



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) Ing. V. Š. a b) Mgr. J. Š.**, oba zastoupeni Mgr. Jaromírem Henyšem, advokátem se sídlem Rýmařovská 561, Praha 9, proti žalovanému: **Městský úřad Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2023, č. j. 43 A 14/2023 - 11,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 27. 4. 2018, č. j. MDOB 15247/2018/Tes, vydaným podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dodatečně povolil stavbu kanalizační a vodovodní přípojky (dále jen „přípojka“), o kterou požádala paní R. Š. (dále jen „stavebnice“). Tato přípojka má vést od pozemku parc. č. XA ve vlastnictví města Příbram přes pozemek žalobců parc. č. XB na pozemek stavebnice parc. č. XC a pana P. V. č. parc. XD, všechny v k. ú. P. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se řešená otázka týká pouze parcel v daném

k. ú., proto jeho název nebude pro stručnost opakovat. Předmětná přípojka by měla být vybudována na místě stávající přípojky, která se v místě nachází od 70. let minulého století.

[2] Stavebnice v letech 2019 a 2021 dvakrát požádala o změnu stavby před jejím dokončením, konkrétně o prodloužení termínu dokončení stavby. Žalovaný jí v obou případech vyhověl a rozhodnutími o změně stavby před jejím dokončením ze dne 3. 5. 2019, č. j. MDOB 17009/2019/Tes, a ze dne 1. 12. 2021, č. j. MDOB 58221/2021/Tes, podle § 118 a 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), termín dokončení stavby dvakrát prodloužil.

[3] Následně stavebnice doložila žalovanému technickou zprávu z ledna 2022, kterou byla navržena změna dosavadní stavební dokumentace. Změna spočívala v tom, že byla nově naplánována tlaková kanalizace, jež měla být protažena stávající gravitační přípojkou, na pozemku stavebnice měla být vybudována přečerpávací jímka a na pozemku ve vlastnictví města Příbram měla být umístěna nová zklidňovací šachta. Odpadní vody z pozemku stavebnice mají být odváděny do dané jímky, poté do čerpací šachty, z níž má být veden výtlač do veřejné kanalizace.

[4] Dne 15. 3. 2022 vydal žalovaný vyjádření č. j. MDOB 20524/2022/Tes, v němž uvedl, že změny navržené technickou zprávu z ledna 2022 představují „*nepodstatné úpravy, při kterých dojde [...] jen k minimálním zásahům do vlastnických práv majitelů dotčených i sousedních pozemků oproti nutné rozsáhlé opravě nebo dokonce výměně potrubí stávající přípojky vyžadované soudním znalcem [...]. Protažení potrubí tlakové kanalizace stávajícími kameninovými rourami nebude časově náročné, navíc odpadne i nutnost rekonstrukce kanalizační šachty na pozemku [žalobců] [...]. Tím vším dojde k podstatnému zkrácení času nutného pro umožnění vstupu a záboru jejich pozemku.*“ Žalovaný doplnil, že s ohledem na uvedené „*navržená úprava gravitační kanalizační přípojky na tlakovou nevyžaduje žádné další povolení či jiné opatření SÚ a je ji možno provést v rámci stávajícího povolení.*“

[5] Podáním ze dne 29. 8. 2022 se žalobci u Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) domáhali odstranění nečinnosti žalovaného. Žalobci tvrdili, že žalovaný byl povinen na základě technické zprávy z ledna 2022, která je návrhem na změnu stavby, zahájit řízení podle § 118 stavebního zákona, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení návrhu. Žalovaný však v dané lhůtě řízení nezahájil, ani nevydal rozhodnutí ve věci samé, a to v rozporu s § 71 správního řádu. Žalobci se dále domáhali, aby krajský úřad prohlásil vyjádření žalovaného z 15. 3. 2022 za nicotné, nebo aby jej postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušil. Rovněž navrhovali, aby krajský úřad zaslal stavebnici a panu V. výzvu ve smyslu § 134 odst. 5 stavebního zákona. Žalobci mají za to, že tyto osoby užívají původní přípojku nepovoleným způsobem, neboť ta byla zbudována v roce 1977 bez povolení, nebyla nikdy dokončena ani zkolaudována.

[6] Krajský úřad na podání žalobců reagoval sdělením ze dne 8. 12. 2022. V něm uvedl, že podle žalovaného navrhovaná změna stavby naplňuje podmínky uvedené v § 118 odst. 7 stavebního zákona – „*změna představuje nepodstatné úpravy při kterých dojde k minimálním zásahům do vlastnických práv dotčených i sousedních pozemků oproti původním záměru [...].*“ Stavba proto nevyžaduje další povolení žalovaného a lze ji provést v rámci stávajícího dodatečného povolení. Krajský úřad se s tímto závěrem ztotožnil. Dále uvedl, že vyjádření

pokračování

žalovaného z 15. 3. 2022 není rozhodnutím, proto jej nelze prohlásit za nicotné postupem podle § 77 správního řádu. V souladu s ustanovením § 156 odst. 2 správního řádu jej přezkoumal a nezjistil jeho rozpor s právními předpisy. K požadavku žalobců na vydání výzvy podle § 134 odst. 5 stavebního zákona krajský úřad odkázal na popis skutkového stavu žalovaným: „Žalobci poukazují na to, že stávající přípojka nesplňuje technické požadavky na stavbu a žádají zákaz jejího užívání. Zároveň však neumožňují stavebnici přístup na jejich pozemek, přes nějž přípojka vede, aby ji mohla uvést do bezvadného stavu. Za takové situace žalovaný odmítl akceptovat požadavek žalobců na to, aby zaslal stavebnici výzvu ve smyslu § 134 odst. 5 stavebního zákona.“ Krajský úřad uzavřel, že považuje danou situaci za velmi komplikovanou a vyžadující citlivý postup. Návrhům žalobců v tomto směru také nevyhověl.

[7] Žalobci následně podali ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Opětovně mu vytýkali, že nebyly splněny podmínky pro postup podle § 118 odst. 7 stavebního zákona, neboť změna stavby před jejím dokončením nespočívala v nepodstatných odchylkách od ověřené projektové dokumentace. Žalovaný tak byl s ohledem na § 42 správního řádu povinen zahájit řízení podle § 118 stavebního zákona, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení návrhu. Jelikož řízení nezačal, ani jej v zákonné lhůtě neukončil rozhodnutím, dopustil se nezákonné nečinnosti. Žalobci dále trvali na své námitce, že žalovaný byl v souladu s § 134 odst. 5 stavebního zákona povinen vyzvat stavebnici k ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby. Ačkoli zákon žalovanému v tomto směru nedává možnost správního uvážení, k žádné výzvě nepřistoupil a opět se tím dopustil nezákonné nečinnosti. Žalobci rovněž tvrdili, že žalovaný byl nezákonně nečinný tím, že nevyzval stavebnici k předložení dokumentace, jež naplňovala požadavky vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

[8] Krajský soud rozhodl výrokem I. napadeného usnesení tak, že se žaloba v části, kterou se žalobci domáhají ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v nevydání výzvy, resp. zákazu podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, tj. body III. a V. petitu žaloby, vylučuje k samostatnému projednání. Ve zbytku žalobu odmítl.

[9] Krajský soud uvedl, že řízení o změně stavby před dokončením ve smyslu § 118 stavebního zákona se zahajuje výhradně na návrh stavebníka. Žalobci se tak nemohou domáhat, aby žalovaný vydal rozhodnutí o zahájení řízení o změně stavby před dokončením, jak požadovali v bodě I. petitu žaloby, tím méně pak konkrétního postupu žalovaného v něm, jak navrhovali v bodě IV. petitu. Podle krajského soudu v řízení o žalobě proti nečinnosti není naplněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení o nečinnosti žalovaného – nedostatek této podmínky představuje důvod k odmítnutí žaloby.

[10] Nadto krajský soud uvedl, že stavebnice o změnu stavby před jejím dokončením požádala. V takovém případě bylo řízení zahájeno samotným podáním této žádosti. Žalobci se žalobou proti nečinnosti mohli za běhu řízení domáhat vydání meritorního rozhodnutí, to však neučinili. Žalobci by se dále soudní ochrany mohli domáhat tehdy, pokud by řízení o změně stavby před dokončením bylo ukončeno rozhodnutím podle § 118 odst. 3 nebo 6 stavebního zákona – proti oběma by se mohli bránit žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud však žalovaný postupoval podle § 118 odst. 7 stavebního zákona,

dojde k posouzení splnění podmínek daného ustanovení až v kolaudačním řízení. I proti jeho výsledku mohou žalobci podat žalobu proti rozhodnutí.

[11] K námitce týkající se nedostatků stavební dokumentace krajský soud uvedl, že se žalobci nemohou domáhat konkrétního postupu žalovaného, tj. *povinnosti vyzvat stavebníka k doplnění stavební dokumentace tak, aby byla v souladu s vyhláškou o dokumentaci staveb*, jak požadovali v bodě II. petitu. Nedostatky stavební dokumentace mohli žalobci namítat v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stejně tak je mohou namítat v opravných prostředcích proti rozhodnutí vydanému v kolaudačním řízení. Podle krajského soudu není ani v tomto případě tvrzení o namítané nečinnosti plausibilní.

[12] Pokud jde o námitky vztahující se k porušení § 134 odst. 5 stavebního zákona žalovaným, krajský soud posoudil tuto část žaloby podle jejího obsahu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. S ohledem na nadepsané rozhodl o jejím vyloučení k samostatnému projednání, přičemž přihlédl i ke skutečnosti, že zbývající část žaloby byla odmítnuta.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[13] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli usnesení krajského soudu kasační stížností formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 pod písm. a), b) a d) s. ř. s.

[14] Stěžovatelé v první řadě namítají, že správní orgány svou nečinností postupují v rozporu s principy dobré správy – namísto toho, aby vůči namítanému protiprávnímu stavu zakročily, počínají si nezákonně, svévolně, účelově a rozporně se zásadou hospodárnosti a rychlosti. Krajský soud napadeným usnesením stěžovatelům fakticky odepřel přezkum a nápravu tohoto postupu správních orgánů, neboť je neefektivně a protiprávně odkázal na řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v kolaudačním řízení. Soud tak stěžovatele nutí, aby nejprve strpěli provedení stavby na jejich pozemku a aby se až následně domáhali obnovy původního stavu. Stejně tak mu stěžovatelé vytykají, že rezignoval na přezkum postupu žalovaného a že v napadeném usnesení odkázal na judikaturu, která na projednávaný případ skutkově ani právně nedopadá. Krajský soud se rovněž nevypořádal s argumentací uvedenou v žalobě, napadené usnesení je proto nepřezkoumatelné.

[15] Stěžovatelé trvají na svém názoru, že nebyly naplněny podmínky pro postup podle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Tvrdí, že technická zpráva z ledna 2022 byla vyhotovena až po vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Žalovaný proto dokumentaci v řízení o dodatečném povolení stavby nemohl ověřit. Kromě toho žalovaný neposoudil charakter a rozsah navrhované změny stavby, tudíž nemohl určit, zda lze postupovat podle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Dále poukazují na to, že žalovaný obdržel technickou zprávu z ledna 2022 jakožto návrh na změnu stavby před jejím dokončením, avšak návrh neprojednal, zůstal ve věci nečinný a nezákonně vydal pouze vyjádření z 15. 3. 2022. Stěžovatelé trvají na tom, aby žalovaný změnu v provádění stavby projednal a rozhodl o ní v souladu s § 118 odst. 3 stavebního zákona. Mají dále za to,

pokračování

že řízení o změně stavby před dokončením bylo „materiálně“ zahájeno podáním návrhu stavebnice. V návaznosti na to byl žalovaný povinen „řízení zahájit i po formální stránce“, tj. vydat ve věci rozhodnutí o zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Podle stěžovatelů je takové rozhodnutí svou povahou meritorním, nikoli procesním, jímž se upravuje postup v řízení. Vyřídil-li žalovaný návrh stavebnice neformálním vyjádřením, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu, resp. o nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s.

[16] Samotnému napadenému usnesení v rámci této námitky stěžovatelé vytýkají, že se podle jeho závěrů nemohou domáhat zahájení řízení, pokud jej lze zahájit jen na návrh stavebníka, čímž není splněna podmínka tvrzení nečinnosti žalovaného. Současně však krajský soud uvedl, že stavebník o změnu stavby před dokončením požádal a řízení bylo zahájeno samotným podáním žádosti. Stěžovatelé mají za to, že tím krajský soud vyvrátil pravdivost svého předchozího závěru o nenaplnění předmětné podmínky řízení.

[17] Dále namítají, že krajský soud založil napadené usnesení na spekulacích, neboť uvedl, že „se zdá“, že správní orgány podřadily změny v provedení stavby oproti jejímu povolení a dokumentaci stavby pod ustanovení § 118 odst. 7 stavebního zákona. Rovněž mají za to, že tento závěr je vyloučen obsahem vyjádření žalovaného z 15. 3. 2022, v němž uvedl, že navrhovaná změna v provádění stavby nevyžaduje žádné jeho další povolení či jiné opatření a je ji možno provést v rámci stávajícího povolení. Krajský soud byl rovněž povinen posoudit, zda navrhované změny stavby odpovídají požadavkům na postup podle § 118 odst. 7 stavebního zákona, a následně určit, jak měl žalovaný správně postupovat, a to s ohledem na princip plné jurisdikce či na obsah usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, odst. [43]. Stěžovatelé uzavírají, že jim z napadeného usnesení není jasné, jakého meritorního rozhodnutí by se měli či mohli domáhat, neboť krajský soud žádné takové rozhodnutí neuvedl. I proto je napadené usnesení nepřezkoumatelné.

[18] Stěžovatelé ve vztahu k odmítnutí námitky týkající se nedostatků stavební dokumentace poukazují na to, že krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že se nápravy nedostatků mohli domáhat opravnými prostředky proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stěžovatelé však namítali nezákonnost technické zprávy z ledna 2022, která v době vydání daného rozhodnutí neexistovala. Kromě toho setrvávají na názoru, že technická zpráva z ledna 2022 neodpovídá požadavkům právních předpisů.

[19] Další námitka se vztahuje k porušení § 134 odst. 5 stavebního zákona žalovaným. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle nějž se nápravy porušení dané povinnosti lze domáhat jen žalobou proti nezákonnému zásahu. Mají za to, že odkaz soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu není případný. Podle stěžovatelů v projednávané věci dlouhodobě probíhá několik různých řízení, v nichž by se měli domáhat ochrany svých práv. Stěžovatelé uzavírají, že probíhají-li ve věci řízení o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby, je přípustným a vhodnějším prostředkem soudní ochrany žaloba proti nečinnosti.

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Lze předeslat, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesní právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, odst. [39]).

[24] Nejvyšší správní soud se v rámci přezkumu kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Platí totiž, že pokud by bylo napadené usnesení nepřezkoumatelné, zpravidla již není prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadené usnesení bez dalšího zrušit.

[25] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadené usnesení trpělo vadou nepřezkoumatelnosti, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[26] Stěžovatelé podle obsahu argumentace namítají nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že krajský soud nevypořádal všechny žalobní námitky a že údajně v napadeném usnesení neuvedl konkrétní meritorní rozhodnutí, jehož vydání se mohli a měli v řízení domáhat.

[27] Předně lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, podle něž *„[j]sou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení,“* (podobně např. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008 - 73). V projednávané věci krajský soud žalobní námitky neposuzoval meritorně, neboť v řízení existovaly důvody, které bránily věcnému projednání žaloby. Žaloba směřovala částečně proti nečinnosti

pokračování

žalovaného, která údajně spočívala v tom, že nezahájil řízení podle § 118 stavebního zákona a že v něm nevydal rozhodnutí, a dále v neodstranění nedostatků stavební dokumentace. Nečinnost žalovaného je však z hlediska povinností, jejichž uložení se stěžovatelé domáhají, dle krajského soudu pojmově vyloučena. Z toho důvodu nebyla podle něj naplněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení o nečinnosti žalovaného. Krajský soud proto žalobu v této části odmítl. Z toho hlediska postupoval krajský soud správně, pokud se argumentaci stěžovatelů nevěnoval.

[28] Jde-li o tvrzené neuvedení konkrétního meritorního rozhodnutí, jehož vydání se mohli a měli stěžovatelé v řízení před žalovaným domáhat, je namístě odkázat na odst. 21 napadeného usnesení. V něm krajský soud uvedl, že jde-li o vyhodnocení naplnění podmínek postupu podle § 118 odst. 7 stavebního zákona, „*bude posouzení této otázky teprve předmětem kolaudačního řízení, proti jehož výsledku budou moci žalobci případně brojit žalobou proti rozhodnutí [...]*“. Krajský soud tak výslovně uvedl, že konkrétním rozhodnutím ve věci samé, jehož vydání se stěžovatelé v projednávané situaci před žalovaným mohou domáhat, je kolaudační souhlas, případně kolaudační rozhodnutí. Totéž vyplývá i ze samotného zákonného ustanovení. Nejvyšší správní soud jiné vady, již by měly za rozsudek nepřezkoumatelnost napadeného usnesení neshledal, proto lze uzavřít, že i s ohledem na výše uvedené napadené usnesení není nepřezkoumatelné.

[29] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud rezignoval na zkoumání postupu žalovaného, že měl posuzovat splnění podmínek dle § 118 odst. 7 stavebního zákona, případně že tento postup a splnění podmínek nesprávně vyhodnotil, a že jim takto fakticky odepřel soudní přezkum a nápravu postupu žalovaného.

[30] Podle § 118 odst. 7 stavebního zákona „*[p]okud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, kdy se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje se do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, změna nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, její provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou, může stavební úřad stavebníkovi na základě žádosti obsahující popis navrhovaných nepodstatných odchylek sdělit, že změnu projedná při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně se změnou souhlasí. Nebude-li záměr stanovené podmínky splňovat, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění podkladů a postupuje podle odstavce 3.*“

[31] Nejvyšší správní soud předesílá, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu a že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta,*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, odst. [32]). Uvedené stejnou měrou platí i pro formulaci kasační stížnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, č. j. 6 As 137/2019 - 55).

[32] Je vhodné rovněž připomenout, že projednávali Nejvyšší správní soud kasační stížnosti, u níž přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., není oprávněn jakýmkoli způsobem projednávat věc samu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18). Kasační námitky směřující k meritům věci jsou proto bezpředmětné, jelikož se krajský soud v případě odmítnutí žaloby meritem věci vůbec nezabývá (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2023, č. j. 6 As 105/2021 - 72, odst. [29]).

[33] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem (srov. odst. 20 napadeného usnesení) poukazuje na závěry doktríny, podle níž *„ke splnění podmínky řízení spočívající v žalobním tvrzení nestačí jakékoliv tvrzení, ale musí jít o tvrzení přípustitelné (plausibilní). Pokud jednání [...] nemůže být [...] zásahem, žalobce podmínku žalobního tvrzení nesplnil [...] Díky totožné konstrukci obou žalobních typů závěry [rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS] nutně dopadají i na nečinnostní žalobu. V takové žalobě tedy nepostačí tvrdit cokoliv, ale žalobní tvrzení musí mít alespoň myslitelnou šanci na úspěch. Je-li z žalobních tvrzení – i za předpokladu jejich pravdivosti – zjevné a nepochybné, že se nemůže jednat o nečinnost, žalobce nesplnil povinnost tvrdit a soud žalobu pro nenaplnění podmínky řízení odmítne. O takové situaci půjde např. tehdy, pokud [...] se žalobce domáhá provedení úkonu, kterého se jednoznačně dle judikatury domáhat nečinnostní žalobou nelze (např. zahájení řízení z moci úřední [...]),“* (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, právní stav k 31. 5. 2019, dostupné v systému ASPI, k § 79 odst. 19; zvýraznění doplněno). Lze dodat, že výše uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, a to kvůli chybné interpretaci žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli kvůli metodologii postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal.

[34] Stejný názor prezentuje i rozhodovací praxe zdejšího soudu, a to ve vztahu k žalobě proti nezákonnému zásahu (srov. rozsudky ze dne 26. 5. 2023, č. j. 3 As 325/2022 - 75, odst. [14], nebo ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020 - 53, publ. pod č. 4186/2021 Sb. NSS, odst. [28]), i k žalobě proti nečinnosti (srov. rozsudek ze dne 24. 3. 2022, č. j. 9 Afs 6/2022 - 32, odst. [15]). Např. v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 Ads 249/2018 - 41, zdejší soud uvedl, že se tehdejší stěžovatel *„svým návrhem domáhal uložení povinnosti, kterou z povahy věci nebylo možno žádnému správnímu orgánu uložit. Chybělo plausibilní tvrzení o takovém nezákonném jednání orgánu veřejné správy, jehož následkem by mohlo být v případě, že by bylo tvrzení pravdivé, vydání rozsudku ve věci nečinnostní žaloby ukládajícího tomuto orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.“* Druhý senát v dané věci uzavřel, že taková žaloba byla správně odmítnuta postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[35] V projednávané věci se stěžovatelé žalobou domáhali, aby krajský soud žalovanému pro jeho nečinnost uložil povinnost zahájit řízení o změně stavby před dokončením Právní předpisy však krajskému soudu neumožňují, aby žalovanému takové povinnosti uložil. Je totiž pojmově vyloučeno, aby byl žalovaný nečinný ve vztahu k zahájení řízení z moci úřední, pokud jej lze zahájit jen na návrh stavebnice.

pokračování

[36] Stěžovatelé rovněž navrhovali, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost konkrétně v daném řízení postupovat. Ani k uložení takové povinnosti nemá krajský soud kompetenci. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, obdobně jako krajský soud v odst. 21 napadeného usnesení, že v zahájeném řízení o změně stavby před dokončením mohl žalovaný postupovat dvojím způsobem. V prvním případě mohl řízení ukončit vydáním rozhodnutí ve smyslu § 118 odst. 3, případně odst. 6 téhož ustanovení stavebního zákona. Proti oběma je přípustná žaloba ve smyslu § 65 s. ř. s. Ve druhém případě žalovaný mohl v souladu s § 118 odst. 7 stavebního zákona vyhodnotit, že jsou splněny podmínky pro to, aby o změně stavby před dokončením rozhodl až kolaudačním rozhodnutím či kolaudačním souhlasem. Pokud posoudil, že tyto podmínky splněny jsou, opět z povahy věci není nečinný.

[37] Je vhodné podotknout, že úkolem Nejvyššího správního soudu v projednávané věci není zkoumat, zda byly naplněny podmínky pro postup dle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Zdejší soud totiž neposuzuje věc meritorně. K tomu jsou příslušné až orgány v řízeních o opravných prostředcích proti kolaudačnímu rozhodnutí či kolaudačnímu souhlasu, jak uvedl krajský soud v odst. 21 napadeného usnesení.

[38] Pokud žalobní návrh nemůže vést k uložení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí či osvědčení, je nutno takovou žalobu v souladu s výše uvedenou judikaturou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť není naplněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení o nečinnosti žalovaného. Krajský soud tak postupoval zcela v souladu s uvedenou rozhodovací praxí a napadenému usnesení není co vytknout. Lze doplnit, že postup stěžovatelů postrádá logiku i proto, že řízení o změně stavby před dokončením již bylo zahájeno návrhem stavebnice, což ostatně krajský soud zdůraznil taktéž v odst. 21 napadeného usnesení.

[39] S ohledem na nadepsanou judikaturu (srov. odst. [32] výše) je nezbytné, aby kasační námitky stěžovatelů směřovaly proti důvodům částečného odmítnutí žaloby napadeným usnesením. Tak tomu však v projednávané věci není. Stěžovatelé argumentují výhradně v tom směru, že krajský soud nesprávně věcně posoudil údajně nezákonný postup žalovaného a že z tohoto nesprávného posouzení plynou stěžovatelům negativní důsledky – např. jim je odepřen soudní přezkum a náprava nezákonného postupu žalovaného. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se s ohledem na výše uvedenou judikaturu těmito námitkami zabývat nemůže, neboť ani krajský soud projednávaný případ meritorně neposuzoval a soudní přezkum je omezen na otázku důvodnosti odmítnutí žaloby. Jelikož stěžovatelé nijak neargumentují ve prospěch splnění předmětné podmínky řízení a jelikož není úkolem zdejšího soudu argumenty stěžovatelů domýšlet, lze pouze odkázat na odst. 21 napadeného usnesení, v němž krajský soud stěžovatele instruoval k dalšímu procesnímu postupu.

[40] Stěžovatelé v závěru kasační stížnosti nesouhlasili s tím, že by se nemohli domáhat nápravy postupu žalovaného týkajícího se porušení § 134 odst. 5 stavebního zákona žalobou proti nečinnosti a že by měli námitku uplatnit žalobou proti nezákonnému zásahu. Zdejší soud k tomu poznamenává, že se tato kasační námitka vztahuje k části žaloby, kterou krajský soud posoudil podle jejího obsahu jako žalobu proti nezákonnému zásahu a kterou výrokem I. napadeného usnesení vyloučil do samostatného řízení. S ohledem na to Nejvyšší

správní soud uzavírá, že tato kasační námitka je podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. nepřípustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[42] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. června 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu