



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. JUDr. Jiřím Rouskem, advokátem, se sídlem Dubská 4, Teplice, proti žalovanému: **Magistrát města Teplice**, se sídlem náměstí Svobody 2, Teplice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 2. 2023, č. j. 141 A 5/2022-94,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení a shrnutí základních východisek

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který měl spočívat v tom, že žalovaný ne zahájil z moci úřední řízení ve věci vedené pod sp. zn. ÚP/002361/2022/Nt, jehož výstupem by bylo rozhodnutí o zákazu užívání stavby myčky nákladních vozidel TIR Kladruby. Žalobce požadoval, aby soud určil, že uvedený zásah je nezákonný, a aby žalovanému přikázal v dané věci zahájit řízení o zákazu užívání stavby.

[2] Žalobce je obyvatelem obce Kladruby v okrese Teplice. V této obci, v podstatě přes ulici naproti domu žalobce (adresa Kladruby 11), se nachází servis nákladních vozů společnosti Penax – Petr Sýba s. r. o. Na shodném pozemku se nachází i automýčka, jejíž užívání žalovaný povolil v roce 2006 kolaudačním rozhodnutím (č. j. ÚP83422/06/Wo).

Podkladem kolaudačního rozhodnutí bylo souhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje (dále jen „KHS“), které udělení souhlasu podmínilo tím, že myčka nebude využívána ke komerčním účelům. Žalovaný již o rok dříve povolil prozatímní užívání myčky, přičemž uvedená podmínka byla přímo vtělena do textu rozhodnutí. V závěrečném kolaudačním rozhodnutí však uvedena výslovně nebyla. Žalobce je toho názoru, že tato podmínka je integrální součástí kolaudačního rozhodnutí a jako taková je majitelem myčky dlouhodobě porušována. Kvůli tomu projíždí obcí nadměrné množství kamionů, v důsledku čehož jsou narušována žalobcova subjektivní práva. Projíždějící kamiony totiž způsobují otřesy, které narušují stabilitu jeho stavby, a zamoření obce prachem a výfukovými plyny, které mají negativní vliv na jeho zdraví a veřejné zdraví v obci obecně.

[3] Proti tomuto stavu se žalobce snažil bránit vícero způsoby. Podal k nadřízenému orgánu žalovaného (Krajský úřad Ústeckého kraje) podnět k provedení přezkumného řízení kolaudačního rozhodnutí, které dle něj mělo být z důvodu absence uvedené podmínky KHS nezákonné. Krajský úřad nezákonnost rozhodnutí neshledal. Žalovaný v této věci zastával názor, že s ohledem na judikaturu by bylo zahrnutí této podmínky do kolaudačního rozhodnutí nemístné. Dále žalobce namítal, že je myčka aut užívána v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, a tudíž by měl žalovaný majiteli přikázat ukončení nepovoleného způsobu užívání myčky, případně pak vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby ve smyslu § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Tento názor opíral o obsah sdělení krajského úřadu ze dne 22. 12. 2021, který naznačoval, že by se v případě myčky mohlo jednat o užívání v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Následně bylo provedeno místní šetření, jehož se účastnil i pracovník KHS. Ten do protokolu uvedl, že k porušování zákona ze strany majitele myčky nedochází. Krajský úřad tento závěr převzal a ve svém sdělení ze dne 20. 5. 2022 označil věc za uzavřenou.

[4] Kromě výše uvedeného se žalobce prostřednictvím zásahové žaloby domáhal zahájení přestupkových řízení se společnostmi, které porušují zdejší dopravní značení tím, že jejich nákladní vozidla vjíždějí do prostorů, kam to mají vozidla o váze větší než 3,5 tuny zakázáno, nejedná-li se o vozidla dopravní obsluhy. V této snaze byl neúspěšný, neboť krajský soud jeho žalobu usnesením č. j. 141 A 14/2021-44 odmítl. Dále vícekrát napadl návrhem na zrušení opatření obecné povahy novou úpravu provozu na pozemních komunikacích v obci, která by mohla umožnit vjezd do obce všem vozům tohoto typu. Krajský soud jedné z jeho žalob vyhověl (rozsudek č. j. 40 A 8/2020-204). V civilním soudním řízení se prostřednictvím žaloby proti provozovatelům nákladní dopravy domáhal náhrady škody a zdržení se jednání spočívajícího ve vjezdu do obce. V rámci tohoto řízení rozhodl Okresní soud v Teplicích o návrhu žalobce na vydání předběžného opatření tak, že se musí žalovaný vjezd do obce zdržet. Krajský soud toto usnesení postupně dvěma svými usneseními (č. j. 10 Co 84/2022-375 a 10 Co 84/2022-386) změnil tak, že se návrh na vydání předběžného opatření ve vztahu k několika žalovaným zamítá. Žalobce napadl obě usnesení ústavní stížností, která byla usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1980/22 odmítnuta.

Obsah žaloby

pokračování

[5] Žalobce se rovněž pokusil vyvolat zahájení procesu vedoucího k vydání zákazu užívání myčky k nepovoleným účelům prostřednictvím zásahové žaloby. Svoji aktivní legitimaci odvodil ze závěrů vyslovených v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (rozsudek „ŽAVES“). Tvrdil, že nezahájení řízení z moci úřední je v projednávané věci s odkazem na tento rozsudek zásahem do jeho hmotného práva. Myčku aut označil za sekundární zdroj poškození svého majetku (neboť kvůli ní do obce proudí kamiony) a spouštěčem protiprávního jednání pachatelů přestupků nerespektujících dopravní značení v obci. Uvedl, že kolaudační rozhodnutí přímo odkazuje na stanovisko KHS, které užívání myčky ke komerčním účelům zapovídá. Dále odkázal na znění stanoviska krajského úřadu ze dne 22. 12. 2021, jehož závěry považuje za závazné. V jeho důsledku podal podnět k zahájení řízení o zákazu užívání stavby ke komerčním účelům a přihlásil se do zamýšleného řízení o zákazu jako účastník. Dle jeho názoru s ním žalovaný jako s účastníkem nejednal, a provinil se tak proti § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Provoz myčky je nadto v rozporu s veřejným zájmem, neboť důsledkem její existence je porušování dopravních předpisů, což potvrdil i krajský soud v rozsudku č. j. 40 A 8/2020-204. Žalobce soudu sdělil, že podle jeho názoru je pachatelům přestupků ze strany orgánů veřejné moci bezdůvodně straněno. Argumentoval rovněž závěry vyjádřenými v rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 126/2014-36, které na projednávaný případ rovněž dopadají. Další jeho argumenty se týkaly konkrétně porušování dopravního značení v obci a vlivu kamionové dopravy na stav jeho stavby, což podložil znaleckým posudkem.

Posouzení žaloby krajským soudem

[6] Krajský soud žalobu odmítl pro důvody uvedené v § 46 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Odkázal na zmíněný rozsudek ŽAVES, ze kterého vyplývají podmínky, které musí být splněny, aby se mohl žalobce u soudu úspěšně domáhat zahájení správního řízení z moci úřední. Tuto možnost je třeba chápat restriktivně. Žalobce musí prokázat, že by byl v případě vydání správního rozhodnutí v dané věci aktivně legitimovaný k podání žaloby proti němu. Vydání rozhodnutí podle § 134 odst. 5 stavebního zákona nepředchází žádné správní řízení. Pokud tedy správní orgán „řízení“ zahájí, jeho výstupem bude vždy rozhodnutí o zákazu užívání stavby. Soud dovodil, že žalobcova práva by takovým rozhodnutím nemohla být zasažena, a tudíž žalobce nemůže být aktivně legitimován k podání zásahové žaloby ve smyslu rozsudku ŽAVES [to je důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Soud uznal, že za určitých okolností je možné, aby bylo prostřednictvím zásahové žaloby dosaženo vydání rozhodnutí o zákazu užívání stavby. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, ze kterého vyvodil, že domáhat se vydání tohoto rozhodnutí lze pouze tehdy, když se žalobce současně domáhá i zahájení řízení o odstranění stavby. V projednávané věci se však žalobce uvedeného nedomáhal. Ze žalobcovy argumentace navíc plyne, že mu vadí spíše zvýšený provoz kamionů než myčka jako taková. Další podmínkou přípustnosti zásahové žaloby ve věci nezahájení správního řízení z moci úřední podle rozsudku ŽAVES je uplatnění podnětu podle § 42 správního řádu a následně podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu. Žalobce však před podáním žaloby neučinil podnět k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu. Žaloba je proto

současně nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. pro nevyčerpání prostředků nápravy před správními orgány.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Kasační námitky týkající se aktivní žalobní legitimace stěžovatele

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že soud nesprávně posoudil otázku jeho žalobní legitimace. Namítá, že závěry vyslovené v rozsudku ŽAVES jsou aplikovatelné i na projednávanou věc. Jeho argumentace je založena na tom, že nečinnost žalovaného spočívající v tom, že z moci úřední nepostupuje podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, tj. nezakázal vlastníkově stavby její užívání, zasahuje do jeho hmotných práv k jeho nemovitým věcem, a to jednak v podobě imisí působených provozem myčky a s tím související dopravou, jednak v podobě přímého poškozování stěžovatelovy stavby v důsledku otřesů působených vozidly zákazníků myčky. Užívání stavby myčky na komerční bázi, tj. nikoliv pouze pro potřebu vlastních vozidel, je v rozporu s kolaudačním rozhodnutím a má za následek výše popsané vlivy na stěžovatelovy nemovité věci. Pokud má dle zákona správní orgán povinnost zjednat nápravu nezákonného stavu, musí tak učinit. Nezákonný stav spočívající v užívání myčky v rozporu s kolaudačním rozhodnutím způsobuje zásah do civilních hmotných práv stěžovatele. Krajský soud zaměnil příčinu s následkem, když vyslovil názor, že se stěžovatel ve skutečnosti snaží o omezení hustoty provozu v obci. Příčinou hustoty provozu je však právě předmětná myčka a její užívání v rozporu s kolaudačním rozhodnutím.

Kasační námitky týkající se jiných možností ochrany stěžovatelových práv

[9] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že mu svědčí „civilní právo na zdržení se imisí pocházejících z primárního zdroje“, tedy myčky. Cituje přitom § 1013 občanského zákoníku, podle něhož se vlastník pozemku zdrží všeho, co způsobuje vniknutí imisí na pozemek jiného vlastníka. Uvedl, že v této věci plánuje zahájit civilní spor. Zároveň však přiznal, že vést civilní spor považuje za obtížné, neboť se jedná o právně a skutkově složitou věc, zejména s ohledem na unesení důkazního břemene, což je časově a finančně náročné. Civilní žaloba navíc nemá způsobilost odstranit příčinu závadného stavu, a to užívání myčky ke komerčním účelům. Své závěry týkající se sousedských práv podkládá rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2877/2012. Je toho názoru, že v rámci práva správního ani v rámci práva civilního nemá žádnou možnost, jak dosáhnout kýženého cíle. Jediným efektivním prostředkem ochrany jeho práv je zásahová žaloba.

[10] Dále stěžovatel uvedl, že „vyčerpal všechny možnosti ochrany ve sféře správního trestání“. Popisuje podrobně svoji zkušenost s pokusy o vyvolání přestupkových řízení se společnostmi, jejichž kamiony do obce jezdí, a porušují tak zdejší dopravní značení. Rovněž odkázal na rozsudek krajského soudu ve věci zrušení opatření obecné povahy spočívajícím v místní úpravě provozu, kdy soud výslovně uvedl, že dopravní značení v obci je zákazníky

pokračování

myčky soustavně porušováno. Závěrem své argumentace odkázal na dvě usnesení krajského soudu a usnesení Ústavního soudu týkající se předběžného opatření vydaného v civilním soudním řízení. Vzhledem ke všemu uvedenému má stěžovatel zato, že mu již jiný prostředek ochrany jeho práv nezbyvá, a je tak nucen se bránit pomocí zásahové žaloby.

Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti vyjádřil nesouhlasně a odkázal na své vyjádření k žalobě a vyjádření k replice. Uvedl, že se ztotožňuje s výrokovou částí usnesení krajského soudu, neztotožňuje se však s některými úvahami, které ho vedly k vyslovení odmítavého výroku. Navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Vzhledem ke všem zjištěným skutečnostem dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Jádrem projednávané věci má svůj původ v závěrech, které byly vysloveny ve výše citovaném rozsudku ŽAVES. V tomto rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přehodnotil dosavadní tradiční přístup k možnosti jednotlivce vymocit soudním rozhodnutím, aby správní orgán zahájil řízení (nebo v širším slova smyslu provedl úkon), které lze zahájit pouze *ex officio*. Nově dovodil, že pokud nečinnost správního orgánu projevující se tím, že z moci úřední nezahájil určité řízení, přímo zasahuje do hmotných práv jednotlivce, může se zásahovou žalobou domáhat toho, aby soud přikázal správnímu orgánu zahájit dané správní řízení. Současně ovšem rozšířený senát formuloval několik omezujících podmínek. Rozsudek rozšířeného senátu vychází z teze, že řízení zahájené z moci úřední slouží především k ochraně objektivního práva. Aby byl žalobce aktivně legitimován k podání zásahové žaloby proti nečinnosti ve věci zahájení řízení *ex officio*, musí tato nečinnost zasahovat nejen do objektivního práva, ale rovněž do subjektivního práva žalobce. Není tedy možné, aby se žalobce domáhal prostřednictvím *actio popularis* zahájení správního řízení ve veřejném zájmu, či ve věci ochrany subjektivních práv jiné osoby. Další podmínkou je, že žalobce před podáním zásahové žaloby musí bezvýsledně vyčerpat prostředky nápravy, které má k dispozici před správními orgány. Konkrétně se jedná o podnět k zahájení správního řízení (§ 42 správního řádu) a následně o žádost o přijetí opatření proti nečinnosti správního orgánu I. stupně (§ 80 odst. 2 správního řádu). Teprve po bezvýsledném vyčerpání obou těchto prostředků nápravy může žalobce podat žalobu k soudu.

[14] Krajský soud odmítl žalobu současně ze dvou důvodů, přičemž každý z nich ob stojí samostatně (tj. bez spojení s druhým důvodem). První důvod spočívá v nedostatku aktivní legitimace žalobce, neboť pokud by žalovaný vydal požadované rozhodnutí (zakázal užívání

stavby dle § 134 odst. 5 stavebního zákona), nebyl by stěžovatel legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí tohoto obsahu (takové rozhodnutí by totiž vyhovovalo jeho zájmům a nezkracovalo jej na právech). Negativní rozhodnutí, které by stěžovatele na jeho právech v souladu s jeho tvrzením zkracovalo, se podle právní konstrukce obsažené v tomto ustanovení nevydává. Druhý důvod spočívá v tom, že stěžovatel před podáním žaloby vyčerpal pouze podnět podle § 42 správního řádu, ovšem nikoliv též žádost o přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 správního řádu. Oba důvody pro odmítnutí žaloby vychází z rozsudku ŽAVES a týkají se odlišných (na sobě nezávislých) podmínek, které mají zajistit restriktivní výklad základního pravidla, na němž je rozsudek ŽAVES založen (možnost domáhat se zásahovou žalobou zahájení správního řízení, které lze zahájit pouze *ex officio*).

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že nečinnost žalovaného zasahuje do jeho hmotných práv, přičemž nemá žádnou možnost, jak dosáhnout sledovaného cíle (zákaz užívat myčku pro mytí vozidel třetích osob), než vydáním rozhodnutí o zákazu užívání stavby dle § 134 odst. 5 stavebního zákona. Byť stěžovatel v kasační stížnosti přímo nepolemizuje s argumentací krajského soudu týkající se prvního výše uvedeného důvodu odmítnutí žaloby, lze z obecněji koncipované argumentace obsažené v kasační stížnosti dovodit, že je napadán právě závěr o nedostatku aktivní legitimace stěžovatele. Stěžovatel ostatně v kasační stížnosti identifikuje dva důvody odmítnutí žaloby ze strany krajského soudu, které nicméně vymezuje věcně nesprávně, přičemž oba se týkají otázky věcné legitimace. Druhý důvod odmítnutí žaloby ovšem stěžovatel nenapadá v kasační stížnosti vůbec. Stěžovatel nijak nezpochybňuje závěr krajského soudu, že bylo jeho povinností před podáním zásahové žaloby vyčerpat podnět dle § 80 odst. 2 správního řádu a že tak neučinil. Stěžovatel pouze líčí, v jakých všech rozličných procesních liniích hledal ochranu svých práv (snaha iniciovat přestupková řízení proti provozovatelům vozidel užívajících myčku, návrhy na zrušení opatření obecné povahy – dopravní značky, předběžné opatření civilního soudu ve věci užívání myčky třetími osobami). Tato argumentace se však nijak netýká ryze procesního argumentu krajského soudu, že nebyly vyčerpány všechny prostředky ochrany před správními orgány plynoucí výslovně z rozsudku ŽAVES. Tento důvod usnesení krajského soudu přitom ob stojí sám o sobě, tedy plně postačuje k odmítnutí žaloby. Zůstal kasační stížností zcela opomenut a nezpochybněn. Nejvyšší správní soud tak není oprávněn jej v řízení o kasační stížnosti přezkoumat, neboť je vázán uplatněnými kasačními námitkami.

[16] Za této situace není pro rozhodnutí o kasační stížnosti podstatné, zda krajský soud posoudil první důvod pro odmítnutí žaloby správně. I kdyby totiž dospěl v tomto ohledu k závěru nesprávnému, nezměnilo by to nic na zákonnosti napadeného usnesení, neboť to spočívá též na druhém, zcela samostatném důvodu, jenž nebyl zpochybněn. Nejvyšší správní soud proto bez dalšího kasační stížnost zamítl (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 As 146/2020-45), aniž se zabýval argumentací uplatněnou v kasační stížnosti, kterou je napadán první důvod pro odmítnutí žaloby (nedostatek aktivní legitimace stěžovatele). Podmínky stanovené v rozsudku ŽAVES, pro jejichž nesplnění byla žaloba v projednávané věci odmítnuta, se týkají soudního řízení, nikoliv postupu správních orgánů. Soudní řízení je tímto rozsudkem definitivně skončeno, a není proto třeba ani pro další postup v soudním řízení vypořádat se se správností úvah krajského soudu stran prvního důvodu pro odmítnutí žaloby.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. Výrokem II. tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. o nákladech řízení kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu. Stěžovatel totiž v řízení o kasační stížnosti nebyl úspěšný, a tudíž mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovaný měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, ze spisového materiálu však vyplývá, že mu v řízení žádné náklady nad rámec nákladů běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. července 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu