



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 501/16, Olomouc, proti žalovanému: **Městský úřad Hranice**, se sídlem Pernštejnské náměstí 1, Hranice, o nezákonném zásahu žalovaného, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) F. M., II) J. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 9. 11. 2021, č. j. 65 A 99/2020 - 103,

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 o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se **v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Filouše, advokáta se sídlem Ostravská 501/16, Olomouc.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení, J. K. (dále jako „stavebník“), ohlásila dne 16. 2. 2016 žalovanému provedení opravy mlýna. K provedení této opravy vydal žalovaný stavebníkovi nejprve dne 22. 2. 2016 souhlas s provedením stavebního záměru, dne 28. 11. 2016 jej však s účinností ke dni vydání souhlasu zrušil. V průběhu opakovaného stavebního řízení vzal stavebník dne 18. 10. 2017 svou žádost zpět. Dne 11. 1. 2017

žalovaný zahájil řízení o odstranění stavby, které ukončil dne 28. 3. 2017 rozhodnutím, kterým ale odstranění stavby – udržovacích prací spočívajících ve výměně oje, konstrukce zadní podvalnice a dřevěného schodiště – nenařídil, neboť se podle žalovaného jednalo pouze o udržovací práce.

[2] Žalobce jako vlastník sousedních pozemků se nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), domáhal odvoláním proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2017 u Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“), ovšem ani s odvoláním, ani s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného nebyl úspěšný. Žalobcem podanou žalobu proti nečinnosti žalovaného Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) odmítl, jeho rozhodnutí však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 8. 2019, č. j. 8 As 73/2018 - 44. Následně bylo rozsudkem krajského soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 65 A 86/2017 - 59, žalovanému uloženo vydat rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení, respektive toto řízení řádně ukončit. Žalovaný tak učinil dne 24. 2. 2020, kdy opakované stavební řízení zastavil z důvodu, že původní žádost stavebníka byla vzata zpět.

[3] Žalobce následně podal dne 6. 5. 2020 žalovanému podnět k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby – opravy mlýna. Žalovaný na podnět reagoval přípisem ze dne 2. 6. 2020, že odstranění stavby nelze nařídit, neboť stavba spočívala pouze v udržovacích pracích a stavební zákon nařízení odstranění udržovacích prací neumožňuje. Žalobce se dne 9. 6. 2020 obrátil na krajský úřad se žádostí o odstranění nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o odstranění stavby. Krajský úřad žalobci přípisem ze dne 26. 10. 2020 odpověděl, že jeho podnět shledal nedůvodným.

[4] Žalobce poté podal ke krajskému soudu novou žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Tuto žalobu krajský soud odmítl usnesením ze dne 16. 12. 2020, č. j. 65 A 99/2020 - 35, jako podanou zjevně neoprávněnou osobou. Ke kasační stížnosti žalobce ovšem NSS usnesení krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 As 13/2021 - 32, a věc mu vrátil s tím, aby s ohledem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci ŽAVES, poučil žalobce o možnosti změny žalobního typu na žalobu proti nezákonnému zásahu.

[5] Na základě výzvy učiněné krajským soudem žalobce změnil svou žalobu na žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení o odstranění stavby – udržovacích prací – která nebyla povolena ani v opakovaném stavebním řízení. Krajský soud žalobu zamítl nyní napadeným rozsudkem. Neshledal, že by byl žalobce tvrzeným zásahem zkrácen na svých právech, neboť udržovací práce prováděné na stavbě mlýna do vlastnického práva žalobce nijak nezasahují.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7] Vytkl krajskému soudu nesprávný závěr, že tvrzeným zásahem nedošlo ke zkrácení na jeho právech. Tvrdí dotčení na svých právech nejen z důvodu, že je vlastníkem sousedních pozemků, ale též proto, že je jeho vlastnické právo dlouhodobě omezováno ze strany stavebníka, osoby zúčastněné na řízení I), která je spoluvlastníkem dotčených pozemků, i veřejnosti užíváním jeho pozemku za účelem přístupu k pozemku, na němž stojí dotčený mlýn. Mlýn je kulturní památkou a jsou možné jeho prohlídky veřejností, součástí je i restaurace a pořádají se zde také svatby, firemní večírky a jiné zábavy. Stav mlýna tak ovlivňuje počet návštěvníků a čím více je návštěvníků, tím více je zasahováno do vlastnického práva stěžovatele užíváním jeho pozemku jako přístupové cesty, jakož i hlukovými a jinými imisemi. Udržovací práce spočívající v opravě mlýna byly provedeny neoprávněně a bez souhlasu stěžovatele jako toho, kdo je jimi na svém vlastnickém právu přímo dotčen. Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že k zásahu do jeho hmotných práv nedochází. Navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Je třeba nejprve připomenout, že se jedná o druhou kasační stížnost v téže věci. S ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost v téže věci přípustná jen za předpokladu, že je jako její důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Ten se nemá znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, pokud se tímto právním názorem krajský soud řídil (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Nepřípustnost opakované kasační stížnosti se dotýká především otázek, které NSS v téže věci již závazně posoudil, resp. mohl posoudit (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a vylučuje i možnost NSS, aby revidoval svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS).

[11] Judikatura Ústavního soudu a NSS dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z nepřípustnosti opakované kasační stížnosti podle tohoto ustanovení. Toto ustanovení zpravidla nelze vztáhnout na případy, kdy NSS vytkl krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí opakované kasační stížnosti by v takovém případě znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165). I v těchto případech se však námitky opakované kasační stížnosti musí pohybovat v rámci již

vysloveného právního názoru a následování pokynu NSS nebo musí směřovat k právní otázce, která v první kasační stížnosti řešena nebyla a kvůli vadnému procesnímu postupu nebo vadě obsahu rozhodnutí krajského soudu řešena být nemohla. Opakovaná kasační stížnost je obvykle rovněž přípustná, pokud krajský soud doplnil po zrušení svého původního rozsudku dokazování, byť nově zjištěné skutečnosti hodnotil v souladu s názorem NSS, vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 25/2009 - 66, či usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Dalším důvodem, o který se může opírat přípustnost opakované kasační stížnosti, je změna právního stavu změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, pokud v dané věci nelze aplikovat předpis původní; podobně může jít i o vyslovení protiústavnosti předpisu Ústavním soudem (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Lze shrnout, že přípustnost opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které NSS v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.

[12] Na základě první kasační stížnosti v této věci bylo zrušeno usnesení krajského soudu, kterým odmítl žalobu stěžovatele proti nečinnosti. Důvodem zrušení tohoto usnesení byly závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ve věci ŽAVES a krajskému soudu bylo uloženo poučit stěžovatele o možnosti změny žalobního typu na žalobu proti nezákonnému zásahu. Kvůli postupu krajského soudu, odporujícímu nové judikatuře rozšířeného senátu, se tehdy NSS věcně kasační stížností nezabýval. Neřešil tedy a ani řešit nemohl žádnou z otázek uplatněných stěžovatelem nyní. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Krajský soud vázán právním názorem NSS vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku č. j. 9 As 13/2021 - 32 poučil stěžovatele o možné změně žalobního typu a následně se zabýval jeho zásahovou žalobou ve světle závěrů rozsudku ve věci ŽAVES. Předně zkoumal aktivní legitimaci stěžovatele. Posoudil vyčerpání opravných prostředků, zejm. podnětu k zahájení správního řízení z úřední povinnosti podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Shledal, že stěžovatel tento opravný prostředek vyčerpal podáním žalovanému ze dne 6. 5. 2020. Konstatoval, že stěžovatel též učinil podnět u krajského úřadu k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Dále se zabýval dotčením stěžovatele na jeho hmotných právech, neboť podmínky aktivní procesní legitimace jsou dány, jen pokud žalobce tvrdí myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední (srov. bod 115 rozsudku ve věci ŽAVES). Dospěl k závěru, že žalobce neprokázal, že by provedená oprava mlýna, tj. vyměnění oj, vyměnění zadní podvalnice a nové schodiště ve stavbě mlýna, zasahovaly do vlastnického práva stěžovatele. Žalobu proto zamítl pro nedostatek aktivní legitimace.

[15] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí. Pokud by bylo zjevné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem vůbec zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musela by být žaloba odmítnuta (srov. bod 115 rozsudku ve věci ŽAVES). Tak tomu ale v projednávané věci nebylo, neboť za zásah bylo označeno nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, zásahu se měl dopustit správní orgán (stavební úřad) a žalobcem byl vlastník sousedních pozemků, u kterého *a priori* nelze vyloučit dotčení na jeho subjektivních právech. Krajský

pokračování

soud proto mohl přikročit k meritornímu posouzení zásahové žaloby, přičemž následně shledal, že k dotčení práv stěžovatele nedošlo, resp. dojít nemohlo.

[16] Závěr krajského soudu o nedotčení hmotných práv stěžovatele je dostatečně a srozumitelně odůvodněný. NSS souhlasí s názory vyslovenými krajským soudem, především že (1) tvrzení, že lepší technický stav mlýna zapříčiní větší počet návštěv veřejnosti, je spekulativní, a (2) případné dotčení hmotných práv stěžovatele užíváním jeho pozemků veřejností i majiteli mlýna je spojeno se samotnou existencí mlýna, nikoliv s jeho opravou, která je předmětem nyní projednávané věci. Jinak řečeno, pokud stěžovateli ve skutečnosti vadí průchod osob přes jeho pozemek, pak řízení o odstranění stavby spočívající pouze ve výměně oje, konstrukce zadní podvalnice a dřevěného schodiště, není z povahy věci tím řízením, jímž by mohla být jeho práva ochráněna. Ani případné rozhodnutí o odstranění stavby – udržovacích prací – jehož se stěžovatel zásahovou žalobou domáhal, by se netýkalo jeho hmotných subjektivních práv, ve smyslu jejich dotčení, respektive prosazení jejich ochrany. Proto v souladu s rozsudkem ve věci ŽAVES nemohla být jeho zásahová žaloba úspěšná, neboť jde ve smyslu jeho bodu 73 o situaci, kdy ne zahájením řízení z moci úřední nemohla být dotčena žádná stěžovatelova hmotná subjektivní práva (srov. též body 82 až 84 rozsudku ve věci ŽAVES). Po bližším věcném posouzení bylo tedy nutné takovou žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

[17] I podle rozsudku ŽAVES totiž nadále platí (viz jeho bod 80): „*Pravidlem (s dále podanými 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. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.*“

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[20] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Jelikož soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

[21] Nejvyšší správní soud nakonec podle § 10 odst. 1 ve spojení s § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovateli, neboť jej již jednou zaplatil za kasační stížnost v řízení předcházející této. Podle bodu 45 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS, *„účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích)“*. Soudní poplatek za kasační stížnost bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu