



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: a) J. H., b) R. H., oba zastoupeni JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Cheb**, se sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, Cheb, **za účasti**: P. Ch., zastoupen Mgr. Petrem Budilem, advokátem se sídlem K Nemocnici 2375/2a, Cheb, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2024, č. j. 57 A 71/2023-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) domáhali určení, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu. Domáhali se vydání rozsudku, kterým by krajský soud určil, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu v podobě nezahájení řízení o odstranění stavby rekreačního objektu na pozemku parc. č. X v k. ú. Ch. (dále též „předmětná stavba“ a „předmětný pozemek“), kterou jako stavebník realizuje osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“), a zároveň žalovanému nařídil řízení v této věci zahájit do 30 dnů od právní moci rozsudku.

II.

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeném usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, neboť nebyla splněna podmínka přípustnosti zásahové žaloby plynoucí ze zásady subsidiarity zásahové žaloby, jakožto jedna z podmínek přípustnosti zásahové žaloby domáhající se zahájení řízení o odstranění stavby, které vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (dále jen „rozsudek ŽAVES“).

[3] Krajský soud přisvědčil žalobcům, že rozšířený senát v rozsudku ŽAVES poskytl vlastníku pozemku, na kterém stojí podle jeho názoru nepovolená stavba, či vlastníku sousedního pozemku, kteří jsou významně nepovolenou stavbou dotčeni na svých právech, soudní ochranu prostřednictvím zásahové žaloby v případě, že správní orgán řízení nezahájí, ovšem pouze při existenci jednoznačně vymezených podmínek. Jednou z takových podmínek přípustnosti zásahové žaloby, která je projevem zásady subsidiarity zásahové žaloby, je to, že nesmí 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. Zásahová žaloba tedy plní roli prostředku ochrany pouze tam, kde (již) neexistují prostředky ke zjednání nápravy. Poukázal na to, že žalobci podali podnět k zahájení řízení o odstranění stavby v době, kdy u žalovaného probíhalo nové projednání žádosti stavebníka o povolení předmětné stavby (resp. povolení souvisejících výjimek), a to v návaznosti na předchozí (pravomocná) zrušující rozhodnutí žalovaného. Podle krajského soudu žalovaný nepochybil, pokud poté, co mu byla věc vrácena zpět k novému projednání, přistoupil k výzvě adresované stavebníkovi k odstranění nedostatků jeho žádosti o povolení předmětné stavby. Rovněž přerušení řízení po dobu lhůty poskytnuté stavebníkovi pro odstranění nedostatků jeho žádosti považoval za standardní krok. K uvedenému dodal, že žalobcům nelze upírat právo s tímto krokem žalovaného nesouhlasit, k realizaci takového práva jim ale slouží odvolání proti příslušnému usnesení o přerušení řízení (což učinili). Za daných okolností posuzovaného případu žalovaný musí nejprve vyřešit, zda předmětnou stavbu lze povolit, tudíž musí nejprve vydat nové rozhodnutí. Proto krajský soud dospěl k závěru, že nebyla splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby. Proto předmětnou zásahovou žalobu považoval za nepřípustnou.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 e) s. ř. s. Namítal, že krajský soud posoudil věc nesprávně, neboť v projednávané věci nebyla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná. Objektivně neexistují jiné prostředky ochrany jeho práv. V rozsudku ŽAVES Nejvyšší správní soud vymezil, že jiným prostředkem k nápravě má být podání podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby a v případě nečinnosti stavebního úřadu též podnět nadřízenému správnímu orgánu k opatření proti nečinnosti. Všechny tyto kroky stěžovatel bezvýsledně vyčerpal. Krajský soud podmínky přípustnosti žaloby zcela nepřiměřeně rozšířil. Nebylo k dispozici žádné jiné řízení či srovnatelný prostředek ochrany práv, kterého by stěžovatel mohl využít. Řízení, na které krajský soud odkázal, je pokračováním řízení o původních žádostech stavebníka. V takovém řízení samozřejmě z povahy věci nemůže docházet k nápravě nezákonného stavu, který spočívá v objemově

pokračování

naprosto neproporční stavbě. Dané správní řízení zcela objektivně není řízením, v němž by se mohlo jednat o nějaké ochranné práv či zjednávání nápravy.

[5] V posuzovaném případě mohou podle stěžovatele nastat dvě situace, a to: a) buď byla předmětná stavba i před zrušením rozhodnutí prováděna bez veřejnoprávního povolení předvídaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále též „stavební zákon“), nebo v rozporu s ním, nebo b) byla prováděna v souladu veřejnoprávním povolením. V prvním případě by stavební úřad byl povinen dle § 129 stavebního zákona zahájit řízení o odstranění stavby. V takovém případě se stává řízení o původní žádosti zjevně bezpředmětným a je nutné ho zastavit. I ve druhém případě by nebylo možné v původním řízení pokračovat a bylo by nutné jej zastavit. V takových případech je nutné vést opakované stavební řízení, tj. v původním řízení se nepokračuje, ale je vedeno jiné řízení, které je samostatným řízením. Dodal, že neexistuje žádné opakované stavební řízení, neboť žalovaný sám uvedl, že pokračuje v řízeních zahájených podáním ze dne 5. 8. 2020, a tato řízení přerušuje. Trval na tom, že řízení nemělo být přerušeno, nýbrž zastaveno. Na tuto argumentaci přitom krajský soud nijak nereagoval. Právní úprava nepočítá s tím, že by mohlo být vedeno řízení, kterým se pouze pokračuje v řízení o původní žádosti. Řízení, které žalovaný vede, nemůže být ani jakýmsi řízením o dodatečném povolení stavby, a to už jen z toho důvodu, že takové řízení zásadně předpokládá, že bylo zahájeno řízení o odstranění stavby. Z napadeného usnesení není zřejmé, v čem by měla krajským soudem tvrzená „náprava“ spočívat, pokud jím je odkazováno na řízení vedené u žalovaného. Následně podrobně zdůvodnil, z jakého důvodu považuje předmětnou stavbu za černou stavbu. Krajský soud žalobu nesprávně odmítl. Pokud uvedl, že se seznámil se správním spisem, muselo mu být zřejmé, že se jedná o černou stavbu a měl o věci meritorně rozhodnout. Pokud na jedné straně uděluje žalovaný pokutu za delikt spočívající v tom, že někdo „*v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora*“, těžko lze tvrdit, že zde nebyl důvod zahajovat řízení o odstranění stavby. Z podané žaloby je přitom zřejmé, že se stěžovatel domáhá zahájení řízení o odstranění stavby právě i s ohledem na provádění jímky. Již z tohoto důvodu nebyl dán důvod pro odmítnutí žaloby. Jestliže je zde evidentně černá stavba, nemá stavební úřad jinou možnost, než zahájit řízení o odstranění stavby a původní žádosti se stávají zcela bezpředmětnými.

[6] K námitkám dodal, že nelze přehlížet, že možnost, aby dotčení vlastníci podávali zásahové žaloby proti nezačínání řízení o odstranění stavby, je svou podstatou specifickým druhem ochrany před nečinností ve veřejné správě. To stejné platí i v případě, že správní orgány činí nesmyslné nebo neúčelné úkony. Trval na tom, že řízení, které je „pokračováním“ o původních žádostech, nemá být vůbec vedeno a již vůbec v něm nemůže být cokoli o předmětné stavbě věcně rozhodnuto. K tomu nebylo ani několik měsíců po uplynutí lhůty k doplnění žádné rozhodnutí v řízení vydáno. Stejně tak nebylo rozhodnuto ani o stěžovatelově odvolání proti přerušování řízení. Z ničeho nevyplývá, že pokud se takto pokračuje v původním řízení, vzniká tím překážka litispendence pro zahájení a vedení řízení o odstranění stavby. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadeným usnesením byla odmítnuta žaloba pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustnosti zásahové žaloby plynoucí ze zásady subsidiarity zásahové žaloby, jakožto jedné z podmínek přípustnosti zásahové žaloby domáhající se zahájení řízení o odstranění stavby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Jelikož kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Proti těmto skutečnostem směřující argumentace (uplatněná v kasační stížnosti) je v projednávané věci nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. 6 Azs 44/2003 - 31, publ. pod č. 738/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud je oprávněn toliko zkoumat, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, aniž by se jí věcně zabýval.

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[12] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[13] Podle § 85 s. ř. s. *žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[14] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z klíčového rozsudku ve věci ŽAVES, ve kterém se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval nezahájením řízení zahajovaného z úřední povinnosti, konkrétně řízení o odstranění nezákonné stavby, což je předmětem i nyní projednávané věci. Jak příhodně citoval též stěžovatel, rozšířený senát konstatoval, že stavební úřad nemá prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona zahájí či nikoliv (viz odst. [65] rozsudku ve věci ŽAVES, přiměřeně srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 4 As 90/2021-51, k zahájení řízení o odstranění dočasné stavby podle § 129 odst. 6

pokračování

stavebního zákona). Dále dospěl k závěru, že stavební úřad, který v rozporu se zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby, nezákonně zasahuje do právní sféry osob, jejichž hmotných práv se stavba dotýká. Proto se proti pasivitě stavebního úřadu, který nezahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, může osoba, jejichž hmotných práv se stavba dotýká, bránit zásahovou žalobou.

[15] Rozšířený senát přitom formuloval dva komplexy podmínek, které je třeba splnit, aby nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby. Zaprvé, s. ř. s. nepřipouští zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo veřejného zájmu, proto žalobní legitimaci „*nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít*“. Zadruhé, v souladu se zásadou subsidiarity zásahové žaloby „*nesmí existovat žádné jiné správní řízení ani jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem*“ (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 73/2022-62). Nebude-li taková žaloba soudem odmítnuta proto, že označené jednání z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem, musí soud zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s. V případě zápůřčí zásahové žaloby musí též žalobce před podáním žaloby uplatnit podnět podle § 42 správního řádu a podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

[16] Z obsahu spisového materiálu se podává, že stěžovatel, spolu s žalobkyní b), podal u žalovaného dne 31. 3. 2023 podnět k zahájení řízení o odstranění předmětné stavby. Žalovaný, jakožto příslušný stavební úřad, však k zahájení takového řízení nepřistoupil. Dále dne 12. 6. 2023 podali podnět k nadřízenému správnímu orgánu k uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Nezahájením řízení o odstranění stavby se stěžovatel cítil být přímo dotčen na svých veřejných subjektivních právech.

[17] Nejvyšší správní soud však připomíná, že zásahová žaloba není univerzálním prostředkem ochrany proti jakémukoliv úkonu či jakékoli nečinnosti správního orgánu, kterými se adresát veřejné správy cítí být dotčen na svých právech. Je tomu právě naopak, neboť, jak již bylo zmíněno, se jedná o subsidiární prostředek ochrany, a to ve vztahu k jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví. Zásahová žaloba tedy plní roli prostředku ochrany pouze tam, kde (již) neexistují prostředky ke zjednání nápravy uvnitř veřejné správy a kde současně nelze využít soudní ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., či žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98).

[18] Zdejší soud dospěl na základě shora uvedeného k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl jako nepřípustnou pro absenci splnění podmínky subsidiarity zásahové žaloby. Stěžovatel s žalobkyní b) podali podnět k zahájení řízení o odstranění stavby v době, kdy u žalovaného probíhalo nové projednání žádosti stavebníka o povolení předmětné stavby (resp. povolení souvisejících výjimek), a to v návaznosti na předchozí rozhodnutí žalovaného ohledně předmětné stavby, tj. předmětné stavební povolení a předmětné povolení změny stavby. Tato rozhodnutí byla zrušena v rámci přezkumného řízení a věc byla vrácena žalovanému k novému projednání. Tato

skutečnost však neznamená, že by řízení mělo být zastaveno, jak se domnívá stěžovatel. Uvedené vede pouze k tomu, že se předmětné řízení „vrací“ k podané žádosti ze dne 5. 8. 2020 (jako by o ní nebylo rozhodnuto), která měla být doplněna o požadovanou upravenou projektovou dokumentaci. Z toho důvodu bylo řízení o této žádosti přerušeno. Není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že by mělo být vedeno řízení nové (opakované) a původní řízení zastaveno, pokud se jedná o totožnou žádost, k níž mají být dodány chybějící dokumenty, a její nové projednání. Za této situace dosud (znovu) nebylo vydáno rozhodnutí o stavebníkově žádosti, kterou je však stavební úřad povinen náležitě posoudit a řádně o ní v daném neskončeném správním řízení rozhodnout. Při zjištění nedostatku lze případné přerušení řízení po dobu lhůty poskytnuté stavebníkovi pro odstranění nedostatků jeho žádosti považovat za standardní procesní krok. Proti následnému rozhodnutí žalovaného o žádosti bude mít stěžovatel možnost případně se odvolat, resp. následně rozhodnutí odvolacího orgánu napadnout správní žalobou podle § 65 s. ř. s. Jak správně uvedl krajský soud, teprve pokud by bylo pravomocně (včetně případného soudního přezkumu konečného správního rozhodnutí) vyřešeno, že předmětnou stavbu nelze povolit, pak by bylo namístě řešit případné odstranění předmětné stavby. Pokud platí, že nařídít odstranění stavby lze pouze tehdy, pokud stavba nebyla dodatečně povolena, tím spíše musí platit, že odstranění stavby nelze nařídít, dokud příslušný stavební úřad neskončí řízení o povolení stavby, pokud takové vede.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním posouzením provedeným krajským soudem. Krajský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť správně dospěl k závěru, že v posuzovaném případě existuje správní řízení, v němž se stěžovatel může brát za svá dotčená veřejná subjektivní práva (tj. probíhající řízení o společném povolení stavby dle § 94j stavebního zákona), jakož i následně případně podat správní žalobu podle § 65 s. ř. s. směřující proti rozhodnutí správního orgánu, které z takového správního řízení případně vzejde.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[22] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 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 6. září 2024

pokračování

David Hipšr
předseda senátu