



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Mgr. E. J.**, a **b) Mgr. J. N.**, oba zast. JUDr. Michalem Zemanem, advokátem, se sídlem Plaská 623/5, Praha 5, proti žalovanému: **Městský úřad Proseč**, se sídlem nám. Dr. Tošovského 18, Proseč u Skutče, zast. Mgr. Tomášem Novotným, advokátem, se sídlem Havlíčkovo nám. 91, Havlíčkův Brod, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. M. R., zast. JUDr. Jiřím Kosem, MSc., advokátem, se sídlem Smilova 373, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 23. 3. 2022, č. j. 52 A 91/2018-317,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 23. 3. 2022, č. j. 52 A 91/2018-317, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci a) a b) (dále jen „žalobci“) se žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zásah spatřovali jednak v tom, že žalovaný (dále také „stavební úřad“) vydal souhlas s užíváním stavby stavebníkům Ing. M. R. (osoba zúčastněná na řízení) a PharmDr. P. R. pro stavbu rodinného domu na adrese P. X, P., parc. č. st. XA, v k. ú. P. u S., včetně zpevněných ploch na tomtéž pozemku (dále také jen „stavba“), kterou stavebníci provedli v rozporu s ověřenou stavební dokumentací a k ní žalobci uděleným souhlasem. Nezákonný zásah dále žalobci spatřovali také v tom, že s nimi žalovaný nejednal jako s účastníky řízení v řízení o nařízení odstranění uvedené stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které fakticky zahájil sdělením ze dne 4. 10. 2017, nezaslal žalobcům usnesení o zahájení řízení, v tomto fakticky zahájeném řízení nepokračoval a nevydal meritorní rozhodnutí a dne 1. 11. 2017 žalobcům sdělil, že řízení o nařízení odstranění stavby zahajovat nebude. Žalobci

se proto v žalobě ze dne 8. 6. 2018 domáhali, aby krajský soud I. žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu v jeho další úřední činnosti, II. žalovanému uložil bezodkladně obnovit stav před zásahem, III. žalovanému uložil pokračovat v zahájeném řízení o odstranění stavby a IV. postup žalovaného spočívající ve vydání souhlasu s užíváním stavby zhotovené v rozporu s ověřenou stavební dokumentací a uděleným souhlasem žalobců prohlásil za nezákonný.

[2] Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 22. 5. 2019, č. j. 52 A 91/2018-195 (dále také jen „prvního rozsudek krajského soudu“), tak, že žalobu zamítl co do požadavku, aby byla žalovanému uložena povinnost pokračovat v zahájeném řízení o odstranění stavby (I. výrok), jakož i co do požadavku, aby soud určil, že souhlas s užíváním stavby byl nezákonný a aby žalovanému zakázal v další úřední činnosti z tohoto souhlasu vycházet (II. výrok).

[3] Ke kasační stížnosti žalobců a) a b) však tento rozsudek Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2021, č. j. 4 As 265/2019-64 (dále také jen „zrušující rozsudek“), zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Nejvyšší správní soud shledal, že se krajský soud dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného prvního rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť aniž žalobce a) a b) jakkoliv poučil o upřesnění žalobního petitu (zejména ve vztahu k jeho I. a II. části), rozhodl pouze o těch částech petitu, které zřejmě považoval za určitě formulované (III. a IV. část petitu). Takový postup však není správný; krajský soud byl povinen nejprve žalobce o neurčitosti I. a II. části žalobního petitu poučit, vyzvat je, aby neurčité části petitu upřesnili, a poučit je o důsledcích případného nesplnění této výzvy. Teprve poté v návaznosti na příslušnou reakci žalobců mohl pokračovat v řízení, žalobu projednat a případné vady žaloby spočívající ve formulaci neurčitého žalobního petitu či jeho některé části v tomto rozhodnutí zohlednit (jejich odmítnutím podle § 37 odst. 5 s. ř. s.).

[5] Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku dále zabýval kasační argumentací, v níž žalobci a) a b) krajskému soudu vytýkali nesprávné posouzení věci ve vztahu k zahájení řízení o nařízení o odstranění stavby ze strany žalovaného, pokračování v tomto řízení a vydání meritorního rozhodnutí s tím, že žalobci měli mít postavení účastníků řízení. Přitom vyšel z toho, že obdobnou právní otázkou (zda lze za nezákonný zásah považovat nezahájení řízení o odstranění stavby zahajované z moci úřední) se v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a z těchto závěrů poté vycházel i ve zrušujícím rozsudku. V něm dovodil, že krajský soud uvedený okruh otázek posoudil ve světle zmíněného rozsudku rozšířeného senátu nesprávně, byť postupoval v souladu s judikaturou relevantní v době jeho rozhodování (tedy před vydáním rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39). Nejvyšší správní soud tudíž zavázal krajský soud, aby v řízení dříve, než o žalobě znovu rozhodne, posoudil předpoklady pro uplatnění zásahové žaloby vyplývající právě z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39. Tedy aby nejprve zhodnotil přípustnost žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. [vzhledem k tomu, že v prvním rozsudku krajský soud neshledal, že se jedná o zásah, který by již z povahy věci nezákonným zásahem být nemohl – v tom případě by totiž bylo na místě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a zhodnotil naplnění předpokladů

pokračování

zásahové žaloby – podání podnětu podle § 42 správního řádu a podání podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět podle § 42 správního řádu). Budou-li všechny předpoklady splněny, bude se moci krajský soud opětovně zabývat věcným posouzením žalobních námitek o tom, zda žalovaný měl řízení o nařízení odstranění stavby v dané věci zahájit v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[6] Nakonec se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vyjádřil i k okruhu žalobních námitek týkajících se vydání souhlasu s užíváním stavby, který žalobci také považovali za nezákonný zásah. Zdůraznil, že žalobci na straně 6 žaloby ze dne 8. 6. 2018 definovali terminologickou zkratku „*souhlas s užíváním stavby*“, kterou rozuměli závěrečnou kontrolní prohlídku na základě oznámení stavebníků započít s užíváním stavby a v rámci ní i posouzení splnění podmínek podle § 119 odst. 2 stavebního zákona. Tuto zkratku však krajský soud přehlédl a vysvětloval, že žádný souhlas s užíváním stavby v dané věci žalovaný neudělil, neboť postupoval podle § 120 odst. 1 stavebního zákona; žalobci však požadovali určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v provedení kontrolní prohlídky na základě oznámení o záměru započít s užíváním stavby. Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené shledal, že krajský soud věc posoudil na základě jiného skutkového stavu, než žalobci uplatňovali, a jeho právní posouzení tak nemůže být správné. Nejvyšší správní soud tudíž krajský soud zavázal, aby se v dalším řízení opětovně zabýval žalobci tvrzenými skutečnostmi a znovu rozhodl.

[7] Krajský soud následně usnesením ze dne 22. 11. 2021, č. j. 52 A 91/2018-232, žalobce a) a b) vyzval k odstranění vad petitu žaloby spočívajících v jeho neurčitosti. Žalobci k výzvě soudu v podání ze dne 15. 12. 2021 tuto opravu provedli a požadovali, aby krajský soud I. určil, že závěr žalovaného o možnosti započít s užíváním stavby je nezákonným zásahem, II. zrušil protokol ze závěrečné kontrolní prohlídky stavby ze dne 31. 8. 2017, III. určil, že ne zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona žalovaným z moci úřední je nezákonným zásahem, a IV. přikázal žalovanému, aby řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona neprodleně zahájil.

[8] Krajský soud nato usnesením ze dne 22. 2. 2022, č. j. 52 A 91/2018-310, žalobu v částech uvedených výše pod body I. a II. vyloučil k samostatnému projednání s tím, že řízení o této části žaloby bude vedeno pod sp. zn. 52 A 11/2022.

[9] V části, kterou se žalobci domáhali určení, že ne zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona žalovaným z moci úřední je nezákonným zásahem, a přikázání žalovanému, aby řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona neprodleně zahájil (výše označené pod body III. a IV.), krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl. Dospěl totiž k závěru, že v posuzovaném případě nebyla splněna základní podmínka přípustnosti zásahové žaloby podle rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, a to, že žalobci a) a b) před jejím podáním učinili podnět k zahájení řízení o odstranění stavby k příslušnému stavebnímu úřadu (Městský úřad Proseč) podle § 42 správního řádu. Krajský soud proto žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona.

II.

[10] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelé předesílají, že byt podávají v pořadí druhou kasační stížnost, přesto je přípustná, neboť řešená otázka nemohla být předmětem první kasační stížnosti.

[12] Stěžovatelé obecně spatřují nezákonnost napadeného usnesení v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a namítají rovněž vady řízení před krajským soudem, spočívající v tom, že závěry napadeného usnesení jsou v rozporu s obsahem spisové dokumentace. Stěžovatelé v závěru kasační stížnosti zdůrazňují, že po krajském soudu požadovali, aby uložil žalovanému zahájit řízení, v němž budou moci hájit svá práva vlastníků sousedních nemovitostí, která jsou zhotovením stavby rodinného domu stavebníků dotčena.

[13] Podle stěžovatelů nebyly v posuzovaném případě splněny podmínky pro odmítnutí žaloby pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona. Skutečnost, že existuje jiný prostředek nápravy nezákonného zásahu, neznamená, že by zásahová žaloba byla automaticky vyloučena; to by bylo v rozporu s čl. 4 Ústavy, čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Pravidlo obsažené v § 85 s. ř. s. je totiž podle stěžovatelů potřeba vyložit ve spojení s § 5 téhož zákona, podle něhož se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Pokud jiné prostředky nápravy či ochrany neexistují, nelze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout pro nepřípustnost a správní soud se jí musí zabývat. Stěžovatelé poukazují také na to, že § 85 s. ř. s. obsahuje zvláštní konstrukci výjimky z nepřípustnosti žaloby v případě, že se žalobci domáhají jen určení toho, že zásah byl nezákonný. V případě tohoto typu žalob zákonodárce nevyžaduje, aby žalobci vyčerpali jiné prostředky nápravy.

[14] V nynější věci tedy tím, že nezákonný zásah skončil, se stěžovatelům otevřela cesta k podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si před tím chránili svá práva a využili existující prostředky nápravy. Přesto však stěžovatelé zdůrazňují, že ve správním řízení všechny dostupné prostředky právní ochrany využili. Opakovaně se obraceli na žalovaného s důkazy, že osoba zúčastněná na řízení nezhotovila stavbu podle ověřené stavební dokumentace, ke které udělili souhlas, a oprávněně očekávali, že věc bude vyřešena věcně příslušným správním orgánem na místě samém; žalovaný se však opakovaně odmítl prostředky ochrany, které měli stěžovatelé k dispozici, zabývat.

[15] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti reagovali také na závěr vyplývající ze zrušujícího rozsudku, podle něž je před podáním zásahové (zápůřčí) žaloby nezbytné, aby žalobci vyčerpali prostředek ochrany, kterým je v nynějším případě podnět podle § 42 správního řádu a rovněž podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět podle § 42 správního řádu). Uvedli, že při posuzování toho, zda je v konkrétním případě správní orgán nečinný, je třeba vycházet z § 71 odst. 1 správního řádu a základního požadavku, aby rozhodnutí bylo vydáno bez zbytečného odkladu. Posuzování

pokračování

nečinnosti a přijímání opatření proti nečinnosti je přitom ve výlučné kompetenci nadřízeného správního orgánu. K tomu stěžovatelé poukazují na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61, a ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 53/2016-22. V nynější věci byl povinen řízení o nařízení odstranění stavby vést žalovaný z moci úřední. To však neučinil. Podle stěžovatelů byl tedy nadřízený správní orgán, dozvěděl-li se v rámci své úřední činnosti o skutečnosti, že ve věci příslušný správní orgán nezačal řízení, ačkoliv existují okolnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, povinen učinit opatření proti nečinnosti. Stěžovatelé se přitom na nadřízený Krajský úřad Pardubického kraje s podnětem k učinění opatření proti nečinnosti žalovaného (v podání ze dne 12. 6. 2018) obrátili a konkrétně žádali, aby uložil žalovanému zahájit řízení o nařízení odstranění stavby. Krajský úřad Pardubického kraje však věc odložil a uvedl, že nezjistil pochybení v případě nezačáteného řízení o nařízení odstranění stavby.

[16] Přestože jsou všechny uvedené dokumenty součástí správního spisu, krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že podnět k zahájení řízení o odstranění stavby (učiněný dne 2. 9. 2017) se netýkal odstranění rodinného domu, ale terénních úprav, a že ze sdělení žalovaného ze dne 3. 3. 2022 rovněž vyplývá, že neobdržel žádný podnět k zahájení řízení o odstranění stavby. Stěžovatelé proto v kasační stížnosti doslovně citují ze svých podání ze dne 11. 12. 2017 a ze dne 27. 12. 2017, v nichž vyzývají místně příslušný stavební úřad k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby rodinného domu a terénních úprav; na ty žalovaný reagoval sdělením ze dne 29. 1. 2018 tak, že v umístění stavby neshledal rozpor se schválenou stavební dokumentací, a proto nezačal řízení směřující k nápravě nezákonného stavu.

[17] Stěžovatelé také poukazují na to, že si pro jednání se stavebním úřadem nechali zpracovat znalecký posudek, z něhož vyplývá, že stavba rodinného domu je výškově osazena do terénu v rozporu s doloženou částí projektové dokumentace o + 45 až 50 cm. Na tento znalecký posudek reagoval žalovaný stanoviskem k terénním úpravám ze dne 15. 5. 2018, v němž uvedl, že i po předložení znaleckého posudku platí ve věci zpevněných ploch u novostavby rodinného domu stanoviska ze dne 29. 1. 2018 zaslaná stěžovatelům, že terénní úpravy jsou mimo režim stavebního zákona a je třeba je řešit přímo se stavebníky, a že proto nebude zahajovat žádné řízení; to však po žalovaném stěžovatelé po předložení znaleckého posudku nepožadovali, byť to v napadeném usnesení vyslovil krajský soud.

[18] Nakonec stěžovatelé namítají, že krajský soud v napadeném usnesení nesplnil pokyn uvedený ve zrušujícím rozsudku č. j. 4 As 265/2019-64, aby rozhodl v novém rozhodnutí o náhradě nákladů řízení i o první kasační stížnosti. Krajský soud totiž úspěšným stěžovatelům náklady řízení o kasační stížnosti nepřiznal a rovněž nerozhodl o stěžovateli již uhrazených nákladech řízení z rozsudku krajského soudu, který byl Nejvyšším správním soudem zrušen.

III.

[19] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout, neboť se plně ztotožňuje se závěry obsaženými v napadeném usnesení. Žalovaný k argumentaci stěžovatelů zdůrazňuje, že nelze zaměňovat podnět k zahájení řízení o odstranění zpevněných ploch kolem domu s podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu. Krajský soud rovněž podle žalovaného zcela správně posoudil podání stěžovatelů tak, že tato nejsou svým

obsahem podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu podle § 42 správního řádu. Podle žalovaného tedy krajský soud nepochybil, pokud dovodil, že stěžovatelé neučinili u příslušného stavebního úřadu (Městský úřad Proseč) podnět k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu, a proto není zásahová žaloba stěžovatelů přípustná.

IV.

[20] V replice k vyjádření žalovaného ve vztahu k argumentu, že nelze zaměňovat podnět k zahájení řízení o odstranění zpevněných ploch kolem domu s podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu, stěžovatelé především odkazují na závěry uvedené ve zrušujícím rozsudku a v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 108/2019-39. Zdůrazňují, že podáním ze dne 2. 9. 2017 se dožadovali řešení terénních úprav a podáními ze dnů 11. 12. 2017 a 27. 12. 2017 požadovali řešení stavby. Pokud by nebyl žalovaný pasivní a k podání stěžovatelů ze dne 2. 9. 2017 řízení o odstranění terénních úprav zahájil, již tímto mohlo podle stěžovatelů dojít k odstranění problému, které popsal znalec ve znaleckém posudku (celá budova rodinného domu je výškově osazena do terénu v rozporu s doloženou částí projektové dokumentace o + 45 až 50 cm).

[21] Ohledně tvrzení žalovaného, že podání stěžovatelů nebyla podle svého obsahu podnětem podle § 42 správního řádu, stěžovatelé dále uvádějí, že žalovaný neměl žádný prostor pro uvažování, zda řízení zahájí, či nikoliv, jelikož byl povinen řízení zahájit z moci úřední. Stěžovatelé proto opakovaně poukazují na svá podání vůči žalovanému a jeho nadřízenému správnímu orgánu (Krajskému úřadu Pardubického kraje), v nichž se zahájení řízení o nařízení odstranění stavby domáhali, a rovněž na znalecký posudek. Žalovaný proto pochybil, nezahájil-li řízení o odstranění stavby z moci úřední. Jedinou možností stěžovatelů, jak se poté domáhat ochrany svých práv, proto bylo podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud pochybil v tom, že nevyhověl jejich požadavku na určení, že nezahájení řízení o odstranění stavby bylo nezákonným zásahem, a že žalovanému nepřikázal toto řízení zahájit.

V.

[22] Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

VI.

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

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost týchž stěžovatelů, zabýval se nejprve Nejvyšší správní soud její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

pokračování

[26] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k opakovaným kasačním stížnostem v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, dovodil, že „[n]ení pochyb o tom, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. - jak bylo vyloženo shora citovanou judikaturou - brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které ve svém dřívějším rozsudku označil za nedůvodné, neboť také tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci je vázán. Obdobně je třeba nahlížet na námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl. Nejvyšší správní soud o takových námitkách nerozhodoval, a jejich posouzení se proto nestalo součástí závazného právního názoru či pokynu. Účastník řízení totiž v druhé kasační stížnosti může napadnout jediné nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, včetně nastolení otázek, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti proto, že – typicky pro procesní vady – nebyly řešeny v první kasační stížnosti napadeném rozhodnutí krajského soudu.“

[27] Již dříve také rozšířený senát kasačního soudu v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, vyslovil, že „zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu.“

[28] Jak již uvedeno, v posuzovaném případě zrušil Nejvyšší správní soud první rozsudek krajského soudu zrušujícím rozsudkem č. j. 4 As 265/2019-64 jednak pro jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud, aniž stěžovatele (v daném řízení žalobce) poučil o nutnosti upřesnění žalobního petitu, zejména ve vztahu k jeho I. a II. části (viz shora odst. [1]), rozhodl pouze o těch částech žalobního petitu, které považoval za určitě formulované (III. a IV. část žalobního petitu). Dále také z důvodu nesprávného právního posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ohledně předpokladů uplatnění zásahové žaloby, jež vyplynuly z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 109/2019-39 (vydaného po vydání prvního rozsudku krajského soudu), a rovněž kvůli tomu, že krajský soud vycházel při posouzení žalobních námitek týkajících se vydání souhlasu s užíváním stavby z jiného skutkového základu, než stěžovatelé uplatňovali.

[29] Z nynější kasační stížnosti lze dovodit, že stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že nesprávně aplikoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku a závěry z něj vyplývající, tedy je zřejmé, že uplatňují námitky, které nemohly být předmětem jejich první kasační stížnosti. S ohledem na výše shrnuté judikturní závěry týkající se výjimek ze zákazu opakovaného podávání kasační stížnosti je proto nyní posuzovaná kasační stížnost stěžovatelů přípustná.

[30] Předmětem přezkumu v nynějším řízení o kasační stížnosti je usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby z důvodu vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ten však v sobě zahrnuje i kasační důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a), c) i d) s. ř. s. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadají), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání

pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek kasačního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128).

[31] Je-li kasační stížnost podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a to, zda se krajský soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí. Není naopak oprávněn se zabývat věcí samou, neboť tou se v případě odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 s. ř. s. nezabývá ani krajský soud.

[32] V nyní posuzované věci se proto Nejvyšší správní soud především zabýval tím, zda krajský soud nepochybil, odmítl-li napadeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona s odůvodněním, že stěžovatelé nesplnili základní podmínku přípustnosti zásahové žaloby, kterou je (v souladu se závěry rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39) podání podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby k příslušnému stavebnímu úřadu (Městský úřad Proseč) podle § 42 správního řádu.

[33] Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud byl ve svých závěrech uvedených v napadeném usnesení vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku. V něm přitom Nejvyšší správní soud vycházel z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39 (věnujícího se otázce, zda lze za nezákonný zásah považovat nezahájení řízení o odstranění terénních úprav). Pro přehlednost tudíž na tomto místě stěžejní závěry z tohoto rozsudku rozšířeného senátu rekapituluje.

[34] Rozšířený senát v uvedeném rozsudku dovodil, že § 129 odst. 2 stavebního zákona nedává stavebnímu úřadu prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoliv. Naopak, stavební úřad toto řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky zakotvené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Proti pasivitě stavebního úřadu, který nezahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, se může osoba, jejíchž hmotných práv se stavba dotýká, bránit zásahovou žalobou; nezákonným zásahem je tedy pasivita stavebního úřadu („nečinnost“), který toleroval nepovolenou stavbu a nezahájil řízení o odstranění stavby. Rozšířený senát rovněž zdůraznil, že pravidlem (s dále podanými výjimkami) však stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. K tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, je třeba splnit současně několik podmínek. Zaprvé, aby zásahovou žalobu uplatnil skutečně ten žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední, tedy o žalobce, který by se jinak mohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by z eventuálně započatého správního řízení vzešlo. Zadruhé, aby tento účastník neměl k dispozici žádné jiné správní řízení (či moment), kdy v minulosti mohl nebo v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Jen při splnění těchto podmínek může takováto osoba, jejíž

pokračování

hmotná práva nebyla správním orgánem ochráněna, jako žalobce úspěšně podat zásahovou žalobu. Rovněž by podle rozšířeného senátu měl správní soud dále zvážit, zda podáním zásahové žaloby v obdobných případech žalobce nezneužívá právo podat správní žalobu.

[35] Rozšířený senát se dále v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39 vyjádřil i k tomu, zda je u posuzovaného typu zásahových žalob (proti nezahájení řízení o odstranění stavby, respektive terénní úpravy) třeba před podáním žaloby vyčerpat nějaké jiné právní prostředky k ochraně svých práv (podle § 85 s. ř. s.). Vyslovil, že aby bylo možné 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 nejenom o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že se právě budoucí žalobce cítí být zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán. 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 tomu podnětu v přiměřené době správní orgán postaví, nemohl správní orgán právě toho žalobce zkrátit na právech. Správní orgán se totiž možná dopouštěl porušení objektivního práva, nezkracuje však na právech právě tohoto žalobce. Právě s ohledem na popsání specifika je podle rozšířeného senátu třeba důsledně trvat též na uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu, neposkytne-li ochranu právům příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět podle § 42 správního řádu. Je to totiž primárně veřejné správa, která má zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivnímu právu z objektivního vyvěrajícímu. 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. 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 nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.

[36] Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud vycházejí z právě citovaných závěrů zavázal krajský soud, aby v dalším řízení především zhodnotil, zda je žaloba stěžovatelů přípustná ve smyslu § 85 s. ř. s. Zdůraznil, že krajský soud si musí nejprve ujasnit, zda je projednávaná žaloba „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí krajský soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[37] Krajský soud v napadeném usnesení rozhodoval pouze o části žalobou uplatněných nároků (viz odstavce [8] a [9] tohoto rozsudku), konkrétně o požadavku stěžovatelů (žalobců) na určení, že nezahájení řízení o odstranění stavby z moci úřední podle § 129 stavebního zákona je nezákonným zásahem, a na uložení žalovanému povinnosti toto řízení

neprodleně zahájit. Je tedy zřejmé, že tento stěžovateli tvrzený zásah spočívá v nezákonné a trvající faktické nečinnosti správního orgánu. Žaloba stěžovatelů tedy v této (krajským soudem v napadeném usnesení posuzované) části směřuje proti zásahu, který nebyl ukončen, a představuje tudíž žalobu zápůrčí. Krajský soud byl proto povinen zkoumat, zda se stěžovatelé (coby žalobci) mohli ochrany před zásahem domáhat jinými právními prostředky nápravy, a pokud ano, zda tak učinili. To v napadeném usnesení krajský soud učinil a zkoumal, zda v souzené věci došlo ze strany stěžovatelů k podání podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby k příslušnému stavebnímu úřadu podle § 42 správního řádu a případné následné uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu v případě, kdy příslušný stavební úřad nevyhověl podnětu a řízení o odstranění stavby nezahájil.

[38] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené neshledal, že by se krajský soud v napadeném usnesení neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku kasačního soudu, tedy, že by postupoval v rozporu s § 110 odst. 4 s. ř. s. Neztotožňuje se však již se závěrem krajského soudu o tom, že v nynějším případě nebyla uvedena základní podmínka přípustnosti žaloby spočívající v podání podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby u příslušného stavebního úřadu (Městský úřad Proseč) podle § 42 správního řádu splněna, v důsledku čehož nemohla být logicky splněna ani podmínka uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu.

[39] Ze správního spisu lze totiž podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně dovodit, že stěžovatelé takový podnět u příslušného stavebního úřadu, Městského úřadu v Proseči, učinili; stěžovatelka a) v přípisu ze dne 27. 12. 2017 a stěžovatel b) v přípisu ze dne 11. 12. 2017. Obě podání obsahují téměř identické požadavky stěžovatelů vůči Městskému úřadu v Proseči na nařízení „*odstranění všech komponentů realizovaného projektu, které nejsou v souladu se schválenou projektovou dokumentací, jak mu ukládá stavební zákon*“, na opětovné posouzení „*umístění již „zkolaudované“ stavby rodinného domu, která je realizována rovněž v rozporu se schválenou stavební dokumentací*“, a provedení (z moci úřední) řízení směřujícího k nápravě tohoto nezákonného stavu. Nakonec stěžovatelé vyzývají stavební úřad „*k zahájení řízení o odstranění stavby, neboť důvod k tomuto zahájení řízení i po provedených úpravách ze strany stavebníka trvá. Stavba rodinného domu a terénní úpravy neodpovídají stavební dokumentaci, k jejíž realizaci obdržel od vlastníků sousedních pozemků souhlas.*“

[40] Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená podání stěžovatelů ze dnů 27. 12. 2017 a 11. 12. 2017 zahrnují podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak jsou označena (viz § 37 odst. 1 správního řádu) rovněž podnět k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu nacházejícího se na adrese P. X, P., ve smyslu § 42 správního řádu.

[41] Dne 14. 6. 2018 rovněž stěžovatelé učinili podání u Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru majetkového, stavebního úřadu a investic, jehož součástí učinili mimo jiné i „*podnět k zahájení řízení o odstranění stavby*“, v němž poukazovali na nezákonné umožnění užívání stavby rodinného domu osob zúčastněných na řízení na adrese P. X, P., která je společně se souvisejícími zpevněnými plochami v rozporu s projektovou dokumentací. V závěru tohoto podání požadovali po krajském úřadu, aby mimo jiné stavebnímu úřadu nařídil zahájení řízení o odstranění stavby. K tomu krajský úřad stěžovatelům v přípisu ze

pokračování

dne 31. 8. 2018, č. j. KrÚ60559/2018/79/OMSŘ/Vod-3, sdělil pouze to, že nezjistil pochybení v případě nezahájení navrhovaného řízení o nařízení odstranění stavby. Nejvyšší správní soud má tedy s ohledem na výše uvedené také za to, že podání stěžovatelů učiněné u krajského úřadu podle svého obsahu představovalo podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 2 správního řádu.

[42] Na právě uvedených závěrech přitom nemůže ničeho změnit skutečnost, že žalovaný v přípisě ze dne 3. 3. 2022 krajskému soudu sdělil, že stěžovatelé u něj neuplatnili podnět k zahájení řízení o odstranění stavby rodinného domu podle § 42 správního řádu, ale toliko podnět k odstranění terénních úprav na pozemku parc. č. XB, v k. ú. P. u S., stejně jako skutečnost, že Krajský úřad Pardubického kraje krajskému soudu v přípisě ze dne 17. 2. 2022 uvedl, že k němu stěžovatelé nepodali podnět k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu. Z obsahu správního spisu, jak výše uvedeno, vyplývá opak.

[43] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na právě uvedené skutečnosti shrnuje, že krajský pochybil, dospěl-li k závěru, že stěžovatelé neučinili podnět k zahájení řízení o odstranění stavby na adrese P. X, P., u příslušného stavebního úřadu Městského úřadu Proseč (žalovaného) ve smyslu § 42 správního řádu, a tudíž že nesplnili základní podmínku přípustnosti zásahové žaloby. Pochybil tedy i v tom, že žalobu stěžovatelů odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl tedy naplněn.

[44] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelů, že krajský soud v napadeném usnesení nesplnil pokyn kasačního soudu uvedený ve zrušujícím rozsudku, aby v novém rozhodnutí rozhodl o náhradě nákladů řízení (včetně těch vzniklých v řízení o první kasační stížnosti), uvádí, že krajský soud nepochybil a o náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. Jelikož krajský soud žalobu stěžovatelů odmítl, neměl v souladu s citovaným ustanovením žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Uvedené je však bez významu s ohledem na výsledek nynějšího řízení o kasační stížnosti.

VII.

[45] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy v posuzované věci opětovně posoudí naplnění předpokladů nutných pro uplatnění zásahové žaloby, jak tyto vyplývají ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu (a byly zopakovány výše v tomto rozsudku v odst. [34] až [36]) a zohlední přitom obsah podání stěžovatelů učiněných vůči Městskému úřadu Proseč a Krajskému úřadu Pardubického kraje shora popsany. Poté o věci nově rozhodne.

[46] 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 16. srpna 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu