že na uvedených pozemcích se nenachází stavby ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[2] Proti postupu žalovaného podal žalobce u krajského soudu žalobu proti nezákonnému zásahu, který má spočívat v tom, že žalovaný ne zahájil řízení o odstranění stavby specifikované provozovny občerstvení. Žalobce se domáhal toho, aby krajský soud určil, že zásah je nezákonný, a uložil povinnost žalovanému, aby do 15 dnů od právní moci rozsudku zahájil řízení o odstranění stavby.

[3] Krajský soud odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť dovodil, že žalobce nebyl zjevně dotčen na svých právech. Dle krajského soudu povinnosti správního orgánu zahájit řízení o odstranění potenciálně nepovolené stavby z moci úřední neodpovídá veřejné subjektivní právo kohokoliv, kdo by mohl v návaznosti na něj dovozovat zasažení svých práv.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu rozsáhlou kasační stížností. Namítl, že krajský soud nesprávně aplikoval čl. 9 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel se domáhal práva na soudní přezkum opomenutí (nečinnosti) orgánu veřejné správy, který k jeho podnětu ne zahájil řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Tato nečinnost je podle názoru stěžovatele v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Uvedený článek neodkazuje na přílohu č. I Aarhuské úmluvy, a proto jí není limitován.

[5] Podle stěžovatele bylo zasaženo do jeho subjektivního práva na příznivé životní prostředí, neboť byly splněny všechny podmínky pro to, aby bylo zahájeno řízení dle § 129 odst. 2 stavebního zákona, prostřednictvím čehož by žalovaný chránil krajinu, resp. příznivé životní prostředí. Nečinnost žalovaného je v rozporu s cíli územního plánování a účelem stavebního zákona. Uvedené ve svém důsledku může vést k zásahu do životního prostředí, a tedy i práva dotčených osob na jeho ochranu.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že podle rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 285/2016-86, není obecně vyloučeno, aby postupem správního orgánu při šetření podnětu dle § 42 správního řádu byla porušena práva oznamovatelů, proti němuž by oznamovatelé mohli účinně brojit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. Rozdíl v nyní projednávané věci a věci řešené NSS v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, stěžovatel shledává v tom, že nyní stěžovatel namítá, že žalovaný zasáhl do jeho práva na příznivé životní prostředí, neboť ne zahájil řízení dle § 129 stavebního řádu a toleroval protiprávní stav.

[7] Dle názoru stěžovatele skutečnost, že nemá procesní právo na zahájení řízení o odstranění stavby, nutně neimplikuje, že by neměl žádné subjektivní právo, do něhož by mohlo být postupem, resp. nečinností žalovaného zasaženo. Pokud by nebyla stěžovateli přiznána aktivní legitimace k podání žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného, jednalo by se o odepření možnosti docílit soudního přezkumu postupu (nečinnosti) správního orgánu v oblasti veřejné správy; tj. o odepření spravedlnosti.

[8] S ohledem na uvedené má stěžovatel za to, že jsou splněny všechny podmínky projednatelnosti jeho žaloby, a navrhl, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že neporušil žádné zákonné právo stěžovatele. Podnět stěžovatele byl opakovaně řádně projednán, včetně provedení místního šetření. Odlišným postojem žalovaného k věci nebyl stěžovatel poškozen, resp. omezen ve svých právech. Žalovaný celou dobu jednal v souladu s právními předpisy. Ke lhůtě, v níž má být sděleno, jak se žalovaný vypořádal s podnětem, konstatoval, že jednal v rámci svých možností v co možná nejkratších termínech.

[10] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

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

[13] Právní úprava nařízení odstranění stavby je obsažena v § 129 stavebního zákona. Řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně z moci úřední. Podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162).

[14] Podle § 42 správního řádu je správní orgán 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.

[15] 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*, což vyplývá z definice správního řízení a rozhodnutí dle § 9, § 67 odst. 1 a § 76 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46).

[16] Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí, neboť jim podle § 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. Není zde tedy dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu. Z tohoto důvodu není proto nutné podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139, a ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). To ostatně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, dle které neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán (např. usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, a ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02).

[17] NSS současně konstatuje, že v této souvislosti je rovněž nepřiléhavá rozsáhlá argumentace stěžovatele s odkazem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který se týká přístupu *ke správním nebo soudním řízením, aby v těchto řízeních* mohly být osobami z řad veřejnosti vznášeny námitky např. proti opomenutím ze stran orgánů veřejné správy. Ani z tohoto ustanovení totiž nelze dovodit *nárok* ze strany uvedených osob (resp. stěžovatele) *na zahájení správního řízení*, které může být zahájeno jen z moci úřední.

[18] NSS nepopírá, že stěžovateli, jakožto spolku, jehož účelem je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí, náleží v určitých řízeních práva a do jeho práv může být zasaženo. Vzhledem k charakteru nyní projednávané věci ovšem nemohlo být zasaženo do subjektivního veřejného práva stěžovatele. Neexistuje totiž žádné jeho subjektivní veřejné právo, aby žalovaný jeho podnětu vyhověl a z úřední povinnosti zahájil řízení o odstranění stavby, resp. nařídil odstranění stavby. Stěžovatel se může domáhat pouze toho, aby žalovaný podnět vyřídil, ne aby takový podnět vyřídil konkrétním způsobem. Z tohoto důvodu tedy nemohlo být nijak zasaženo do žádného práva nebo povinnosti stěžovatele, natož aby do jeho práva bylo zasaženo přímo, jak to požaduje zákon (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29, či ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46). Nezahájení řízení o odstranění stavby, k němuž dal stěžovatel podnět podle § 42 správního řádu, tedy nemůže být nezákonným zásahem.

[19] NSS připomíná, že správní orgán má povinnost zahájit řízení kdykoli, když zjistí skutečnosti rozhodné pro jeho zahájení. Řízení by přitom nemohlo být k podnětu stěžovatele zahájeno ani tehdy, pokud by žalovaný dospěl k nesprávným závěrům o nesplnění podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29, a ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46). Ani v takovém případě by se stěžovatel nemohl domoci ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu.

[20] NSS připouští, že správní orgán se při vyřizování podnětů dle § 42 správního řádu (nikoli tedy v rámci zahájení či nezahájení správního řízení) může dopustit pochybení, která mohou být posouzena jako nezákonný zásah, neboť se jedná o úkony správních orgánů při výkonu veřejné správy, která mohou zasáhnout do práv oznamovatelů (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 285/2016-86). V tomto smyslu ovšem stěžovatel nic netvrdil.

pokračování

[21] Na základě uvedeného je zřejmé, že námitky stěžovatele jsou již ze své podstaty nepřiléhavé; NSS se jimi proto jednotlivě podrobně nezabýval a vypořádal je jako celek.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 7. března 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu