

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobce: **M. H.**
bytem X
zastoupen Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem
sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2

proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se z účtu Krajského soudu v Brně vrací zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou domáhá ochrany před zásahem žalovaného, který podle žalobcovy sumarizace spočívá v neaktivitě žalovaného ve věci provádění stavebních prací na stavbě „I/38 Havlíčkův Brod JV obchvat“ prováděných bez stavebního povolení a v neaktivitě žalovaného při zajištění, aby nebyla užívána nepovolená stavba téhož obchvatu. Tento zásah má žalobce za nezákonný.
2. Žalobce popisuje, že je vlastníkem pozemků bezprostředně sousedících s místem, kde je stavba prováděna. Stavba byla podle obsahu žaloby povolena prvostupňovým rozhodnutím žalovaného ze dne 21.11.2018, proti němuž bylo žalobcovo odvolání zamítnuto dne 13.5.2019, toto druhostupňové rozhodnutí však bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu č.j. 29 A 109/2019-187 ze dne 15.3.2022, následně bylo žalobcovo odvolání znovu zamítnuto dne 4.10.2022, avšak i toto druhostupňové rozhodnutí bylo poté zrušeno rozsudkem zdejšího soudu č.j. 29 A 8/2023-361 ze dne 13.12.2022. Napotřetí dosud o žalobcově odvolání rozhodnuto nebylo, a proto dosud neexistuje stavební povolení. Žalobce tvrdí, že přesto výstavba probíhala, od prosince 2023 je i užívána. Obrátil-li se za tohoto stavu žalobce na žalovaného, aby bezodkladně vyzval stavebníka k okamžitému zastavení stavebních prací a k ukončení užívání stavby obchvatu podle § 134 odst. 4 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, popřípadě aby vydal rozhodnutí o nařízení ukončení stavebních prací a

o zákazu užívání stavby obchvatu (podání žalobce doručené žalovanému dne 8.1.2024), žalovaný mu nevyhověl (přípis žalovaného ze dne 1.2.2024) a nápravu poté nezjednálo ani Ministerstvo dopravy (přípis ministerstva ze dne 25.3.2024). Za tohoto stavu (dne 20.7.2024) žalobce podal žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného, kterou se domáhal 1. určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nevyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací na stavbě obchvatu, je nezákonný, 2. určení, že zásah žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí, kterým by bylo stavebníkovi nařízeno zastavení prací na stavbě obchvatu, je nezákonný, 3. příkázání žalovanému, aby stavebníka vyzval k bezodkladnému zastavení prací na stavbě obchvatu, a pokud nebude výzvě vyhověno, aby vydal rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací, 4. určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nevyzval stavebníka k bezodkladnému ukončení užívání stavby obchvatu, je nezákonný, 5. určení, že zásah žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí, kterým by bylo stavebníkovi zakázáno užívání stavby obchvatu (resp. užívání záměru), je nezákonný, a 6. příkázání žalovanému, aby stavebníka vyzval k bezodkladnému ukončení užívání stavby obchvatu, a pokud nebude výzvě vyhověno, aby vydal rozhodnutí, kterým zakáže užívání stavby (záměru).

3. Žalovaný odmítá, že by jeho nečinnost mohla být nezákonným zásahem, neboť ani v reakci na žalobcovu podání doručené žalovanému dne 8.1.2024, ani později, nebyl důvod zahajovat žádné řízení; žalovaný odkazuje na svůj přípis ze dne 1.2.2024 určený žalobci, v němž jej informoval o důvodech, pro které nezakáže provádění ani užívání stavby. Z přípisu ze dne 1.2.2024 pak vyplývá, že žalovaný nezakáže užívání stavby proto, že je povoleno její předčasné užívání, a provádění stavby nezakáže proto, že je stavba dokončena.
4. Zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba není přípustná.
5. Žalobce tvrdí, že je postupem žalovaného dotčen na svých právech v zásadě stejně, jako by tomu bylo v případě nezahájení řízení o odstranění stavby, a přípustnost žaloby (a její aktivní legitimaci) a nakonec i její důvodnost odvíjí od závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřených v jeho rozsudku č.j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26.3.2021 (tzv. věc *ŽAVES*). Žalovaný též vychází ze závěrů téhož rozsudku, dovozuje-li ve vztahu k nyní posuzované věci nesplnění žalobcem dovozených podmínek, pro které by žaloba mohla být důvodná.
6. Domáhá-li se však žalobce cestou § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), vydání rozsudku, kterým by měla být určena nezákonnost postupu žalovaného proto, že nevyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací na stavbě obchvatu a že nevydal rozhodnutí, kterým by bylo stavebníkovi nařízeno zastavení prací na stavbě obchvatu (první a druhý bod žalobního petitu), a kterým by bylo žalovanému příkázáno, aby stavebníka vyzval k bezodkladnému zastavení prací na stavbě obchvatu, a pokud nebude výzvě vyhověno, aby vydal rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací (třetí bod žalobního petitu), odvíjí tyto požadavky od východiska, že bylo třeba stavební práce zastavit nejprve výzvou a poté rozhodnutím, jež se však odvíjí již od meritorního posouzení zákonnosti provádění stavby (v tom smyslu, že je stavba prováděna nezákonně, tj. bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem). Po zdejším soudu tedy žalobce požaduje, aby vydal rozsudek, jehož základem se stane právní posouzení (ohledně nezákonného provádění stavby), jež by žalovaného již meritorně zavazovalo, konkrétně aby zdejší soud žalovaného zavázal právním názorem stran (ne)zákonnosti provádění stavebních prací, tedy aby žalovanému předurčil výsledek správního řízení, k němuž má žalovaný teprve dojít. To nelze v řízeních o tzv. zásahových žalobách (§ 82 a násl. s.ř.s.) obecně a nelze to ani v těch řízeních o tzv. zásahových žalobách, na něž dopadají závěry rozsudku

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26.3.2021; v bodu 104. uvedeného rozsudku je připomenuto, že i pro případy řízení o tzv. zásahových žalobách, na něž dopadají závěry uvedeného rozsudku, platí, že soud nemůže správnímu orgánu určit, jak má v případně zahájeného řízení rozhodnout, jen mu může určit, že má takové řízení zahájit.

7. V nyní posuzované věci se žalobce domáhá vydání rozsudku, z něhož by vyplývalo, jak mělo, resp. jak má být ve správním řízení rozhodnuto (tj. že má být rozhodnuto o povinnosti stavebníka zastavit provádění stavebních prací, neboť pro takové rozhodnutí jsou splněny zákonné podmínky). Připomenout tu je třeba konstrukci § 134 odst. 4 stavebního zákona, podle níž až v situaci, kdy stavební úřad (v nyní posuzované věci jím je žalovaný) dospěje k závěru, že je stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení podle § 129 stavebního zákona. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Obdobná je pak i konstrukce § 294 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“), podle níž stavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat stavební nebo montážní činnost, je-li prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy; podle § 294 odst. 2 nového stavebního zákona pak může stavební úřad postupovat v řízení na místě, vydání rozhodnutí může být prvním úkonem stavebního úřadu v řízení, odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.
8. Totéž zdejší soud dovozuje ve vztahu k požadavku žalobce vyjádřenému ve čtvrtém, v pátém a v šestém bodu žalobního petitu. Domáhá-li se žalobce cestou § 82 a násl. s.ř.s. vydání rozsudku, kterým by měla být určena nezákonnost postupu žalovaného proto, že nevyzval stavebníka k bezodkladnému ukončení užívání stavby obchvatu a že nevydal rozhodnutí, kterým by bylo stavebníkovi zakázáno užívání stavby obchvatu (čtvrtý a pátý bod žalobního petitu), a kterým by bylo žalovanému přikázáno, aby stavebníka vyzval k bezodkladnému ukončení užívání stavby (záměru), a pokud nebude výzvě vyhověno, aby vydal rozhodnutí, kterým zakáže užívání záměru (šestý bod žalobního petitu), odvíjí tyto požadavky od východiska, že stavba je užívána (záměr je užíván) bez vydání příslušného povolení. Po zdejším soudu tu tedy žalobce požaduje, aby vydal rozsudek, jehož základem se stane právní posouzení (ohledně nezákonného užívání stavby, resp. záměru), jež by žalovaného již meritorně zavazovalo, konkrétně aby zdejší soud žalovaného zavázal právním názorem stran (ne)zákonnosti užívání stavby (resp. záměru). To, jak již shora dovozeno, nelze ani v těch řízeních o tzv. zásahových žalobách, na něž dopadají závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26.3.2021.
9. I v této části žaloby se tedy žalobce domáhá vydání rozsudku, z něhož by vyplývalo, jak mělo, resp. jak má být ve správním řízení rozhodnuto (tj. že má být rozhodnuto o zákazu užívat stavbu, neboť pro takové rozhodnutí jsou splněny zákonné podmínky). Dovolává-li se žalobce § 134 odst. 5 stavebního zákona, resp. § 294 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona, pak jejich konstrukce je stejná jako shora připomenutá konstrukce § 134 odst. 4 stavebního zákona, resp. § 294 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona, pokud jde o zastavení stavebních prací. Podle § 134 odst. 5 stavebního zákona totiž platí, že pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby

bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127 stavebního zákona. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Podle § 294 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona pak platí, že stavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat užívání záměru, je-li užíván v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy; podle § 294 odst. 2 nového stavebního zákona i pro tento případ platí, že stavební úřad může postupovat v řízení na místě, vydání rozhodnutí může být prvním úkonem stavebního úřadu v řízení, odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.

10. Postup předpokládaný § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona (a § 294 odst. 1 písm. a/ a c/ nového stavebního zákona) je tudíž značně specifický (a rozdílný oproti zahajování řízení o odstranění stavby, k němuž se rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26.3.2021 primárně vyjadřoval). Předpokládá totiž nejprve obligatorní výzvu stavebního úřadu a teprve není-li této výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým se současně správní řízení zahajuje i končí. Samotná výzva (předcházející vydání rozhodnutí) není součástí žádného správního řízení a není ani jeho zahájením, má jen informativní a apelativní povahu a sama o sobě do žádných práv nezasahuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 143/2022-22 ze dne 10.11.2022). Vydání této výzvy je jen zákonnou obligatorní podmínkou pro to, aby stavební úřad mohl následně rozhodnout (a tím současně zahájit i ukončit správní řízení), přitom jak vydání výzvy, tak vydání následného rozhodnutí, se odvíjí od meritorního posouzení, zda jsou stavební práce prováděny oprávněně, resp. zda je stavba užívána oprávněně. Toto meritorní posouzení je určující jak pro uskutečnění výzvy, tak pro vydání rozhodnutí navazujícího na předchozí marnou výzvu. Domáhá-li se žalobce, aby zdejší soud stavební úřad přesně k takovému postupu (tj. k výzvě a následně k rozhodnutí, bude-li výzva marná) zavázal, nedomáhá se prostého zahájení správního řízení, nýbrž meritorního posouzení otázky a následně uložení konkrétních povinností o věci konkrétním způsobem rozhodnout, jež by výsledku tohoto meritorního posouzení odpovídaly.
11. Žalobce se tedy cestou tzv. zásahové žaloby mohl obecně domáhat zahájení řízení o zastavení prací na stavbě, eventuálně zahájení řízení o zákazu užívání stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 34/2022-110 ze dne 16.8.2022, ze shora uvedeného však zdejší soud dovozuje, že zásahová žaloba (podaná v režimu § 82 a násl. s.ř.s.), kterou se žalobce domáhá vydání rozsudku, kterým by byl deklarován nezákonný postup stavebního úřadu spočívající v jeho pasivitě ve smyslu § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona a kterým by bylo stavebnímu úřadu uloženo postupovat podle § 294 odst. 1 písm. a) a c) nového stavebního zákona, je žalobou nepřipustnou, neboť se jí žalobce domáhá vydání rozsudku, který by stavebnímu úřadu (tu žalovanému) závazně určil, jak má být v budoucnu ve správním řízení rozhodnuto, a to ať již přímo (bezprostředně), anebo po předchozí marné výzvě založené na týchž důvodech jako posléze vydané rozhodnutí. Jak konstatování nezákonnosti postupu stavebního úřadu (v tom směru, že stavební úřad nevyzval k zastavení prací a k ukončení užívání stavby, a pro případ nerespektování těchto výzev o tom ve správním řízení nerozhodl), tak uložení povinností žalovanému vyzvat stavebníka, a poté eventuálně rozhodnout, není jen deklarací nezákonného postupu spočívajícího v nezahájení správního řízení či jen uložení povinnosti zahájit správní řízení, nýbrž autoritativním pokynem, jak má být ve správním řízení rozhodnuto, odvíjejícím se od meritorního posouzení otázky, jež má být stavebním úřadem (v eventuálně zahájeném správním řízení a dokonce i předtím ve výzvě) teprve posouzena. Zdejší soud by tím ostatně závazně předurčil

i výsledek právního posouzení ze strany odvolacího správního orgánu, bylo-li by proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, neboť zákonnost důvodu výzev vydaných podle § 134 odst. 4 věty první a § 134 odst. 5 věty první stavebního zákona (a stejně tak výzev podle § 294 odst. 1 písm. a/ a c/ nového stavebního zákona) by byla posuzována právě v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu navazujícímu na marnou výzvu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 121/2022-37 ze dne 13.4.2023). K tomu, jak shora dovozeno, nemůže řízení o tzv. zásahové žalobě vést.

12. Je-li přitom celá žaloba konstruována tak, že žalovaný měl podle žalobních tvrzení porušit § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona, a to konkrétně tím, že nevycházel z předpokladu, že práce na stavbě jsou prováděny neoprávněně a že stavba je užívána neoprávněně, nevyzval stavebníka (k zastavení prací na stavbě a k ukončení užívání stavby) a poté (byly-li by tyto výzvy marné) o tom nevydal rozhodnutí, a tomu také právě odpovídá žalobní petit ve všech jeho bodech, pak zdejší soud nemohl žalobce vyzývat k eventuálním úpravám žalobního petitu (jež by tak neodpovídaly celkové žalobní konstrukci o porušení § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona), eventuálně dokonce k úpravě celé žaloby, aby byla jako celek přípustná (projednatelná); taková výzva zdejšího soudu by totiž musela být založena na poučení, jež by zjevně přesahovalo rámec zákonného poučení o procesních právech a povinnostech účastníků (§ 36 odst. 1 druhá věta s.ř.s.). Žalobní konstrukce, jak byla shora popsána, není vadou žaloby, kterou by bylo namístě odstraňovat po předchozím poučení soudu, nevede ani k uplatnění jiného žalobního typu než který být uplatněn měl a nevykazuje ani žádný nesoulad mezi uplatněnými žalobními tvrzeními a požadavky obsaženými v žalobním petitu, jenž by bylo namístě odstraňovat po předchozím poučení soudu, ke změně žalobní konstrukce není dán ani žádný důvod související se změnou skutkových poměrů během řízení o žalobě.
13. Shora uvedené vede k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s.
14. O náhradě nákladů řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s.ř.s.; žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
15. Byla-li žaloba odmítnuta před prvním jednáním, bude po právní moci tohoto usnesení žalobci vrácena částka odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za žalobu ve výši 2 000 Kč
podle
§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 7. listopadu 2024

David Raus
předseda senátu