



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) J. B.** a **b) K. B.**, oba zast. Mgr. Patrikem Bauerem, advokátem, se sídlem Chelčického 97/1, Chomutov, proti žalovanému: **Magistrát města Most**, se sídlem Radniční 1/2, Most, o žalobě na ochranu před nečinností, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 9. 2023, č. j. 16 A 24/2023-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobci v žalobě na ochranu proti nečinnosti uvedli, že dne 10. 11. 2018 nabylo právní moci rozhodnutí ze dne 11. 10. 2018, č. j. MmM/106344/2018/OSÚ/LŠ, jímž žalovaný nařídil ve lhůtě 4 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí odstranění části stavby, která je v rozporu s dodatečným povolením stavby, vydaným dne 28. 6. 2011, pod sp. zn. OSÚ/4959/2006/LŠ, tj. aby bylo odstraněno

- navýšení objemu terénních úprav na pozemku p. č. 8 v k. ú. České Zlatníky, které vzniklo posunutím hrany svahu a neprovedení úprav pro zajištění svahu,
- zvýšení výšky části opěrné zdi v patě svahu, která je přes výšku 1,2 m až do výšky cca 2,5 m, tj. výšku cca 1,5 m, v délce zdi cca 20 m,
- ocelových sloupků na opěrné zdi a drátěného pletiva (oplocení).

Žalovaný zároveň vyzval vlastníka stavby, aby uvedl stavbu opěrné zdi a terénních úprav svahu do souladu s dodatečným povolením a s projektovou dokumentací stavby ověřenou stavebním úřadem.

[2] Již téměř 5 let tak je nařízeno pravomocným rozhodnutím odstranění stavby, nicméně žalovaný dále nekoná, ohledně nepovolené stavby neprobíhají žádné odstraňovací práce, naopak vlastník pozemku dále předmětnou stavbu (skládku) navrhuje, přestože žalobci jako vlastníci sousedního pozemku věc několikrát urgovali (naposledy tak učinili dne 4. 5. 2023) a stěžovali si, že ve věci žalovaný zůstává nečinný. Předmětnou nezákonnou stavbou je *de facto* nezákonná skládka, která velmi výrazně převyšuje ochrannou zeď a hrozí zřícením na sousední pozemek. V současné době probíhá i další návoz na tuto skládku a žalobci se předmětnou stavbou cítí ohroženi.

[3] Krajský soud nadepsaným usnesením žalobu odmítl. Nejprve s poukazem na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č. j. 22 A 86/2015-68, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 20 Cdo 882/2020, shledal, že žalobci byli osobami oprávněnými k podání exekučního návrhu. Následně dospěl k závěru, že žalobci nevyčerпали prostředky, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti, neboť se se svými podáními obrátili toliko na žalovaného a nijak nedoložili, že by u Krajského úřadu Ústeckého kraje, jakožto nadřízeného správního orgánu žalovaného, uplatnili opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Krajský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), pro nesplnění podmínky vyplývající z § 79 odst. 1 téhož zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost. Konstatovali, že podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se ochrana před nečinností týká případů v rámci dozorové činnosti nadřízeného správního orgánu pro řízení, která jsou zahájena, probíhají a nejsou dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí nebo zahájení řízení z moci úřední, anebo kdy v řízení není řádně pokračováno. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. Posuzovaná věc však má právní úpravu jinou, resp. žádnou. Stěžovatelé se totiž domáhají, aby správní orgán zahájil výkon rozhodnutí odstraněním stavby. Jelikož samotné řízení o odstranění stavby bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, bylo toto řízení skončeno, a tedy přestaly běžet veškeré lhůty, kterými by se jinak správní orgán měl řídit. Ve své podstatě se stěžovatelé domáhají toho, aby bylo zahájeno nové exekuční řízení.

[5] Podle stěžovatelů by ingerence u krajského úřadu nevedla k nápravě, neboť po celou dobu řízení o odstranění stavby byl krajský úřad odvolacím orgánem, několikrát ve věci rozhodoval, a přesto neučinil nic, aby podřízený správní orgán kontroloval a nařídil zahájit exekuční řízení. Navíc právní řád ani žalobcům nedává žádný institut nebo procesní nástroj, který by bylo možné použít jako prostředek na ochranu před nečinností v době, kdy správní řízení je ukončeno a nové neběží. Žalobci nemohou označit žádnou lhůtu, která by stíhala žalovaného a jejíž překročení by bylo možné posuzovat jako nečinnost, neboť správní orgán

pokračování

žádné lhůty nemá. Nebylo tedy ani možné využít ingerenci krajského úřadu, a proto žalobci postupovali tak, že se obrátili přímo na soud, neboť mají pocit, že správní orgán nechá věc promlčet a pak již nebude možné exekuční řízení zahájit.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, v níž popsal situaci na místě (změnu vlastnictví pozemku p. č. 8, provádění dalších staveb bez povolení), avšak k namítané nečinnosti se nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] 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 stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni 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.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

[10] Podle § 80 odst. 3 správního řádu, *opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatelé se domáhají exekuce rozhodnutí o nařízení odstranění stavby v situaci, kdy byli účastníky řízení o odstranění stavby a toto rozhodnutí se jich dotýká, jelikož jsou vlastníky sousedního pozemku. Krajský soud v napadeném usnesení zcela správně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č. j. 22 A 86/2015-68, v němž se uvádí, že „*ten, kdo byl účastníkem řízení o odstranění stavby z důvodu svého věcného práva k pozemkům či stavbám sousedícím se stavbou, jež má být dle pravomocného rozhodnutí odstraněna, je oprávněn podat žádost na nařízení exekuce, prokáže-li exekučnímu orgánu, že odstranění stavby se přímo dotýká pozemků či staveb, k nimž mu přísluší věcné právo.*“ Příléhavé pro posuzovanou věc je rovněž krajským soudem zmíněné usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. 20 Cdo 882/2020, v jehož bodu 9 uvedl, že „*aktivně legitimovanou k podání návrhu na výkon správního rozhodnutí (na nařízení exekuce) může být i osoba, které sice rozhodnutí přímo nepřiznává vůči povinnému právo, ale v řízení o výkon rozhodnutí své subjektivní právo chrání.*“ S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud za to,

že stěžovatelé byli osobami oprávněnými k podání exekučního návrhu podle § 105 odst. 1 písm. b) správního řádu. V posuzované věci se tedy jednalo o specifickou situaci, kdy stěžovatelé měli oprávnění podat u exekučního orgánu, kterým je žalovaný [srov. § 107 odst. 1 ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu], žádost o exekuci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, která je jinak zahajována z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje i v tom, že stěžovatelé takovou žádost podáním ze dne 4. 5. 2023 u žalovaného podali.

[12] Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že nařízení exekuce dle správního řádu je specifickou součástí správního řízení (srov. např. Balounová, J.: Komentář k § 103, in: Staša, J. a kol.: Správní řád. Komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2022, cit. dle právního informačního systému ASPI). Jedná se tedy o postup exekučního správního orgánu, resp. dílčí řízení (exekuční řízení), které je zahájeno na žádost oprávněné osoby nebo správního orgánu (§ 105 odst. 1 správního řádu) či z moci úřední. V rámci tohoto exekučního řízení lze rozlišit fázi nařízení exekuce a fázi provádění exekuce (případně též dílčí řízení o odklad či zastavení exekuce). Fáze nařízení exekuce ústí ve vydání exekučního příkazu. Exekučním příkazem se nařizuje exekuce a jedná se o rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, č. j. 44 A 95/2011 - 49, č. 2622/2012 Sb. NSS). Pokud je tedy podána žádost o exekuci vykonatelného rozhodnutí u exekučního správního orgánu oprávněnou osobou a exekuční správní orgán v zákonné lhůtě o této žádosti nerozhodne, může se tato oprávněná osoba po vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti exekučního správního orgánu žalobou dle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil exekučnímu správnímu orgánu povinnost o její žádosti ve stanovené lhůtě rozhodnout (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 1. 2024, č. j. 57 A 88/2023-99).

[13] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se proti ne zahájení řízení z moci úřední se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2014, č. j. 3 Ads 117/2012 - 26), ani žalobou na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Posléze ovšem rozšířený senát dovodil, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného z moci úřední, se může u správního soudu bránit proti zkrácení na svých právech jednáním správního orgánu v podobě ne zahájení správního řízení z moci úřední, a to žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s. I v takovém případě ovšem rozšířený senát jako podmínku pro poskytnutí soudní ochrany požadoval předchozí vyčerpání prostředku ochrany práv žalobce v podobě žádosti nadřízenému orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, věc ŽAVES). Pro nyní projednávanou věc je ovšem podstatné, že zásahová žaloba má subsidiární povahu, tudíž proti úkonům správních orgánů, proti nimž je přípustná soudní ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí nebo o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, není žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu přípustná (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, č. j. 2 As 134/2022-59). Od případů, na něž dopadá judikatura ve věci ŽAVES, se projednávaná věc odlišuje tím, že stěžovatelé podali žádost o exekuci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, o níž byl žalovaný jako exekuční správní orgán

pokračování

povinen rozhodnout. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu stěžovatelů projednal v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., což ostatně bylo v souladu s dispozičním právem stěžovatelů jako žalobců, kteří svou žalobu právě takto formulovali.

[14] Následně krajský soud též postupoval správně, když považoval za podmínku pro meritorní projednání žaloby stěžovatelů vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. Požadavkem na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu u správního soudu se Nejvyšší správní soud již mnohokrát zabýval. Poukázat lze např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, v jehož bodu 18 konstatoval, že „z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejm. v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. také rozsudky soudu č. j. 7 Ans 1/2007–100, č. j. 2 Ans 1/2008–84, č. j. 8 Ans 5/2010-43, či ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009-59).“ Nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem, má tedy za následek odmítnutí žaloby.

[15] Při posuzování podmínek pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je tedy třeba zkoumat, zda žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. Tímto prostředkem byla v posuzované věci žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť řízení o výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je řízením o exekuci rozhodnutí ukládajícího nepeněžitě plnění dle hlavy XI části druhé správního řádu. Pro toto řízení se dle § 118 odst. 1 správního řádu použije přiměřeně ustanovení hlavy I až X části druhé správního řádu, tedy právě i prostředku na ochranu před nečinností exekučního orgánu v podobě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu.

[16] Vzhledem k tomu, že v posuzované věci z obsahu žaloby nevyplývalo, že by stěžovatelé vyčerpali prostředky, které správní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti, tj. žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, vyzval krajský soud stěžovatele přípisem ze dne 31. 7. 2023, č. j. 16 A 24/2023 - 26, aby ve stanovené lhůtě sdělili a doložili, zda, kdy a jakým způsobem bezvýsledně vyčerpali prostředky, které správní řád stanoví k jejich ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Zároveň stěžovatele poučil, že nebude-li ve stanovené lhůtě tato skutečnost tvrzena

a prokázána, bude při svém rozhodnutí vycházet ze zjištění, že prostředky ochrany před nečinností vyčerpány nebyly. Stěžovatelé v reakci na tuto výzvu krajskému soudu předložili několik žádostí, námitek, podnětů, dotazů, urgencí, které se týkají odstranění předmětné stavby. Stěžovatelé však tato podání adresovali žalovanému, popř. obecnímu úřadu Obrnice. Žádným z nich se neobrátili na nadřízený správní orgán exekučního správního orgánu, kterým je Krajský úřad Ústeckého kraje aby uplatnil opatření proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatelé tudíž nevyčerpali prostředky na ochranu proti nečinnosti, což ostatně sami v kasační stížnosti připouštějí. Nebyla tudíž splněna podmínka meritorního projednání žaloby stěžovatelů stanovená v § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající ve vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti upravených ve správním řádu.

[17] Stěžovatelům přitom nic nebránilo na uvedenou výzvu krajského soudu reagovat podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u krajského úřadu a informovat o tom krajský soud. Tím by ještě v průběhu řízení před krajským soudem odstranili nedostatek podmínek řízení, pro který krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak totiž judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, „*správní soud je povinen přihlížet ke skutečnosti, že v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně před nečinností správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Došlo-li k bezvýslednému vyčerpání těchto prostředků v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, je porušením práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), odmítne-li ji soud proto, že v době jejího podání nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání zmíněných prostředků ochrany*“.

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, není správná argumentace stěžovatelů, že se nedomáhali vydání rozhodnutí v již probíhajícím řízení, nýbrž se domáhali zahájení nového (exekučního) řízení, a žalovanému tudíž nebyly žádné lhůty pro vydání rozhodnutí, resp. že žádný prostředek ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu v posuzované věci zákon neupravuje.

[19] Stejně tomu je v případě přesvědčení stěžovatelů, že by podání žádosti o uplatnění prostředku proti nečinnosti u krajského úřadu nevedlo k nápravě s ohledem na jeho dosavadní jednání v posuzované věci. Nelze totiž předjímat, jak by krajský úřad reagoval na stěžovateli uplatněný prostředek ochrany v podobě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Není na místě krajskému úřadu vytýkat, že se nijak nezabýval stěžovateli tvrzenou nečinností žalovaného v exekučním řízení, když jej na ni stěžovatelé relevantním způsobem neupozornili. Pokud by stěžovatelé u krajského úřadu požádali podle § 80 odst. 3 správního řádu o uplatnění opatření proti nečinnosti, krajský úřad by mohl využít možnosti k nápravě nečinnosti žalovaného, které mu dává ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelé by tak zároveň vyčerpali prostředek na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení, což zákon stanoví jako podmínku pro poskytnutí ochrany proti nečinnosti správního orgánu soudem.

pokračování

[20] Stěžovateli uvedený argument, že nemohou označit žádnou lhůtu, jejíž překročení by bylo možné označit jako nečinnost, tudíž neznamená, že by žádost k uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti u krajského úřadu ve věci nečinnosti žalovaného k ničemu nevedla a nebylo ji možné využít, jak se domnívají stěžovatelé. Lhůty pro rozhodnutí o žádosti správním orgánem stanoví správní řád v § 71, přičemž tato úprava je v exekučním řízení přiměřeně aplikovatelná dle § 118 odst. 1 správního řádu. Aplikace lhůty dle § 80 odst. 2 na nařízení exekuce na žádost oprávněné osoby či správního orgánu ostatně jasně vyplývá i z § 110 písm. a) *a contrario* správního řádu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovateli uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 11. července 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu