



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Hlasy Kozomína z. s.**, se sídlem Kozomín 81, zastoupený Mgr. Davidem Netušilem, advokátem se sídlem Politických vězňů 911/8, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) BOR Biotechnology, a. s.**, se sídlem Novodvorská 994/138, Praha 4, zastoupená Mgr. Zdeňkem Zůnou, advokátem se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, **II) Vci estate & fund s. r. o.** (dříve S Estate s. r. o.), se sídlem Úžická 32, Odolena Voda, zastoupená obecným zmocněncem D. V., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2019, č. j. 48 A 70/2017 – 137,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2019, č. j. 48 A 70/2017 – 137, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Usnesením Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „*stavební úřad*“), ze dne 30. 1. 2017, č. j. MUKV7470/2017/VYST, stavební úřad podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil opakované stavební řízení ve věci stavby „*Technologie pro zpracování biomasy, odpadního dřeva a ostatních dřevních hmot pro peletizaci Kozomín*“ umístěné na pozemcích označených v daném rozhodnutí v katastrálním území Kozomín (dále jen „*stavba*“), přičemž osoba zúčastněná na řízení I) vystupovala v tomto řízení jako stavebník a žalobce jako účastník řízení.

[2] Pro lepší orientaci v posuzované věci zde soud stručně rekapituluje průběh předcházejících správních a soudních řízení. Stavba byla původně povolena stavebním povolením ze dne 19. 8. 2011, č. j. MUKV-24828/2011 VYST, její změna byla dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 10. 3. 2014, č. j. MUKV-9505/2014 VYST. Dne 25. 9. 2015 byl vydán kolaudační souhlas a stavba byla zapsána do katastru nemovitostí.

[3] Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo napadeno žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“). Ten žalobě vyhověl a dodatečné stavební povolení zrušil rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 48 A 32/2014 – 145. Odůvodnil to odkazem na zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 17. 8. 2015, č. j. 50 A 4/2015 – 90, ohledně změny relevantní části územního plánu obce Kozomín, která má vliv na stavbu. V prvně citovaném rozsudku krajský soud uvedl, že „*[ř]ízení před správními orgány bylo stíženo vadou spočívající v tom, že tyto orgány vycházely z nezákonného opatření obecné povahy (změny územního plánu), a jejich závěry tak nemají oporu v zákonné územně plánovací dokumentaci.*“ Posledně uvedený rozsudek krajského soudu č. j. 50 A 4/2015 – 90 byl pro nezákonnost zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 1 As 201/2015 – 181.

[4] Žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu (uvedenému v odstavci [1] výše) zamítl a toto rozhodnutí potvrdil, a to rozhodnutím ze dne 3. 5. 2017, č. j. 047060/2017/KUSK (dále také jen „*rozhodnutí žalovaného*“). Aprobatoval postup stavebního úřadu, jenž – poté, co mu krajský soud věc vrátil zrušujícím rozsudkem č. j. 48 A 32/2014 – 145 – opakované stavební řízení zastavil. Podle žalovaného vzal stavební úřad správně v úvahu, že jediným důvodem zrušení dodatečného stavebního povolení byla existence zrušovacího rozsudku krajského soudu č. j. 50 A 4/2015 – 90 ohledně změny relevantní části územního plánu sídelního útvaru obce Kozomín, který však byl sám později zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 201/2015 – 181. Podle žalovaného se v důsledku posledně uvedeného rozsudku „*resuscitovalo*“ dodatečné stavební povolení, protože odpadl důvod pro jeho zrušení. Dodal, že „*stavebník realizoval stavbu na základě dodatečného povolení v době, kdy toto bylo platné a účinné*“. Proto by bylo „*zjevně neúčelné, nákladné a účastníky řízení zatěžující*“ vést opakované stavební řízení.

[5] Krajský soud žalobu proti výše označenému rozhodnutí žalovaného nejprve odmítl usnesením ze dne 20. 7. 2017, č. j. 48 A 70/2017 – 81 (dále jen „*usnesení KS z července 2017*“), podle § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), neboť žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že žalobce sice má „*aktivní žalobní legitimaci*“ (protože v žalobě uvedl tvrzení, z nichž vyplývá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech), nikoli ale „*legitimaci věcnou*“.

[6] Usnesení KS z července 2017 zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 4. 2018, č. j. 4 As 166/2017 – 40 (dále jen „*rozsudek NSS z dubna 2018*“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vytkl krajskému soudu, že výrok a důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve výše uvedeném usnesení nekorespondují s tím, že krajský soud dovodil nedostatek aktivní **věcné** legitimace s poukazem na to, že rozhodnutí žalovaného nemohlo způsobit dotčení na právech žalobce. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že pokud

pokračování

chtěl krajský soud zkoumat nedostatek věcné legitimace, měl věc meritorně projednat, nikoli žalobu bez dalšího odmítnout.

[7] V dalším řízení krajský soud rozsudkem ze dne 2. 12. 2019, č. j. 48 A 70/2017 – 137, žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného, stejně jako rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Odůvodnil to tím, že správní orgány vadně aplikovaly § 129 odst. 1 písm. e) a odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „*stavební zákon*“, ačkoli bylo namístě postupovat podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 3 stavebního zákona. Prvně uvedený postup se užije jen tehdy, pokud stavebník realizuje stavbu na základě stavebního povolení, které bylo následně zrušeno. V projednávané věci sice stavební úřad stavbu povolil, ale stavebník ji neprovedl v souladu se stavebním povolením, proto žádal o dodatečné povolení úprav, a stavební úřad měl postupovat druhým uvedeným způsobem.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že v případě zrušení dodatečného povolení stavby není existující kolaudační souhlas důvodem k zastavení řízení.

[9] Proti rozsudku krajského soudu č. j. 48 A 70/2017 – 137 (dále jen „*napadený rozsudek*“) brojí osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[10] Stěžovatel namítá, že žalobce nemá aktivní legitimaci věcnou ve smyslu § 65 s. ř. s. Souhlasně cituje z usnesení KS z července 2017, v němž krajský soud uvedl, že žalobce nemohl být dotčen ve svých právech rozhodnutím o zastavení řízení. Konkrétně cituje část odůvodnění zmíněného usnesení, podle níž „[t]ím, že dané řízení bylo ukončeno, aniž by bylo o žádosti rozhodnuto věcně, se nic nezměnilo na právním postavení žalobce. Právní postavení žalobce, který se staví jednoznačně proti další existenci sporné stavby, by bylo dotčeno pouze vydáním (opakovaného) povolení stavby, resp. zkrácením jeho procesních práv v řízení k takovému rozhodnutí vedoucím.“

[11] Stěžovatel dále vyjádřil podiv nad tím, že krajský soud v napadeném rozsudku shledal žalobu důvodnou a zjevně *de facto* vycházel z premisy, že žalobce aktivní věcnou legitimaci má. Podle něj zde nebyl důvod pro změnu názoru krajského soudu; takový důvod není uveden jak v odůvodnění napadeného rozsudku stejně tak ani v rozsudku NSS z dubna 2018. Z posledně uvedeného rozsudku cituje tuto pasáž: „Krajský soud měl tedy žalobu meritorně projednat. Existence či absence legitimace **věcné** pak může být zjištěna v rámci meritorního přezkumu a – je-li zjištěna její absence – soud žalobu zamítne.“

[12] Stěžovatel tuto část kasační stížnosti uzavírá s tím, že správní rozhodnutí nezasahují do právní sféry žalobce; na tom nic nemění ani (z pohledu žalobce) nesprávné odůvodnění správních rozhodnutí, neboť žaloba směřující pouze proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s. [stěžovatel však zjevně míní § 68 písm. d) s. ř. s., podle něhož je nepřipustná žaloba, směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí – pozn. NSS].

[13] V dalších částech kasační stížnosti pak „z opatrnosti“ uvádí polemiku se zrušovacími důvody napadeného rozsudku. Předně poukazuje na to, že pokud krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stavební úřad neměl zahajovat opakované

stavební řízení, pak nelze výrok o zastavení řízení považovat za nesprávný. Řízení, které vůbec nemělo být zahájeno (dle úvahy krajského soudu), obecně nezbyvá než zastavit. Rozhodnutí o zastavení řízení však nelze zrušit jen proto, že řízení podle názoru krajského soudu mělo být zastaveno z jiného důvodu. Též poukazuje na to, že kolaudační rozhodnutí by v případě řízení o odstranění stavby představovalo překážku výkonu případného rozhodnutí, jímž by bylo nařízeno odstranění stavby.

[14] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že bylo namístě postupovat podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 3 stavebního zákona. Podle stěžovatele dodatečné stavební povolení nabylo právní moci a představovalo v dané době řádný stavebně-právní titul pro provedení stavby.

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že je aktivně legitimován k podání žaloby. Podle něj „konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu“ zastává stanovisko, že provedení opakovaného stavebního řízení i provedení řízení o odstranění stavby se může domáhat i jiný účastník stavebního řízení než pouze stavebník. Žalobce se v průběhu řízení jednoznačně vyjádřil, že usiluje o odstranění stavby, která je podle jeho názoru nelegální.

[16] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[17] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek 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.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o druhou kasační stížnost v téže věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. opakovaná kasační stížnost není přípustná, s výjimkou případů, v nichž stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V projednávané věci se stěžovatel sice dovolává předchozího rozsudku zdejšího soudu (tj. rozsudku NSS z dubna 2018), avšak netvrdí, že by napadený rozsudek byl přímo v rozporu s tam vyjádřeným závazným právním názorem.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22.3.2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nicméně dospěl k závěru, že s ohledem na účel § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., kterým je zabránit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor, nebude nepřipustná ani kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu, pokud Nejvyšší správní soud zrušil předchozí

pokračování

rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost nebo jiné procesní pochybení. V takovém případě se totiž nemohl vyjádřit k meritu věci a nepřezkoumal rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Stejně tak je přípustná i opakovaná kasační stížnost napadající argumenty uvedené v rozhodnutí krajského soudu, které v předchozím řízení před kasačním soudem nebyly napadeny a napadeny ani *de facto* být nemohly (například protože první kasační stížnost podala jiná strana sporu, a neuplatní se tak § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s.).

[21] V předchozím rozsudku z června 2018 Nejvyšší správní soud konstatoval nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby s tím, že pro nedostatek aktivní **věcné** legitimace nelze žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a uložil mu, aby se věci meritorně zabýval. Kasační soud se přitom nevyjádřil k vlastní otázce, zda aktivní věcná legitimace žalobce je či není dána; uvedl pouze, že žalobci svědčí aktivní legitimace **procesní**, protože byl účastníkem opakovaného stavebního řízení. Otázku aktivní legitimace **věcné** zdejší soud dosud neřešil. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[22] Stěžovatel se dovolává kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení by zde musela existovat vada řízení *spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že se stěžovatel *de facto* dovolává kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aktivní věcné legitimace žalobce, jestliže – byť implicitně – shledal, že žalobci taková legitimace svědčí; v opačném případě by totiž krajský soud nemohl správní rozhodnutí zrušit. Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS), stěžovateli tedy nejde k tíži, že tak učinil nesprávně.

[23] Předmětem sporu je tedy otázka, zda žalobce měl aktivní legitimaci věcnou k tomu, aby žalobou podle § 65 s. ř. s. brojil proti rozhodnutí žalovaného, jímž ten potvrdil předchozí rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení opakovaného stavebního řízení. Je zřejmé, že dle odůvodnění usnesení KS z července 2017 krajský soud původně dospěl k názoru, že žalobce aktivně věcně legitimován není; tomuto závěru však tehdy nekorespondovala ani forma (usnesení) ani výrok (žaloba se odmítá) rozhodnutí, a proto toto usnesení soud zrušil rozsudkem NSS z dubna 2018.

[24] V napadeném rozsudku se krajský soud již k této otázce znovu nevyjádřil. V rekapitulaci předcházejícího vývoje věci nezmínil své usnesení z července 2017 ani rozsudek NSS z dubna 2018. Jak je uvedeno výše, z napadeného rozsudku však lze dovodit, že krajský soud *de facto* (být pouze implicitně) svůj původní názor o absenci aktivní věcné legitimace zcela opustil a zaujal názor opačný; o žalobě totiž nejenže věcně rozhodnul, ale žalobní námitky shledal důvodnými a správní rozhodnutí zrušil.

[25] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí, že stěžovatel výše uvedený postup může důvodně chápat jako překvapivý a v napadeném rozsudku nevysvětlený. Jestliže (a) v „prvním kole“ Nejvyšší správní soud zrušil usnesení KS z července 2017; a (b) rozsudek NSS z června 2018 i zrušené usnesení KS z července 2017 se takřka výlučně zabývaly otázkami aktivní legitimace ve vztahu k žalobci, stěžovatel mohl oprávněně očekávat, že se právě k této otázce krajský soud výslovně znovu vyjádří i v napadeném rozsudku. Pokud tak neučinil, lze v tom spatřovat určitou překvapivost, nikoli však vadu řízení, která by sama o sobě měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Jak uvedeno výše, pro účely jeho přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu totiž postačuje, že je z něj patrné, že krajský soud nyní již neměl pochybnosti o aktivní legitimaci žalobce: jinak by totiž nemohl jeho žalobě vyhovět, ale naopak by ji musel z důvodu chybějící aktivní legitimace věcně zamítnout. Opomenutí krajského soudu se k této otázce vyslovit tak nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[26] Nejvyšší správní soud však má za to, že napadený rozsudek je nezákonný, protože krajský soud otázku aktivní věcné legitimace žalobce posoudil nesprávně.

[27] Aby žalobce byl aktivně věcně legitimován, muselo by napadené rozhodnutí nějakým způsobem zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv (viz § 2 s. ř. s.). Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že jeho cílem je dosáhnout odstranění stavby stěžovatele. V žalobě ani ve zmíněném vyjádření ke kasační stížnosti však blíže neozřejmil, jaká jeho subjektivní práva byla vydáním rozhodnutí stavebního úřadu a navazujícího rozhodnutí žalovaného dotčena a jakým způsobem by jeho zájmům vůbec mohlo prospět, pokud by stavební úřad v řízení pokračoval. Výsledkem řízení by totiž mohlo být jen to, že stavební úřad stavební povolení vydá anebo nevydá. Přitom i současným výsledkem rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení zjevně je, že (nové) stavební povolení vydáno nebude, neboť řízení bylo zastaveno. Naopak výsledkem řízení za žádných okolností být nemůže, že by stavební úřad rozhodl o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona, což je dle vlastního vyjádření žalobce jeho cílem.

[28] Řízení o vydání stavebního povolení, respektive opakované stavební řízení, je zásadně řízením zahajovaným na žádost stavebníka ve smyslu § 44 správního řádu, zatímco řízení o odstranění stavby je řízením z moci úřední (§ 46 správního řádu). Tato řízení spolu mohou souviset či na sebe mohou navazovat – například pokud není stavba dodatečně povolena, může stavební úřad nařídit její odstranění dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Vždy však je zájmem a právem stavebníka usilovat o vydání stavebního povolení či dodatečného stavebního povolení.

[29] Podstatu této věci dobře vystihl konec konců i krajský soud v napadeném rozsudku (byť jde o úvahy v jiném kontextu a byť z nich nevyvodil žádné důsledky pro chápání aktivní věcné legitimace žalobce); uvedl totiž, že je to právě stavebník (zde stěžovatel), kdo má zájem na vydání rozhodnutí o (dodatečném) povolení stavby, zatímco osoba domáhající se odstranění stavby má zájem na jejím „nepovolení“ a navazujícím nařízením jejího odstranění (odstavec 32 napadeného rozsudku).

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud chápe snahu žalobce brojit proti stavbě, která je dle jeho přesvědčení nezákonná. Nicméně k tomu využil nevhodný nástroj, jestliže se *de facto* domáhal pokračování opakovaného řízení o vydání stavebního povolení, které stále je řízením návrhovým (jak vysvětleno výše). S jeho předmětem tak jako tak vždy disponuje žadatel (zde stavebník – stěžovatel), který zásadně může vzít svoji žádost kdykoli zpět, a to i v opakovaném řízení (§ 192 odst. 1 stavebního zákona, ve spojení s § 45 odst. 4 správního řádu). Zvláštnost opakovaného řízení spočívá totiž pouze v tom, že zde stavebník není nucen podávat novou žádost o stavební povolení, protože stavební zákon zde upravuje fikci, podle níž se *za žádost se pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření* (§ 129 odst. 5 stavebního zákona). Právo stavebníka vzít svoji žádost zpět tím není dotčeno – k tomu by musel stavební zákon obsahovat výslovnou právní úpravu odlišnou.

[31] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce tvrdí, že otázka jeho aktivní legitimace věcné byla „jednoznačně vyřešena konstantní judikaturou“ Nejvyššího správního soudu. Neuvádí však žádný odkaz na konkrétní rozhodnutí, jehož závěry by jeho argumentaci podpořily. Se žalobcem lze souhlasit pouze v tom, že tento soud konstatoval existenci jeho aktivní legitimace **procesní** – vlastní otázku aktivní legitimace **věcné** však ponechal otevřenou. Pokud v téže části vyjádření (odstavec 9) žalobce uvádí, že se provedení řízení o odstranění stavby může domáhat i jiný účastník stavebního řízení než stavebník, toto tvrzení je samo o sobě pravdivé. Nicméně jednak jde o jiné řízení, než je opakované stavební řízení, jednak nejde zcela jistě o judikaturu konstantní, ale naopak o nedávný radikální obrat v judikatuře, který provedl rozšířený senát tohoto soudu, jenž připustil možnost domáhat se cestou zásahové žaloby zahájení řízení o odstranění stavby (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, ve věci *ŽAVES*). Naopak správné není tvrzení v téže pasáži vyjádření žalobce, že se účastník stavebního řízení (jiný než stavebník) může domáhat opakovaného stavebního řízení. Jak uvedeno výše, zde jde o řízení návrhové, které má stavebník ve své dispozici. Přirozeně je jeho zájmem, aby měl stavbu řádně povolenu, neboť v opačném případě riskuje nucené odstranění stavby na základě rozhodnutí stavebního úřadu v řízení podle § 129 odst. 1 stavebního zákona. To však neznamená, že by toto řízení mohlo být zahájeno na návrh jiného účastníka řízení, než je stavebník.

[32] Rozsudek rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES* také ukazuje, že žalobce nezůstává bez právních prostředků obrany svých zájmů: pokud se domnívá, že stavební povolení bylo po právu pravomocně zrušeno a nebylo „nahrazeno“ stavebním povolením v rámci opakovaného stavebního řízení, může dát podnět k zahájení řízení o odstranění stavby. Jak uvedl rozšířený senát, „[p]okud by se tedy v následujícím řízení před soudem ukázalo, že stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby, byť šlo o stavbu nepovolenou, nejen že stavební úřad postupoval v rozporu s právem objektivním, ale především neochránil osoby, jejichž hmotných práv se nepovolená stavba dotýká. Nezákonným zásahem tu tedy je pasivita stavebního úřadu („nečinnost“), který toleroval nepovolenou stavbu a nezahájil řízení o odstranění stavby.“ Existující kolaudační souhlas zásadně nebrání zahájení řízení o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007 – 92).

[33] Žalobce se tedy může v případě nečinnosti stavebního úřadu domáhat toho, aby takové řízení z moci úřední bylo zahájeno; nejprve je však povinen využít žádosti správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 *in fine* správního řádu).

[34] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud se nezabýval otázkou aktivní věcné legitimace žalobce, neboť žalobci aktivní legitimace věcná nesvědčí z důvodů rozvedených výše.

[35] Nad rámec nezbytného Nejvyšší správní soud dodává, že zaznamenal nejen spletitý vývoj věci, ale i krajně neobvyklou úvahu stavebního úřadu (aprobovanou žalovaným), totiž že zrušení rozsudku krajského soudu č. j. 50 A 4/2015 – 90, jenž se jen **nepřímo** dotýkal dodatečného stavebního povolení stavby, mělo založit důvod pro zastavení opakovaného stavebního řízení. Tato úvaha je zcela nesprávná. Správní orgány jakoby přehlédly, že pro ně je relevantní na prvním místě zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 48 A 32/2014 – 145, **přímo se týkající** dodatečného stavebního povolení, neboť právě jím bylo toto dodatečné stavební povolení zrušeno (v podrobnostech viz odstavce [3] a [4] výše). Tento rozsudek totiž nadále existuje a je v právní moci, zrušující výrok je pro správní orgány závazný (§ 54 odst. 6 s. ř. s.) a ty se měly řídit v něm uvedeným závazným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[36] Z hlediska objektivního by to měl být stěžovatel (jako stavebník), kdo by měl mít zájem na průběhu opakovaného stavebního řízení a vydání stavebního povolení. Pokud však je nečinný a proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení nebrojil, nelze přezkumnou činnost soudu založit na žalobě jiné osoby – nynějšího žalobce, který z výše uvedených důvodů postrádá aktivní věcnou legitimaci.

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tj. názorem, že žalobce postrádá aktivní legitimaci věcnou k podání žaloby.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. září 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu