



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **T. M.**, zastoupený JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem se sídlem Polská 4, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Městský úřad Sokolov**, se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, zastoupený JUDr. Václavem Krondlem, advokátem se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) J. Ž., II) M. Ž.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Rybářem, ml., advokátem se sídlem Slovenská 2136, Sokolov, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nezačínání řízení o odstranění stavby na pozemku parc. č. XA v k. ú. S., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 6. 2023, č. j. 57 A 31/2023 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozího řízení

[1] Žalobce zaslal dne 17. 3. 2020 žalovanému podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“). Uvedl, že se na sousedním pozemku, který je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, nachází přístavba rodinného domu či samostatná

stavba neznámého využití (dále též „stavba“), která není zapsána v katastru nemovitostí, odporuje stavebnímu zákonu a zasahuje do výkonu jeho vlastnického práva (stěnou a okapem se nachází na jeho pozemcích). K tomu doložil výpisy z katastru nemovitostí, technickou zprávu (geodetické zaměření) a fotografie. Žalovaný žalobci přípisem ze dne 10. 6. 2020, č. j. MUSO/56393/2020/OSÚP/LEMO sdělil, že nezahájí řízení o odstranění stavby, ani nepřistoupí k jiným nápravným opatřením. Poukázal na to, že stavba na pozemku stojí už od doby předchozího vlastníka, je zapsána v katastru nemovitostí a dešťové vody jsou svedeny na pozemek osob zúčastněných na řízení. Přesah okapového svodu nelze řešit, neboť žalovaný nemůže posoudit současný stav hranice mezi oběma pozemky.

[2] Proti rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji jako nedůvodnou zamítl dne 26. 2. 2021. Zdůraznil, že řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona zahajuje správní orgán z moci úřední. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a odbornou literaturu, podle níž má správní orgán pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat. Z § 42 správního řádu však nelze dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost řízení zahájit. Pro projednávanou věc z toho plyne, že žalobce nemohl být sdělením žalovaného zkrácen, jelikož nemá subjektivní právo na to, aby řízení správní orgán zahájil. *Obiter dictum* uvedl, že v mezidobí od rozhodnutí ve věci do vyhotovení a vypravení rozsudku došlo k zásadní změně judikatury. Přestože se tato skutečnost nemohla odrazit v rozsudku krajského soudu, upozornil na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, který se uvedenou problematikou zabývá.

[3] Proti rozsudku podal žalobce kasační stížnost, v níž krajskému soudu vytkl, že nereagoval na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28, kterým šestý senát učinil odklon od dosavadní soudní praxe. Pochybil také v tom, že nevyčkal na rozsudek rozšířeného senátu a žalobu zamítl podle dosavadní judikatury.

[4] Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 9. 9. 2021, č. j. 7 As 150/2021 - 34, a uvedl, že neobstojí jeho kategorický závěr, že věcná legitimace je v případě stěžovatele vyloučena. Zavázal jej k tomu, aby řádně posoudil splnění podmínek přípustnosti návrhu vyplývajících z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39; jedná se zejména o vyčerpání prostředků ochrany, které stěžovateli k jeho ochraně právní předpisy s ohledem na citovaný rozsudek rozšířeného senátu poskytují. Krajský soud měl posoudit, zda jsou dány podmínky pro odmítnutí žaloby, pokud k tomuto závěru nedospěje, posoudí věcně zákonnost nezahájení řízení o odstranění stavby.

[5] V nynějším řízení krajský soud konstatoval, že žalobce tvrdí zásah, který spočívá v nezákonné a trvající faktické nečinnosti žalovaného ve vztahu k zahájení řízení o odstranění stavby; jedná se o žalobu zápuřčí. Poté posoudil, zda jsou dány podmínky přípustnosti žaloby, které Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39, a vyhodnotil, že žalobce splnil podmínky přípustnosti žaloby v kontextu uvedeného rozsudku, mimo tu, uvedenou v jeho bodě 88. Uzavřel, že žalobce

pokračování

vstoupil do postavení jeho právního předchůdce (původního vlastníka), který stavbu toleroval minimálně od roku 1997 a jeho pasivita se nyní přičítá žalobci. Pro posouzení pokojné akceptace sousední stavby nejsou změny vlastnictví rozhodné. Krajský soud proto shledal žalobu nepřipustnou a odmítl ji.

II. Důvody kasační stížnosti

[6] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[7] Zaprvé uvedl, že z rozsudku kasačního soudu č. j. 6 As 108/2019 - 39 nevyplývá možnost v jeho případě žalobu odmítnout, jak učinil krajský soud. Tato varianta je přípustná pouze v situaci, ve které žalobou označené jednání z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem. Na tom nic nemění ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2022, č. j. 10 As 177/2022 - 27, v tomto řízení žalobce uvedl, že nesoulad stavby se stavebním povolením byl „*viditelný pouhým okem*“; v řešené věci se stěžovatel o přesahu sousední stavby poprvé dozvěděl až z geodetického zaměření v roce 2019.

[8] Stěžovatel upozornil na to, že žalovaný zcela účelově vyšel z výsledku svědků, kteří popřeli závěry znaleckého posudku z roku 1995, vypracovaného znalcem v rámci koupě sousedního pozemku. Svědci uvedli, že je stavba dřevěná, podle znaleckého posudku měla být zděná; dle stěžovatele tak není zřejmé, zda se jedná o stavbu původní, anebo novou. V případě přestavby by totiž neobstál argument o dlouhodobé akceptaci pokojného stavu. K této, původně žalobní, námitce se krajský soud vůbec nevyjádřil, a proto je jeho usnesení nepřezkoumatelné.

[9] Uzavřel, že z rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39 plyne pouze možnost *zvážení* podmínky, kterou definuje odst. 88 citovaného rozhodnutí a krajský soud by tak na této spekulativní povinnosti neměl stavět svůj závěr o odmítnutí žaloby.

[10] Žalovaný, ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud v návaznosti na obsah kasační stížnosti úvodem konstatuje, že usnesení krajského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Z odůvodnění usnesení je znatelné, jaké důvody vedly krajský soud k výroku o odmítnutí podané žaloby. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek (usnesení) odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne

28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku (usnesení) přitom nezpůsobuje nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[14] V řešené věci je předmětem sporu určení, zda byl stěžovatelem tvrzený zásah, který měl spočívat v nezahájení řízení o odstranění stavby žalovaným, nezákonný. S ohledem na průběh předcházejícího řízení a závazný právní názor, který v něm Nejvyšší správní soud vyjádřil, je nyní na místě přezkoumat pouze naplnění samotných podmínek přípustnosti zásahové žaloby. Kasačním námitkám, které směřují do věcného posouzení žaloby, se nyní soud věnovat nebude.

[15] Jak již uvedl stěžovatel, a ostatně i krajský soud, rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39, došlo k zásadní změně pohledu na to, zda může faktická nečinnost stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby představovat nezákonný zásah. Vzhledem k zásadě incidentní retrospektivy musel Nejvyšší správní soud v předchozím řízení k uvedenému rozsudku rozšířeného senátu přihlídnout (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). K obdobnému zavázal i krajský soud.

[16] Dle judikatury předcházející vydání rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019 - 39 nebylo možné, aby osoba, která tvrdí újmu na svých hmotných právech, skutečně měla soudně vynutitelné právo na zahájení řízení v těch případech, ve kterých řízení zahajuje správní orgán pouze z moci úřední. Rozšířený senát dospěl k závěru, že dosavadní judikatura protiústavně znemožňovala přístup ke správnímu soudu vlastníku pozemku, na kterém stojí podle jeho názoru nepovolená stavba, či vlastníku sousedního pozemku, neboť této osobě neposkytovala proti nepovolené stavbě žádný prostředek ochrany, ačkoli tento vlastník nebo soused je významně nepovolenou stavbou dotčen na svých právech. Proto rozšířený senát nově poskytl takové osobě soudní ochranu v případě, že správní orgán řízení nezahájí (to však pouze při existenci určitých podmínek – viz níže).

[17] Rozšířený senát zdůraznil, že žalobce musí být skutečně dotčen na svém veřejném subjektivním právu (musí skutečně dotčení tvrdit). Správní soudnictví totiž neumožňuje podat zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*). Přímým důsledkem faktické nečinnosti správního orgánu tak musí být, vyjma porušení práva objektivního, též tvrzené neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu. Vyslovil, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (či stavby prováděné v rozporu s vydaným povolením), se může proti takové faktické nečinnosti správního orgánu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Je-li podaná žaloba důvodná, určí soud, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem. Současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Pro přípustnost této žaloby stanovil několik podmínek.

pokračování

[18] Z citovaného rozsudku plyne, že žalobní legitimaci k podání žaloby má jen ten, kdo by se mohl bránit žalobou proti rozhodnutí v řízení, které by eventuálně z takto započatého řízení mohlo vzejít, a to buď jako účastník správního řízení anebo jako osoba, která sice dle zákona není účastníkem řízení, ale podle § 65 odst. 1 s. ř. s. má právo žalobu podat. Tuto podmínku stěžovatel dle krajského soudu naplnil, jelikož by byl jako vlastník dotčeného sousedního pozemku účastníkem řízení o odstranění sporné sousední stavby podle § 129 odst. 10 stavebního zákona.

[19] Další podmínka je projevem zásady subsidiarity zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Nesmí totiž existovat žádné *jiné správní řízení* ani žádný *jiný moment*, kdy osoba v minulosti mohla nebo v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem; není rozhodné, zda případnou možnost využila. Nesmí tedy existovat správní řízení, v němž by se mohl stěžovatel brát za svá dotčená veřejná subjektivní práva a následně podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, č. j. 5 As 191/2021 - 40, či ze dne 9. 5. 2022, č. j. 4 As 384/2021 - 29). Žádné takové řízení podle krajského soudu ve věci vedeno nebylo, a proto žaloba splňuje i tuto náležitost.

[20] Krajský soud žalobu posoudil jako přípustnou i v kontextu § 85 s. ř. s., neboť žalobce, než se obrátil na soud, využil jiného právního prostředku, který měl k dispozici. Uplatnil totiž u žalovaného dne 19. 3. 2020 podnět k zahájení řízení (o odstranění stavby) podle § 42 správního řádu a u krajského úřadu Karlovarského kraje uplatnil dne 30. 11. 2022 podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu. Posoudil ji současně i jako včasnou, neboť zásah, který žalobce tvrdí, stále trvá [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387)].

[21] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s hodnocením naplnění výše popsaných podmínek přípustnosti žaloby; tyto ani nejsou mezi stranami sporné.

[22] V projednávané věci dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel nesplnil poslední podmínku přípustnosti zásahové žaloby, kterou stanovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 88 rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39. Rozšířený senát zde upozornil na to, že mezi sousedy často existují složité spleť vztahy a soud by tak měl zvážit přípustnost zásahové žaloby mimo jiné i v situaci, ve které žalobce dlouhodobě pokojně akceptoval stav, jehož nápravy se nyní domáhá.

[23] Krajský soud ve vztahu k určení časového období, po které trval pokojný stav, konstatoval, že přesný okamžik vzniku zásahu se nepodařilo určit; nicméně žalovaný bezpečně zjistil, že sporná stavba byla provedena nejpozději v roce 1997, což potvrdila katastrální mapa z roku 1995, fotografie z roku 1995 i oba svědci. Z výpisů z katastru nemovitostí založených ve správním spisu k pozemkům stěžovatele vyplynulo, že je nabyt koupí v květnu 2002 a darováním v prosinci 2019. Od června 2020 je žalobce spoluvlastníkem pozemků spolu s D. Š..

[24] S ohledem na časové prodlení, které uběhlo od chvíle, kdy nejpozději mohla být stavba vybudována, soud uzavřel, že pro jeho rozhodnutí nebylo významné, zda pozemky žalobce nabyt v roce 2002, anebo v roce 2019. I v případě, že je žalobce nabyt v roce 2019

a již v roce 2020 by podal podnět k zahájení řízení o odstranění sporné stavby, na závěru o nepřipustnosti jeho žaloby by to ničeho nezměnilo. Právo domáhat se zahájení řízení o odstranění sousední stavby z moci úřední totiž vzniklo provedením sporné stavby a svědčilo vlastníkově sousedního pozemku. Zůstal-li právní předchůdce žalobce (jako tehdejší vlastník pozemků) pasivní, nabytím pozemků žalobce vstoupil do jeho právního postavení a jeho předchozí nečinnost se mu bez dalšího přičítá. Jinými slovy, pro posouzení pokojné akceptace sousední stavby nejsou rozhodné změny vlastnictví stavby, případně zasaženého pozemku.

