



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupené Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2019, čj. 9 A 194/2018-36,

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:

[1] Žalobkyně se u městského soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného Ministerstva pro místní rozvoj. Zásah podle ní nastal v důsledku těchto okolností:

- dne 12. 3. 2018 dala žalobkyně Městskému úřadu Frýdlant nad Ostravicí (stavebnímu úřadu) podnět k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu na sousedním pozemku;
- dne 2. 5. 2018 stavební úřad žalobkyni sdělil, že neshledal důvod k zahájení řízení;
- dne 10. 5. 2018 podala žalobkyně ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje žádost o opatření proti nečinnosti stavebního úřadu (spočívající v tom, že jí stavební úřad zaslal jen sdělení, a ne rozhodnutí);
- dne 4. 6. 2018 krajský úřad žalobkyni sdělil, že o podnětech k zahájení řízení z moci úřední se nerozhoduje a že stavební úřad postupoval správně;

- dne 5. 6. 2018 žalobkyně podala k Ministerstvu pro místní rozvoj žádost o opatření proti nečinnosti krajského úřadu (spočívající v tom, že nevydal nevyhovující usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu a jen žalobkyni zaslal sdělení);
- dne 20. 7. 2018 ministerstvo žalobkyni sdělilo, že usnesení vydáno být nemělo, protože žalobkyně nebyla účastnicí žádného řízení před stavebním úřadem.

Žalobkyně soudu navrhla, aby zakázal ministerstvu porušovat její právo na spravedlivý proces a aby mu přikázal zrušit sdělení ze dne 20. 7. 2018.

[2] Městský soud žalobu odmítl. Vysvětlil, že v březnu 2018 nebyla žalobkyně účastnicí žádného řízení podle stavebního zákona: poté, co stavební úřad rozhodl ve společném řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu, zamítl krajský úřad dne 5. 1. 2018 odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí jako nepřipustné, neboť nesplňovala podmínky pro účastenství v řízení. Proto nebylo namístě, aby se o její žádosti o opatření proti nečinnosti rozhodovalo usnesením podle § 80 odst. 6 správního řádu. Městský soud zjistil, že rozhodnutí ze dne 5. 1. 2018 později zrušil Krajský soud v Ostravě (rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, čj. 25 A 12/2018-41). Ten správním orgánům vytkl, že nezkoumaly, zda žalobkyně mohla být přímo dotčena stavbou rodinného domu, a zda tak přece jen neměla být účastnicí řízení. Žalobkyně se tedy podle městského soudu mohla domoci ochrany v jiném typu řízení podle soudního řádu správního, a také se jí domohla. Její žaloba proti nezákonnému zásahu je proto nepřipustná.

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení kasační stížnost. Vytkla ministerstvu, že se ve svém sdělení ze dne 20. 7. 2018 nijak nezmínilo o § 80 odst. 2 správního řádu, který dopadá právě na řízení zahajovaná z úřední povinnosti. Nesouhlasí ani s tím, jak městský soud smísl její podnět k odstranění stavby (nyní projednávaná věc) s řízením o umístění a povolení stavby (věc řešená Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 25 A 12/2018). Městský soud neuvedl žádný právní prostředek (odlišný od zásahové žaloby), kterým by se stěžovatelka mohla domoci nápravy ve vztahu ke sdělení ministerstva ze dne 20. 7. 2018.

[4] Ministerstvo ve svém vyjádření podpořilo závěry městského soudu a navrhlo, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] NSS připomíná, že zásahová žaloba není univerzálním prostředkem ochrany proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, který se žalobci nelíbí. Právě naopak – funguje jen jako doplněk a pomocný prostředek ochrany tam, kam nedosáhne ochrana poskytovaná žalobou proti rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, body 11–13, a judikaturu tam citovanou).

[7] Zdá se, že stěžovatelka s těmito závěry nesouhlasí, ovšem NSS na nich trvá. Městský soud nesmísl dvě různé věci, jak stěžovatelka namítá – naopak správně zhodnotil stěžovatelčinu právní situaci jako celek. Stěžovatelčíným cílem, o nějž usiluje v různých řízeních před správními soudy, je dosáhnout pokud možno odstranění stavby na

pokračování

sousedním pozemku. V řízení před Krajským soudem v Ostravě byla úspěšná, protože v důsledku její žaloby se znovu otevřelo odvolací řízení ve věci umístění a povolení rodinného domu. V tomto řízení mohla stěžovatelka dále argumentovat ve prospěch svého účastenství. Pokud by přesvědčila správní orgán, že by mohla být stavbou dotčena na svých právech, mohla by přinášet i věcné argumenty proti jejímu umístění a povolení. S nimi by se pak správní orgány musely vypořádat, i kdyby stěžovatelce nakonec nevyhověly: až na základě rozhodnutí o stěžovatelčině odvolání by totiž mohlo rozhodnutí o umístění a povolení stavby nabýt právní moci. Právě řízení o umístění a povolení stavby je tím správným prostředkem, jak uplatnit námitky proti tomu, že rodinný dům byl umístěn a povolen.

[8] Jak žalovaný správně připomíná, k odstranění stavby, jehož se stěžovatelka domáhá, nevede snadná cesta. I kdyby stěžovatelka byla se svým odvoláním úspěšná a rozhodnutí o umístění a povolení rodinného domu by bylo právě popsáním postupem zrušeno, vedl by stavební úřad opakované stavební řízení [§ 129 odst. 1 písm. e) a odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona]. Teprve pokud by stavba nebyla ani napodruhé povolena, nařídil by stavební úřad odstranění stavby. Nejde tedy o jednoduchý proces, přesto je to však nejprůchoďejší způsob, jak poukázat na to, že stavba byla podle názoru stěžovatelky umístěna a povolena nezákonně.

[9] Naopak k tomuto cíli nemohou vést řetězíci se žádosti o opatření proti nečinnosti a navazující zásahové žaloby. Stěžovatelka tu lpí na formalitách (vytýká správním orgánům, že nevydávají usnesení a rozhodnutí, jen pouhá sdělení), ale ve výsledku nemůže pro sebe ničeho dosáhnout. Soudu není zřejmé, jak by se stěžovatelčino právní postavení mohlo zlepšit, pokud by městský soud hypoteticky zrušil sdělení ministerstva ze dne 20. 7. 2018. Žádné řízení, v němž by stěžovatelka mohla uplatňovat své věcné námitky, by se tím otevřít nemohlo, takže ani hypotetický úspěch této žaloby by stěžovatelku nijak nepřiblížil k jejímu cíli a takto poskytovaná právní ochrana by neměla žádný smysl.

[10] Stěžovatelčina argumentace ustanovením § 80 odst. 2 je vnitřně rozporná. Z popisu dosavadního děje je patrné, že stěžovatelka podává *žádosti* o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, tedy činí návrhy, které přísluší jen účastníkům a na něž by za normálních okolností (kdyby je podávali účastníci řízení) musely správní orgány reagovat rozhodnutím. V této věci rozhodnutím nereagovaly, protože stěžovatelka účastnicí nebyla. Nyní se však stěžovatelka – v rozporu se svým vlastním postupem – dovolává § 80 odst. 2, který ale není určen pro případy žádostí účastníků o ochranu před nečinností. Toto ustanovení upravuje opatření proti nečinnosti, které činí nadřízený orgán z vlastní iniciativy tam, kde orgán nižšího stupně nezahájil řízení z moci úřední. Takového postupu nadřízeného orgánu se nelze domoci žádnou žádostí, právě takové žádosti ovšem stěžovatelka podávala.

[11] Stěžovatelčiny námitky nebyly důvodné, NSS proto kasační stížnost zamítl.

[12] Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému pak nevznikly náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. února 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu