

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **J. V.**

bytem X

proti

žalovanému: **Městský úřad Uhlířské Janovice**

sídlem Václavské náměstí 6, Uhlířské Janovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

t a k t o :

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce se žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud uložil žalovanému rozhodnout, že společnost ČEZ Distribuce, a. s., (dále jen společnost „ČEZ“) je povinna odstranit nepovolené stavby a zdroje škody na pozemcích žalobce. Podle žalobce společnost ČEZ (resp. její právní předchůdce) realizovala na jeho pozemcích parc. č. X a dalších v k. ú. M. nepovolené stavby. Žalovaný „se nemá“ k odstranění protiprávního stavu a k nařízení odstranění nepovolených staveb, odkazuje přitom na nedostatek důkazů. Podle žalobce jsou však důkazy jednoznačné, žalovaný podle něj nepovolené stavby a posuny kryje. Žalobce provedl geometrické zpřesnění hranice pozemků se sousedy, to však podle žalovaného nepostačuje. Žalovaný nepostupuje v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdější předpisů (dále jen „správní řád“) a zásadou materiální pravdy, pouze již více než 6 let věc odkládá a sám podle různých zákresů povoluje na dotčených pozemcích nové stavby, přípojky a další. Po letech nečinnosti žalovaného byly již podle žalobce možnosti vyčerpány. Žalobci vzniká v důsledku nesprávného úředního postupu škoda a náklady. Žalobce poukázal na to, že dne 29. 6. 2021 (i v předchozích letech) „uplatnil své právo na odstranění černých staveb“. Žalovaný však ve stanovené lhůtě nápravu nezjednal.

2. Soud shledal, že žaloba je nepřípustná pro nevyčerpání jiných právních prostředků ochrany.
3. Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. „[k]aždý, 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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
4. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
5. Při zkoumání přípustnosti žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. si soud musí nejprve ujasnit, zda je projednávaná žaloba „zápůřčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby soud nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůřčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí žalobu odmítnout pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.
6. Přípustnost žaloby je třeba posuzovat ke dni, kdy byla podána, a nemůže se odvíjet od okolností, které nastanou teprve během řízení o žalobě, jež byla od počátku nepřípustná. Přípustnost žaloby nemůže být závislá na tom, kdy soud o žalobě rozhodne [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 18. 2. 2021, č. j. 9 As 298/2020-16, bod 14].
7. V projednávané věci se jedná o žalobu zápůřčí, neboť podle žalobních tvrzení i petitu se má jednat o zásah, který spočívá v trvalé faktické nečinnosti žalovaného stavebního úřadu (odlišné od nečinnosti předvídané v § 79 s. ř. s.), a žalobce se domáhá, aby žalovaný zahájil z moci úřední řízení o odstranění staveb.
8. Zápůřčí zásahová žaloba je přípustná, jen pokud žalobce předtím, než se obrátil na soud, využil jiného právního prostředku, který mu právní řád dal k dispozici (§ 85 s. ř. s.). Teprve poté, co nedosáhl ochrany nebo nápravy závadného stavu za pomoci takového právního prostředku, může podat žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS).
9. Otázkou, zda a jaké právní prostředky ochrany je třeba vyčerpat v případě tvrzené nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby, se zabýval rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.
10. V citovaném rozsudku rozšířený senát učinil odklon od dosavadní judikatury a připustil, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (či nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Zdůraznil však, že právní názor vyjádřený v tomto rozsudku je třeba vykládat restriktivně. Pravidlem (s určitými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel

vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení (bod 80). Proto je třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední (bod 83).

11. Rozšířený senát poukázal na to, že i v těch případech, kdy má stavební úřad o skutečnostech nasvědčujících existenci nepovolené stavby povědomost z jiné své činnosti (přesto však řízení o odstranění stavby nezahájí), nemusí vůbec vědět, že nepovolená stavba se vedle konfliktu s právem objektivním nějak dotýká též hmotných práv budoucího žalobce. A dokonce i v těch situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolené stavby a je si (obecně) vědom okruhu osob, jejichž hmotných práv se stavba nějak může dotýkat, stále nemusí vědět o tom, že u budoucího žalobce jde o dotčení natolik intenzivní, že lze vskutku hovořit nejen o rozporu stavby s objektivním právem, ale též o zkrácení hmotných práv právě onoho budoucího žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. Teprve z podnětu budoucího žalobce se stavební úřad dozví konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv a to, že budoucí žalobce se s ním nechce smířit (bod 94).
12. Rozšířený senát připomněl, že řízení zahajované z moci úřední primárně chrání zákonnost. Teprve v situaci, kdy správní orgán řízení v rozporu s objektivním právem nezahájí, lze podle okolností mluvit též o (sekundárním) zkrácení na hmotných právech konkrétních osob. Ovšem o intenzitě dopadů na tato práva musí správní orgán vědět. Musí tak dostat šanci ochránit nejen zákonnost, ale i subjektivní práva určité osoby. Právě proto má v podnětu budoucí žalobce *srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (nepovolená stavba) zkracuje na právech*. V podnětu se tak odliší od jiných osob, které se mohou domáhat ochrany práva objektivního, o jejich subjektivní práva však v dané věci nejde a jít nemůže (bod 95). Aby tedy vůbec bylo možno hovořit o tom, že se správní orgán dopouští nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje na subjektivním právu též samotného žalobce, musí se na základě podnětu budoucího žalobce podle § 42 správního řádu správní orgán dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán (bod 96).
13. V tomto smyslu je pro osoby dotčené na hmotných právech *podnět podle § 42 správního řádu* jiným právním prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a tedy *předpokladem přípustnosti* zásahové žaloby. Nepodal-li žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby *podnět s relevantními informacemi* pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech, a nevyčkal-li, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví (§ 42 správního řádu), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech. Správní orgán se totiž sice (možná) dopouští porušení objektivního práva, nezkracuje však na právech právě tohoto žalobce (bod 97).
14. Právě s ohledem na popsaná specifika zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá zahájení řízení z moci úřední k ochraně svých práv, je třeba důsledně trvat též na *uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu* (neposkytne-li ochranu právům budoucího žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět podle § 42 správního řádu). Je to veřejná správa, která má primárně zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivním právům z práva objektivního vyvěrajícím. Teprve nebude-li toho veřejná správa schopna či ochotna a ani nadřízený

správní orgán ochranu žalobci a právu objektivnímu neposkytne, přichází na řadu právo žalobce podat žalobu podle § 82 s. ř. s. (bod 99).

15. S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že nutným důsledkem neuplatnění podnětu podle § 42 správního řádu, respektive podnětu nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), bude odmítnutí žaloby pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. (bod 101).
16. Soud se proto v nyní posuzované věci nejprve zabýval tím, zda žalobce před podáním zásahové žaloby vyčerpal rozšířeným senátem požadované jiné právní prostředky ochrany, a shledal, že tomu tak není.
17. Žalobce připojil k žalobě podání ze dne 29. 6. 2021 adresované městu U. J. a nazvané „*předžalobní upomínka dle § 142a osř*“, v němž uvedl, že tímto podává „*podnět k odstranění nepovolených staveb*“ s tím, že se má jednat o stavby na pozemku parc. č. X v k. ú. M., zjištěné v říjnu 2016. Podle žalobce byly stavby realizovány bez stavebního povolení a bez kolaudace. Žalobce v tomto podání odkázal na výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 a dále „doporučil“ zohlednit některé další rozsudky správních soudů. Závěrem žalobce žalovaného vyzval k nápravě protiprávního stavu a nařízení vyklizení žalobcova pozemku, demolice a uvedení do původního stavu ve lhůtě 3 dnů.
18. Žalobce připojil také reakci žalovaného ze dne 7. 7. 2021. Žalovaný sdělil, že obdržel podnět k odstranění nepovolených staveb, avšak (jak již žalobci několikrát sdělil) žádné stavby na uvedeném pozemku nezjistil, nepovoloval ani neeviduje v archívu. Připomněl, že již několikrát žalobce vyzval k doložení a prokázání jeho tvrzení a požadavků k zahájení řízení o odstranění stavby.
19. Dále žalobce připojil k žalobě sdělení žalovaného ze dne 19. 4. 2021, podle kterého žalobcem dodané informace a doklady neumožňují stavebnímu úřadu řádné posouzení pro zahájení řízení o odstranění staveb. Informace o vlastnictví i termínu vybudování staveb jsou orientační a nepřesné. Podle žalobcových podkladů nelze zjistit platnou právní úpravu v době (nabytí) vlastnictví a v době budování staveb. Žalovaný dodal, že předpokládá, že žalobce nabytí nemovitosti se všemi právy a povinnostmi a že byl se stavem nemovitostí seznámen.
20. Podle soudu žalobcův podnět ze dne 29. 6. 2021, nehledě na to, že je označen zcela neodpovídajícím, a tedy matoucím způsobem (§ 142a o. s. ř. se ve správním soudnictví, resp. vůči správním orgánům vůbec neaplikuje), nesplňuje požadavky na konkrétnost tvrzení, které v případě podnětu podle § 42 správního řádu požaduje rozšířený senát (viz výše body 12 a 13). Žalobce zejména nijak neupřesnil, jak jej trvající tvrzená nezákonnost zkracuje na jeho právech. Z odpovědi žalovaného ze dne 7. 7. 2021 vyplývá, že mu není zřejmé, o jaké stavby na pozemku žalobce by se mělo jednat. Soud podotýká, že z webové stránky <https://mapy.cz> zjistil, že podle snímku pořízeného ke dni 12. 6. 2019 se měly (přínejméně k tomuto dni) na pozemku parc. č. X nacházet sloupy elektrického vedení. Tato skutečnost však žalobce nezavazuje povinnosti v podnětu k odstranění staveb tyto stavby dostatečně přesně specifikovat a vysvětlit, jakým způsobem tyto stavby zasahují do jeho práv (jaké obtíže mu způsobují apod.).
21. Krom toho, i kdyby soud akceptoval podnět ze dne 29. 6. 2021 jako podnět podle § 42 správního řádu a přihlédl k tomu, že žalobce se na žalovaného obracel již v minulosti, a že tedy žalovaný mohl čerpat informace o požadavcích a dotčení žalobce již z předchozích

podání, žalobce netvrdil ani nedoložil uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu. Požadavku na uplatnění tohoto podnětu před podáním zásahové žaloby si přitom musel být vědom, neboť sám v podání ze dne 29. 6. 2021 odkazoval na rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, v jehož výroku je tento požadavek jednoznačně stanoven.

22. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce ke dni podání žaloby prostředky nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. nevyčerpal. Soud proto žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.
23. Závěrem soud doplňuje, že se žalobce nemusí obávat, že by řádným uplatněním podnětu podle § 42 správního řádu a podnětu nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 téhož zákona zmeškal lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícimu zásahu. Protože uvedená podání lze považovat za účinné prostředky nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., které je třeba je před podáním (jiné než deklaratorní) žaloby vyčerpat, lhůta pro podání zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. by před jejich vyčerpáním vůbec nemohla začít běžet (ostatně lhůta k podání žaloby nezačne u trvajícimu zásahu běžet, dokud tento zásah trvá, srov. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, bod 102).
24. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. července 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