[25] S hodnocením stěžovatel nesouhlasí. Dle něj není pravdou, že existenci sporné stavby dlouhodobě akceptoval, přesah stavby totiž zjistil (v důsledku jeho velikosti) až z výsledku geodetického zaměření pana R. L. dne 29. 5. 2019. Uvedl také, že není ani jisté, kdy stavba vznikla; pochybnost založil na skutečnosti, že ve znaleckém posudku z roku 1995, který stanovil hodnotu sousední nemovitosti, je sporná stavba popsána jako zděná, avšak svědci vypověděli, že se jedná o stavbu dřevěnou, což vyplývá i z dobové fotografie. Tato skutečnost má dle něj zakládat pochybnost, zda se jedná o totožnou stavbu.

[26] Bez ohledu na to, zda se stěžovatel mohl bránit v průběhu stavby, jejíhož odstranění se domáhá, nebo při jejím dokončení, je třeba v nyní projednávané věci zdůraznit zejména to, že podnět k zahájení řízení o odstranění stavby podal stěžovatel až dlouho poté, co se stal vlastníkem sousední nemovitosti. To, že by osoby zúčastněné na řízení stavbu v době trvání jeho vlastnického práva k sousední nemovitosti přestavovaly, stěžovatel nikdy během řízení netvrdil. Domáhal se tak změny pokojného stavu, který v místě panoval již dlouhá léta. Nápravě takového stavu však není možné v souladu s rozsudkem č. j. 6 As 108/2019 - 39 poskytnout ochranu. Je však na místě korigovat závěry krajského soudu tak, že k délce akceptace pokojného stavu stěžovatelem je třeba také přihlížet. Přípustnost žaloby je totiž nutné posuzovat v konkrétních souvislostech dané věci; tato korekce však nemá vliv na zákonnost přezkoumávaného rozsudku.

[27] Sám stěžovatel v kasační stížnosti upozorňoval na to, že jím tvrzený závadný stav trvá již přes dvacet let. Pokud by se dostatečně a zodpovědně zajímal o svá práva a jejich ochranu, zjistil by daný stav již dříve, a nikoliv až po dvaceti letech. Nyní ochranu stěžovateli ve správním soudnictví již nelze poskytnout, neboť dříve nebyl dostatečně bdělý (*vigilantibus iura scripta sunt*) a aktivní (po celá léta akceptoval stav, do něhož sám nabytím vlastnictví k pozemku vstoupil) - srov. rozsudek ze dne 14. 10. 2022, č. j. 10 As 177/2022 - 27, ve kterém Nejvyšší správní soud uzavřel, že je pozdě, pokud stěžovatel brojil proti stavbě dokončené v roce 2016 až v roce 2020.

[28] V případě námitky stěžovatele, zda bylo namístě žalobu pro nepřipustnost odmítnout, anebo ji meritorně posoudit se kasační soud plně ztotožňuje s posouzením krajského soudu. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. totiž platí, že v případě, že soud shledá, že nejsou naplněny uvedené podmínky přípustnosti konkrétního typu žaloby, tak ji usnesením odmítne. Krajský soud jasně a přehledně popsal, že bod 88 rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39 navazuje na podmínky přípustnosti žaloby vyjádřené v bodě 82 a následujících a soud tak má při posuzování přípustnosti žaloby přihlížet i k okolnosti, jako je dlouhodobá akceptace pokojného stavu. K naplnění poslední podmínky však z výše popsaných důvodů nedošlo.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud vyhověl všem požadavkům, které na něj kladl předchozí rozsudek kasačního soudu ve věci, a nepochybil, pokud shledal, že stěžovatel nenaplnil všechny podmínky přípustnosti žaloby, které stanovil rozšířený senát v rozsudku č. j. 6 As 108/2019 - 39, a v souladu se všemi požadavky žalobu odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[32] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. září 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu