



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **T. M.**, zastoupený JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 61/4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Městský úřad Sokolov**, se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, zastoupený JUDr. Václavem Krondlem, advokátem se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) M. Ž., II) J. Ž.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Rybářem, ml., advokátem se sídlem Slovenská 2136, Sokolov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 104/2020 - 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 104/2020 - 77, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce zaslal dne 17. 3. 2020 žalovanému podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“). Uvedl, že se na sousedním pozemku, který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, nachází přístavba rodinného domu či samostatná stavba neznámého využití (dále též „předmětná stavba“), která není zapsána v katastru nemovitostí, odporuje stavebnímu zákonu a zasahuje do výkonu jeho vlastnického práva (stěnou a okapem se nachází na jeho pozemcích). K tomu doložil výpisy z katastru nemovitostí, technickou zprávu a fotografie. Žalovaný žalobci přípisem ze dne 10. 6. 2020, č. j. MUSO/56393/2020/OSÚP/LEMO, sdělil, že nezahájí řízení o odstranění předmětné stavby ani nepřistoupí k jiným nápravným opatřením. Poukázal na to, že předmětná stavba byla realizována minulým vlastníkem, je zapsána v katastru nemovitostí a dešťové

vody jsou svedeny na pozemek v nájmu osob zúčastněných na řízení. Přesah okapového svodu nelze řešit, neboť žalovaný nemůže posoudit současný stav hranice mezi oběma pozemky.

[2] Proti postupu žalovaného podal žalobce stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), kterou tajemnice žalovaného shledala nedůvodnou.

II.

[3] Žalobce se následně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) určil, že sdělením žalovaného ze dne 10. 6. 2020 došlo k nezákonnému zásahu, a aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu zahájit řízení o odstranění předmětné stavby.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zdůraznil, že řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona je řízením zahajovaným z moci úřední. Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může podat kdokoliv. Správní orgán, který takový podnět obdrží, řízení z moci úřední zahájí, neshledá důvody k zahájení řízení z moci úřední, nebo podnět postoupí příslušnému správnímu orgánu. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a odbornou literaturu, podle níž má správní orgán pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat. Z § 42 správního řádu však nelze dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Pro projednávanou věc z toho plyne, že žalobce nemohl být sdělením žalovaného zkrácen, jelikož nemá subjektivní právo na to, aby bylo řízení z moci úřední zahájeno. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl, neboť žalobce nebyl sdělením žalovaného přímo zkrácen na svých právech. *Obiter dictum* krajský soud uvedl, že v mezidobí od rozhodnutí ve věci do vyhotovení a vypravení rozsudku došlo k zásadní změně judikatury Nejvyššího správního soudu. Přestože se tato skutečnost nemohla odrazit v rozsudku krajského soudu, upozornil na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, který se uvedenou problematikou zabývá.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Krajskému soudu vytkl, že vycházel pouze ze starší judikatury, která stěžovateli nepřiznávala možnost domáhat se ochrany svých práv. Nezohlednil vůbec odkaz stěžovatele na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28, jímž šestý senát učinil odklon od dosavadní praxe soudů. Pouze *obiter dictum* upozornil na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 v uvedené věci. Stěžovatel uvedl, že v rozsudku rozšířeného senátu jsou popsány modelové situace, kdy je možné se proti nečinnosti stavebního úřadu bránit zásahovou žalobou. Tento rozsudek dopadá i na jeho situaci, neboť stěžovatel podal podnět na prověření stavby na cizím pozemku a žalovaný zůstal pasivní. Stěžovateli tedy svědčí veřejné subjektivní právo bránit se zásahovou žalobou proti postupu žalovaného. Krajský soud podle jeho názoru pochybil tím, že nevyčkal rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

pokračování

ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 108/2019 a žalobu zamítl dle do té doby platné judikatury. Soudem uvedené *obiter dictum* pak zpochybňuje zákonnost a přezkoumatelnost jeho rozsudku. Krajský soud se totiž odmítl zabývat meritem věci, ač z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že tak učinit měl. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že dle rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 by měl být nový přístup k možnosti brojit proti nečinnosti správních orgánů v případě nezahájení řízení z moci úřední využíván restriktivně. Mimo jiné nesmí existovat jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy žalobce mohl nebo bude moci ochránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem a současně žalobce nesmí zneužívat své právo podat správní žalobu. Tuto podmínku stěžovatel dle žalovaného nesplňuje. Ze skutkových zjištění žalovaného plyne, že sporná stavba existuje několik desítek let, nezasahuje na pozemek stěžovatele a nebylo nepochybně zjištěno, že by se jednalo o nepovolenou stavbu ve smyslu § 129 stavebního zákona. Stěžovatel nadto po dlouhou dobu pokojně akceptoval současný stav, proti realizaci stavby se neohradil ani jeho případný právní předchůdce. Podnět stěžovatele byl řádně prověřen, avšak nebyl shledán žádný důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby a jde spíše o soukromoprávní spor dvou vlastníků sousedících nemovitostí, který není oprávněn řešit stavební úřad. Žalovaný dále zdůraznil, že stěžovatel pravděpodobně nepodal podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu, jak vyžaduje rozsudek č. j. 6 As 108/2019 - 39. Také z tohoto důvodu nemohla být jeho žaloba úspěšná. Krajský soud tedy postupoval správně, když žalobu stěžovatele zamítl. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V projednávané věci dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel nesplňoval podmínky věcné legitimace k podání zásahové žaloby uvedené v § 82 s. ř. s., neboť nemá veřejné subjektivní právo na to, aby bylo k jeho podnětu z moci úřední zahájeno řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Nemohl tedy být postupem žalovaného, který neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, zkrácen na neexistujícím právu.

[11] Jak již uvedl stěžovatel, a ostatně i krajský soud, rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, došlo k zásadnímu přehodnocení pohledu na to, zda může faktická nečinnost stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby představovat nezákonný zásah. Vzhledem k zásadě incidentní retrospektivy musel Nejvyšší správní soud v posuzované věci k uvedenému rozsudku rozšířeného senátu přihlídnout (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[12] Dle judikatury předcházející vydání rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 nebylo možné, aby osoba, která tvrdí újmu na svých hmotných právech, skutečně měla soudně vynutitelné právo na zahájení řízení, které nemohla zahájit žádostí, protože se zahajuje z moci úřední. Rozšířený senát však dospěl k závěru, že dosavadní judikatura protiústavně znemožňovala přístup vlastníku či sousedovi pozemku, na kterém stojí podle jeho názoru nepovolená stavba, ke správnímu soudu, neboť této osobě neposkytovala proti nepovolené stavbě žádný prostředek ochrany, ačkoli tento vlastník nebo soused je významně nepovolenou stavbou dotčen na svých hmotných právech. Proto rozšířený senát nově poskytl takové osobě soudní ochranu proti nezahájení správního řízení. Vyslovil, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (či stavby prováděné v rozporu s vydaným povolením), se může proti takové faktické nečinnosti správního orgánu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Je-li podaná žaloba důvodná, určí soud, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem. Současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[13] Věcně se rozšířený senát zabýval situací, kdy se zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona domáhal vlastník pozemku, na němž byla bez povolení provedena stavba (terénní práce), který současně vlastnil též sousední pozemky dotčené touto stavbou. Rozšířený senát sice zdůraznil, že se zabývá pouze touto konkrétní situací, připustil však, že stejnou logiku argumentace lze použít též v případě jiných řízení zahajovaných z moci úřední.

[14] Rozšířený senát také zdůraznil, že žalobce musí být skutečně dotčen na svém veřejném subjektivním právu (musí skutečně dotčení tvrdit). Správní soudnictví totiž neumožňuje podat zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*). Přímým důsledkem faktické nečinnosti správního orgánu tak musí být vyjma porušení práva objektivního též tvrzené neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu.

[15] Z hlediska přípustnosti zásahové žaloby proti faktické nečinnosti správního orgánu (spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby) je podle rozšířeného senátu rovněž zásadní, zda tvrzený zásah stále trvá, tj. zda jde o žalobu „zápůřčí“, či zda se jedná o zásah již ukončený, tj. zda je žaloba „určovací“. Zatímco u trvajících zásahů je nutné vyčerpat možné prostředky ochrany, u ukončeného zásahu soud nezkoumá, zda se žalobce mohl nápravy domoci jinými právními prostředky. Rozšířený senát k trvajícím zásahům konkrétně uvedl: „*Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního*

pokračování

řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.“ (viz bod 118 citovaného rozsudku).

[16] Jelikož je v důsledku rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 možné se proti faktické nečinnosti správního orgánu, spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby, bránit zásahovou žalobou, neobstojí kategorický závěr krajského soudu, že věcná legitimace byla v případě stěžovatele vyloučena. Správní soud se musí podrobně zabývat kritérii, která rozšířený senát vymezil v bodě 81 a následujících rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39, vymezujícími podmínky aktivní procesní legitimace, věcné legitimace a vyčerpání prostředků ochrany v případě podání zásahové žaloby. Jinými slovy je nezbytné, aby krajský soud řádně posoudil splnění podmínek přípustnosti návrhu vyplývajících z rozsudku rozšířeného senátu. Bude tedy úkolem krajského soudu mimo jiné posoudit, zda stěžovatel vyčerpal prostředky ochrany, které mu s ohledem na citovaný rozsudek rozšířeného senátu právní předpisy k jeho ochraně poskytují (za předpokladu, že tvrzený zásah dosud nebyl ukončen). Nedospěje-li krajský soud k závěru, že je dán důvod pro odmítnutí žaloby, posoudí věcně, zda podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby byly skutečně naplněny. Shledá-li žalobu důvodnou, určí, že nezahájení řízení o odstranění stavby je nezákonným zásahem a současně žalovanému přikáže řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona zahájit. K argumentaci žalovaného nutno dodat, že Nejvyšší správní soud nemůže provést posouzení věci namísto krajského soudu. Je nejprve nutné, aby rozhodné otázky posoudil při uvážení všech relevantních podkladů krajský soud. Nejvyšší správní soud nemůže činnost krajského soudu nahrazovat, neboť by tím účastníky zkrátil na jejich procesních právech, připravil je o jednu soudní instanci, a tedy porušil kasační princip správního soudnictví. Ve věci tedy nelze postupovat jinak, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu posouzení.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v důsledku rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 108/2019 - 39 shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy musí v dalším řízení zohlednit závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 9. září 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu