



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Jakuba Camrdy ve věci žalobkyně: **Mgr. L. M.**, zastoupená advokátkou JUDr. Jaroslavou Ježkovou, se sídlem K. J. Erbena 1266, Nová Paka, proti žalovanému: **Krajský úřad Královehradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 6. 2023, č. j. 30 A 42/2023-41,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se lze bránit zásahovou žalobou proti příkazu nadřízeného správního orgánu, aby správní orgán pro rozpor s právními předpisy zrušil své osvědčení v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud rozhodl, že nelze.

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) je vlastníkem rodinného domu v P. L. Stavební úřad v roce 2009 k tomuto domu ověřil zjednodušenou dokumentaci (pasport) stavby. Od té doby sousedka stěžovatelky podává podněty, ve kterých se domáhá zrušení ověření dokumentace a odstranění částí stavby stěžovatelky (sporná je severní přístavba domu a dva střešní vikýře). Stavební úřad tyto podněty původně považoval za nedůvodné.

[3] V roce 2022 sousedka podala u žalovaného žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. V něm namítala, že stavební úřad je nečinný, pokud nezrušil ověření dokumentace stavby a nezahájil řízení o odstranění stavby.

[4] Žalovaný dne 27. 1. 2023 podnětu sousedky vyhověl. Shledal stavební úřad nečinným, pokud ověření dokumentace stavby nezrušil podle § 156 odst. 2 správního řádu. Žalovaný stavebnímu úřadu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal, aby ve lhůtě pěti dnů od obdržení příkazu ověření dokumentace stavby usnesením zrušil. V druhém výroku žalovaný shledal stavební úřad nečinným, pokud dosud nezahájil řízení o odstranění sporných částí domu stěžovatelky. I zde stavebnímu úřadu přikázal ve lhůtě 30 dnů od obdržení příkazu řízení o odstranění stavby zahájit.

[5] Tento příkaz stěžovatelka napadla zásahovou žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Nezákonný zásah spatřovala v tom, že žalovaný stavebnímu úřadu přikázal zrušit ověření dokumentace stavby.

[6] V mezidobí stavební úřad vydal dne 6. 2. 2023 usnesení o zrušení ověření zjednodušené dokumentace stavby stěžovatelky. Podle stavebního úřadu, který se řídil pokyny žalovaného, stavba byla postavena bez příslušného stavebního povolení. Ověření dokumentace stavby v roce 2009 tedy stavební úřad vydal v rozporu s právními předpisy. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. Nejvyššímu správnímu soudu není známo, zda o něm bylo již rozhodnuto.

[7] Krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl. Shledal, že příkaz žalovaného je opatřením proti nečinnosti. Jde o neformální přípis, který je projevem vnitřní nadřazenosti orgánu v rámci veřejné správy. Nemůže představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Až případné usnesení o zrušení ověření dokumentace je rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že její žaloba nebyla projednatelná. Příkaz žalovaného, kterým nařídil zrušit ověření dokumentace stavby a zahájit řízení o jejím odstranění, je konkrétním a faktickým aktem, který představuje jednorázový zásah do práv stěžovatelky.

[9] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Trvá na zákonnosti svého příkazu.

## III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Podstatou věci je posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí podané žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního. Kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98).

pokračování

[11] Úvodem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v této věci v žalobě stěžovatelka namítala nezákonný zásah do svých práv výlučně příkazem žalovaného, aby stavební úřad zrušil ověření dokumentace stavby. V žalobě nijak nebrojila proti příkazu žalovaného zahájit řízení o odstranění stavby. Argumentace v žalobě odkazovala také již na samotné zrušení ověření dokumentace stavby, ke kterému následně došlo v důsledku příkazu žalovaného. Toto zaměření žaloby dokládá i petit žaloby. Stěžovatelka v něm výslovně navrhovala určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve vydání příkazu, na jehož podkladě bylo vydáno usnesení stavebního úřadu o zrušení ověření zjednodušené dokumentace stavby.

[12] Pokud nyní v kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že zásahem do jejích práv je právě také příkaz žalovaného zahájit řízení o odstranění stavby, tak jde o argumentaci novou, která není v kasační stížnosti přípustná. Stěžovatelka fakticky po Nejvyšším správním soudu požaduje, aby rozhodl o jiném zásahu do jejích práv, než který vymezila v žalobě. Touto argumentací se tak Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť jeho úkolem je pouze přezkum rozsudku krajského soudu. Přezkoumal proto pouze, zda krajský soud pochybil, pokud odmítl žalobu, ve které stěžovatelka nezákonný zásah žalovaného spatřovala v příkazu stavebnímu úřadu zrušit ověření dokumentace stavby.

[13] Judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že ověření dokumentace stavby podle § 125 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), není správním rozhodnutím. Jde o úkon podle části čtvrté správního řádu, tedy osvědčení (viz rozsudky ze dne 30. 1. 2020, č. j. 1 As 302/2019-27, bod 15; či ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019-35, bod 16).

[14] Ověření dokumentace stavby lze přezkoumat postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Podle něj *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil*. Jde o druh přezkumného řízení, které lze zahájit pouze z moci úřední. Jeho výsledkem je formalizované správní rozhodnutí, proti němuž je možné podat odvolání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, body 15-17; a ze dne 30. 1. 2020, č. j. 1 As 302/2019-27, bod 15).

[15] Judikatura Nejvyššího správního soudu k přezkumnému řízení, včetně přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu je již také ustálená. Lze ji shrnout tak, že podnět ke zrušení úkonu podle části čtvrté správního řádu není návrhem na zahájení řízení, v jehož důsledku by bylo nutné vydat rozhodnutí ve věci. Takovým rozhodnutím by bylo pouze usnesení o zrušení napadeného úkonu, shledá-li správní orgán důvody pro jeho vydání. Sdělení správního orgánu, že neruší své předchozí sdělení, nemůže ani představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního (rozsudky ze dne 14. 5. 2020, č. j. 8 As 408/2018-38, bod 15 a citace tam uvedené; či ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015-29).

[16] V nyní posuzovaném případě žalovaný příkazem uložil stavebnímu úřadu vydané ověření dokumentace stavby usnesením zrušit. Fakticky mu tak uložil vydat rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Tento příkaz lze tak považovat za podnět k zahájení přezkumného řízení, ke kterému je příslušný výlučně orgán, který

osvědčení vydal. Stěžovatelka se tak fakticky domáhá soudní ochrany před podnětem k zahájení přezkumného řízení.

[17] Obecně platí, že ani podatel podnětu nesvědčí žádné právo na kladné vyřízení podnětu. Případné sdělení správního orgánu, že přezkumné řízení zahajovat nebude, nezasahuje do jeho práv ani povinností a nelze se proti němu bránit ani zásahovou žalobou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č.j. 9 As 33/2010-75; či konkrétně k § 156 odst. 2 správního řádu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č.j. 8 As 408/2018-38, bod 15). Tento názor akceptuje i judikatura Ústavního soudu (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3540/19 ze dne 18. 12. 2019).

[18] Tím spíše nejsou ani samotným podáním podnětu, či v tomto případě příkazem nadřízeného orgánu, dotčena práva třetích osob. Samotným podáním podnětu se totiž nijak nikomu nemění práva a povinnosti. Ani příkazem, který stěžovatelka napadá, nedošlo k žádnému zásahu do její právní sféry. Není rozhodné, že pro stavební úřad byl příkaz fakticky závazný. V každém případě totiž přezkumné řízení zahájil až sám stavební úřad a toto usnesení vydané podle § 156 odst. 2 správního řádu bylo prvním úkonem v řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, bod 18).

[19] Na postavení stěžovatelky, tedy, že má platné ověření dokumentace své stavby, se příkazem žalovaného nic nezměnilo. Příkaz žalovaného byl pouze dozorčím prostředkem ochrany objektivního práva, který slouží veřejné správě k tomu, aby sama ve veřejném zájmu dbala o zachování zákonnosti svých aktů. Jeho účelem byla ochrana veřejného zájmu na dodržování zákonnosti. Z uplatnění dozorčích prostředků ochrany objektivního práva sice mohou dotčené osoby případně zprostředkovaně profitovat, ochrana jejich práv však není smyslem těchto prostředků. K přímému dotčení práv a povinností jednotlivců může dojít až případně zrušením rozhodnutí či osvědčení v přezkumném řízení. Teprve rozhodnutí stavebního úřadu, které zrušilo ověření dokumentace stavby, zasáhlo do práv stěžovatelky.

[20] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že příkaz žalovaného, aby stavební úřad zrušil ověření dokumentace stavby, nezasáhl do subjektivních veřejných práv stěžovatelky.

[21] Krajský soud tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu totiž pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 soudního řádu správního, i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta (rozsudek ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, bod 63).

[22] Při učinění tohoto závěru Nejvyšší správní soud považuje za zásadní, že tímto není stěžovatelce nijak upřeno právo na soudní ochranu. Stěžovatelka se může odvoláním bránit přímo proti usnesení o zrušení ověření dokumentace, které na příkaz žalovaného bezprostředně navazovalo. Pokud její odvolání nebude úspěšné, může se poté domáhat ochrany svých práv i u soudu žalobou podle § 65 soudního řádu správního (viz např.

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 1 As 302/2019-27). Jak vyplývá ze spisové dokumentace, stěžovatelka tak nakonec činí a podala proti usnesení stavebního úřadu odvolání.

[23] Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že na výše uvedených závěrech něco mění rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, *Žaves*. Podle něj, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby, se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. V tomto rozsudku tak šlo o zcela opačnou situaci. Do práv žalobkyně zasahovala nepovolená stavba na jejím pozemku, vůči které byl stavební úřad nečinný. Rozšířený senát tak rozhodl, neboť jinak by byla znemožněna soudní ochrana práv vlastníka či souseda, případně jiných osob, jejichž hmotných práv se nepovolená stavba dotýká, proti nepovolené stavbě, tedy stavbě provedené v rozporu s veřejným právem.

[24] V nyní posuzovaném případě však stěžovatelka zaprvé není nijak negativně dotčena nečinností správního orgánu. Naopak existence ověření dokumentace stavby, k jejímuž zrušení směřovaly podněty její sousedky, je ve prospěch stěžovatelky. Tímto stavem, který měl být po příkazu žalovaného změněn, není nijak zasahováno do práv stěžovatelky. Zadruhé soudní ochrana stěžovatelky nebude nijak omezena. Jak soud již uvedl výše, proti zrušení ověření dokumentace stavby, které teprve zasahuje do práv stěžovatelky, jí náleží ochrana v rámci správního řízení i následně případně soudní ochrana.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. října 2024

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu