



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců **a) doc. Mgr. J. P. V., Ph.D.** a **b) Ing. T. P.**, obou zastoupených JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčкова 502/42, proti žalovanému **Magistrátu města Olomouce**, se sídlem Olomouc, Horní náměstí 583, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 1. 2019, č. j. 64 A 1/2019-21,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2018, č. j. SMOL/258031/2018/OS/PS/Mol, zastavil žalovaný s odkazem na ustanovení § 129 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), řízení o odstranění stavby „*Novostavba rodinného domu s pergolou, terasou, se zahradním skladem vč. opěrných zdí, přípojky vody, kanalizace a plynu, sjezdu a oplocení*“ na pozemcích parc. č. X, parc. č. X a parc. č. XD v k. ú. N. Žalovaný v poučení uvedl, že toto rozhodnutí se pouze poznamenává do spisu a nelze se proti němu odvolat.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, v níž tvrdili, že byli dotčeni na svých právech tím, že jim bylo odepřeno podat proti napadenému rozhodnutí odvolání. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 24. 1. 2019, č. j. 64 A 1/2019-21, podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl. Shledal, že napadeným rozhodnutím nebyla dotčena veřejná subjektivní práva žalobců a toto rozhodnutí nemohlo ani zasáhnout jejich právní sféru, neboť se jednalo o rozhodnutí vydané v řízení zahájeném z moci úřední; k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, publ. pod č. 3779/2018 Sb. NSS a rozsudek téhož soudu ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017-40 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Krajský soud uvedl, že řízení o odstranění stavby, které bylo napadeným rozhodnutím zastaveno, je řízením zahajovaným podle § 129 odst. 1 a 2 stavebního zákona *ex officio*, tedy nezávisle na vůli účastníka řízení. Práva či povinnosti žalobců jako účastníků řízení nejsou (samotným) vedením tohoto řízení nijak zasažena; k zásahu do jejich práv může dojít teprve vydáním meritorního rozhodnutí – v daném případě rozhodnutím o odstranění stavby či rozhodnutím o dodatečném povolení stavby, neboť pouze takovým rozhodnutím správní orgán autoritativně rozhoduje o právech či povinnostech účastníka, případně deklaruje právní stav.

[4] Rozdíl oproti správnímu řízení zahájenému na žádost, respektive oproti usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, spočívá v tom, že toto řízení je zahájeno z vůle účastníka. Žadatel má tedy na vydání rozhodnutí ve věci právní nárok a je v jeho zájmu, aby bylo o žádosti meritorně rozhodnuto. I zastavením řízení o žádosti je tak zasažena právní sféra žadatele, neboť mu bylo odepřeno meritorní posouzení jeho žádosti. Tento rys řízení zahájené *ex officio* postrádá. S tím koresponduje i odlišná právní úprava usnesení o zastavení řízení o žádosti (§ 66 odst. 1 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení zahájeného z moci úřední (§ 66 odst. 2 správního řádu). Zatímco řízení o žádosti se zastavuje usnesením, které se účastníkům oznamuje ve smyslu § 72 správního řádu a lze se proti němu odvolat, řízení vedené z moci úřední se zastavuje usnesením, které se pouze poznamená do spisu, účastníci se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí a odvolání proti němu není přípustné.

[5] Krajský soud konstatoval, že úprava obsažená v § 129 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého stavební úřad zastaví řízení o odstranění stavby, pominou-li u staveb specifikovaných v tomto ustanovení důvody, pro které bylo toto řízení zahájeno, je úpravou speciální k § 66 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že podání odvolání proti rozhodnutí podle § 66 odst. 2 je zákonem vyloučeno, nemohli být žalobci vydáním napadeného rozhodnutí dotčeni na svých veřejných subjektivních právech a toto rozhodnutí se ani nemohlo dotknout jejich právní sféry. Na uvedeném ničeho nemění ani skutečnost, že žalovaný aplikoval stavební zákon v nesprávném znění. I v případě, že by žalovaný správně aplikoval znění zákona účinné do 31. 12. 2012 (tj. před účinností novely č. 350/2012 Sb.), byl by namíste postup podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož „*bude-li stavba dodatečně povolena, (správní orgán) řízení o odstranění stavby zastaví*“; i toto rozhodnutí by bylo v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu pouze poznamenáno do spisu. Krajský soud tak uzavřel, že proti postupu stavebního úřadu mohou žalobci účinně uplatnit námitky teprve v žalobě proti meritornímu rozhodnutí.

[6] Proti tomuto usnesení podává žalobkyně a) - dále jen „stěžovatelka“ - kasační stížnost, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

[7] Stěžovatelka trvá na tom, že zastavením řízení byla zkrácena na právu na projednání věci ve dvou instancích. Její právní sféra byla dotčena v tom, že jí bylo znemožněno namítat především předčasnost zastavení řízení za situace, kdy se dodatečné povolení stavby (tj. důvod pro zastavení řízení o jejím odstranění) vztahovalo pouze na část předmětné stavby. S touto argumentací se krajský soud nevypořádal.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že z § 129 odst. 4 stavebního zákona vyplývá zákonný postup žalovaného. Toto ustanovení, ve znění účinném pro nyní projednávanou věc, upravuje zastavení řízení o odstranění stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby. O takovou stavbu se však v tomto případě nejedná. V dané věci bylo vedeno řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy stavby, která byla od počátku realizována bez příslušného veřejnoprávního oprávnění. Krajský soud tedy aplikoval nesprávnou úpravu a jeho argumentace jde mimo rámec předmětu řízení.

[9] Nelze se ztotožnit ani se závěrem, že i v případě aplikace správného ustanovení (§ 129 odst. 3 stavebního zákona) by žalovaný musel postupovat stejně. Správní řád jednoznačně stanoví, která usnesení se pouze poznamenávají do spisu; ostatní usnesení se standardně doručují účastníkům a je možno se proti nim bránit oprávněným prostředkem. Usnesení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 však nestanoví nic o tom, že se usnesení o zastavení řízení pouze poznamená do spisu. Na toto ustanovení přitom nelze vztáhnout § 66 odst. 2 správního řádu, neboť jeho hypotéza nedopadá na danou procesní situaci. V nyní projednávané věci je řízení zastavováno výhradně z důvodů uvedených ve stavebním zákoně. Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu lze použít pouze v případě, že budou kumulativně splněny tyto dvě podmínky: v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení. V této věci však nedošlo k naplnění ani jedné z uvedených podmínek: s účastníky bylo možné pokračovat v řízení a důvod řízení po jeho zahájení neodpadl, žalovaný pouze zjistil, že stavba byla dodatečně povolena, a není tak důvod nařídit její odstranění. Za této situace žalovaný pochybil, pokud řízení zastavil usnesením poznamenaným do spisu a krajský soud tomuto postupu přisvědčil s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí bylo rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 24. 4. 2019 na podkladě odvolání žalobců zrušeno; toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 29. 4. 2019.

[11] Žalobce b) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Stěžovatelka se v zásadě domáhá pokračování řízení o odstranění stavby specifikované v bodu [1] tohoto rozsudku. Trvá na tom, že jí mělo být umožněno podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, a uplatnit tak námitky proti zastavení řízení; odepřením této možnosti byla dotčena její právní sféra. S touto argumentací se kasační

soud ztotožňuje, jak ovšem bude uvedeno dále, usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby přesto z hlediska zákona ob stojí. Kasační stížnost proto důvodná není.

[14] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se úvodem k otázce aplikovatelné právní úpravy. V projednávané věci bylo opatřením žalovaného ze dne 9. 11. 2012 zahájeno řízení o odstranění shora specifikované stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Toto řízení bylo zastaveno žalobou napadeným usnesením dne 25. 10. 2018. V mezidobí, dne 1. 1. 2013, nabyla účinnosti novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která v čl. II bodu 14 stanoví, že správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti této novely, se s výjimkou řízení uvedených v písm. a) a b) tohoto článku dokončí podle dosavadních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že na řízení o odstranění stavby v této věci se nevztahuje žádná z těchto výjimek, bylo třeba řízení o odstranění stavby dokončit podle příslušných ustanovení stavebního zákona ve znění před účinností citované novely, tedy do 31. 12. 2012. Zastavení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bylo do 31. 12. 2012 upraveno v § 129 odst. 3 tohoto zákona. Lze tedy přisvědčit stěžovateli, že řízení v dané věci mohlo být zastaveno pouze na základě tohoto ustanovení. Současně je pravdou, že ustanovení § 129 stavebního zákona v rozhodném znění nikde nestanovilo, jakým typem rozhodnutí může stavební úřad řízení o odstranění stavby zastavit. Tuto otázku vyřešila teprve judikatura Nejvyššího správního soudu, jak bude rozvedeno níže.

[15] Krajský soud opřel svůj závěr o nepřipustnosti žaloby proti napadenému usnesení žalovaného především o rozsudek tohoto soudu č. j. 3 As 217/2017-40, z něhož se podává, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, které se pouze poznamenává do spisu, není způsobilé zasáhnout do právní sféry účastníků řízení, a není proto způsobilým předmětem soudního přezkumu. Tento závěr je nepochybně i nadále platný, krajský soud ovšem přehlédl jiná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle nichž řízení o odstranění stavby nelze zastavit postupem předvídaným v § 66 odst. 2 správního řádu v případě, kdy správní orgán shledá, že stavba nebyla postavena bez příslušného povolení nebo v rozporu s ním.

[16] V rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, kasační soud posuzoval případ stěžovatelů, kteří se domáhali přezkoumání usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby v odvolacím řízení, neboť měli za to, že tato stavba od počátku neměla příslušná povolení. Jejich odvolání jako nepřipustné zamítl odvolací správní orgán s poukazem na to, že řízení bylo zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, a proto proti němu není přípustné odvolání; krajský soud pak tomuto názoru přisvědčil. Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku tento názor odmítl a konstatoval, že správní orgán je oprávněn řízení zastavit usnesením poznamenaným do spisu, bez toho aniž by toto usnesení oznamoval, pouze za předpokladu, že odpadl důvod řízení a současně se jedná o řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci. Vzhledem k tomu, že v uvedené věci ani jedna z těchto podmínek neodpadla (s účastníky řízení bylo možné řízení zahájit i pokračovat v něm a taktéž důvod řízení po jeho zahájení neodpadl; stavební orgán pouze zjistil, že stavba byla postavena v souladu se stavebním povolením, a není tak důvod naříditi její odstranění), měl správní orgán vydat rozhodnutí podle § 67 správního řádu, neboť hypotéza § 66 odst. 2 správního řádu nebyla naplněna.

pokračování

[17] Tyto závěry následně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 76/2012-35, v němž se zabýval situací obdobnou nyní projednávané věci, kdy objekt, který byl předmětem řízení o odstranění stavby, byl dodatečně zlegalizován (zde ohlášením). Konstatoval, že podstatou nepřipustnosti zastavení řízení o odstranění stavby podle § 66 odst. 2 správního řádu je potřeba zachovat procesní práva ostatních účastníků správního řízení. Společným rysem předpokladů zastavení řízení podle citovaného ustanovení je, že v jejich důsledku nemohou utrpět práva účastníků řízení. Proto také není třeba, aby byl k dispozici opravný prostředek proti takovému usnesení. Pokud by ovšem stavební úřad zastavil řízení o odstranění stavby usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu, „nejenže by účastníkům upřel právo podat proti rozhodnutí opravný prostředek, ale rovněž by neměl povinnost jim takové usnesení doručit. Takový postup by byl nepochybně v rozporu s požadavkem předvídatelnosti rozhodování správního orgánu a rovněž by tím stavební úřad zabránil účastníkům řízení uplatnit v řízení své stanovisko.“

[18] Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci žalovaný zastavil řízení o odstranění stavby proto, že předmětná stavba byla dodatečně povolena, lze na tento případ shora uvedené judikurní závěry beze zbytku vztáhnout. Napadené usnesení o zastavení řízení tedy je rozhodnutím způsobilým zasáhnout do právní sféry účastníků řízení o odstranění stavby, a je proti němu přípustné odvolání. Konsekventně pak platí, že případně následně vydané rozhodnutí o odvolání může být předmětem soudního přezkumu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Napadené usnesení žalovaného však v rozporu s výše uvedenými závěry obsahuje nesprávné poučení, že se podle § 76 odst. 5 správního řádu proti němu nelze odvolat. Stěžovatelka a žalobce b) tedy žalobou brojili proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v prvním stupni.

[20] Na tyto případy dopadá ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s., podle kterého *podal-li návrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.* Z žaloby podané v nyní projednávané věci je nicméně patrné, že stěžovatelka a žalobce b), i přes chybné poučení žalovaného, z procesní opatrnosti současně s žalobou podali i odvolání ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje a toto odvolání k žalobě přiložili (z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že podané odvolání posoudil krajský úřad v souladu s § 83 odst. 2 správního řádu jako včasné a rozhodnutím ze dne 24. 4. 2019, č. j. KUOK 43098/2019, sp. zn. KÚOK/34022/2019/OSR/7099, napadené usnesení žalovaného zrušil). V těchto případech judikatura Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 214/2015-96) dovodila, že pokud žalobce spolu s žalobou podal, v rozporu s poučením správního orgánu, i opravný prostředek dle procesních předpisů správního práva, není možné aplikovat postup podle § 46 odst. 5 s. ř. s. Nelze totiž říci, že se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu. Smyslem postupu podle § 46 odst. 5 s. ř. s. je uchránit účastníka před tím, aby nepromeškal lhůtu k podání opravného prostředku podle procesních předpisů správního práva jen proto, že namísto tohoto prostředku podal pro nesprávné poučení rovnou správní žalobu.

[21] V daném případě stěžovatelka a žalobce b) v důsledku nesprávného poučení o nepřípustnosti odvolání takovému nepříznivému důsledku vystaveni nebyli a lhůtu nepromeškali, neboť podali jak odvolání, tak žalobu; možnost přezkumu napadeného usnesení odvolací správní instancí tak zmařena nebyla. Podmínky pro odmítnutí jejich žaloby postupem podle § 46 odst. 5 s. ř. s. proto splněny nebyly. To však neznamená, že nebyly dány jiné zákonné důvody pro odmítnutí žaloby. Za dané procesní situace bylo totiž třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to z důvodu vyplývajícího z § 68 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatelka a žalobce b) nevyčerpali před podáním žaloby řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem, kterým bylo v dané věci odvolání.

[22] Krajský soud tedy dospěl k nesprávnému závěru, že důvodem pro odmítnutí žaloby pro nepřípustnost byl fakt, že se žalobci domáhali přezkoumání úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., na což pamatuje kompetenční výluka uvedená v § 70 písm. a) s. ř. s. I přes toto pochybení však jeho rozhodovací důvod, tj. nepřípustnost žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ob stojí. Žaloba totiž byla, jak shora uvedeno, skutečně nepřípustná, ovšem z důvodu nevyčerpání opravného prostředku ve správním řízení před podáním správní žaloby [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Výsledkem soudního řízení jak v případě nepřípustnosti podle § 70 písm. a) [za použití § 68 písm. e) s. ř. s.] i podle § 68 písm. a) s. ř. s. je vždy usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pouze pro úplnost lze poznamenat, že v době rozhodování krajského soudu nebylo dosud napadené usnesení odvolacím orgánem odklizen (zrušeno) a nepřipadalo tak v úvahu odmítnutí žaloby postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nedostatek (obecné) podmínky řízení z důvodu neexistence jeho předmětu.

[23] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že výrok o odmítnutí žaloby z hlediska zákona ob stojí a kasační stížnost tak není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[24] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Uvedený závěr lze vztáhnout i na žalobce b), který je účastníkem řízení o kasační stížnosti, přestože sám kasační stížnost nepodal (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.). Aproboval-li totiž kasační soud postup krajského soudu, který odmítl žalobu věcně projednat, lze tento konečný výsledek soudního řízení považovat za procesní neúspěch obou žalobců. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly; soud tak žalovanému náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2020

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu