



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2024, č. j. 62 A 55/2024 - 29,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2024, č. j. 62 A 55/2024 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem pozemků bezprostředně sousedících s jihovýchodní částí obvodu města Havlíčkův Brod, proti níž dlouhodobě brojí. Obrátil se proto na žalovaného, aby vyzval stavebníka k okamžitému zastavení stavebních prací a k ukončení nepovoleného užívání stavby dle § 134 odst. 4 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „starý stavební zákon“), případně aby zastavení prací a ukončení užívání stavby sám nařídil. Ten žalobci sdělil, že užívání stavby nezakáže, neboť bylo povoleno její předčasné užívání. Zároveň nezakáže ani provádění stavby, jelikož je stavba již dokončena. Ministerstvo dopravy následně nevyhovělo žádosti žalobce o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného.

[2] Žalobce se proti nečinnosti žalovaného bránil žalobou. Domáhal se, aby krajský soud deklaroval, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, jestliže nevyzval stavebníka k zastavení prací a k ukončení užívání stavby a ani to stavebníkovi následně nenařídil. Zároveň žádal, aby krajský soud přikázal žalovanému tyto výzvy uskutečnit a aby v případě

jejich nerespektování přikázal žalovanému vydat rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací a ukončení užívání stavby.

[3] Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl. Pripustil, že se obecně lze proti faktické nečinnosti správního orgánu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Tímto způsobem se typicky lze domoci zahájení řízení o odstranění stavby [§ 129 starého stavebního zákona a § 250 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“)]. Soud však může správnímu orgánu pouze nařídít, aby určité řízení zahájil. Nesmí určit, jak má v daném řízení správní orgán rozhodnout. Rozhodnutí o zastavení stavebních prací a ukončení užívání stavby, jejichž vydání se žalobce domáhal, jsou dle § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona prvním a zároveň posledním úkonem v řízení. Žalobce tudíž *de facto* žádal, aby soud věc meritorně posoudil a následně závazně určil, jak má správní orgán rozhodnout. K tomu však nemůže řízení o zásahové žalobě vést, a žaloba je tudíž nepřipustná. Krajský soud zároveň neshledal důvody pro poučení žalobce o možnosti změny žaloby.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je možné se zásahovou žalobou domoci zahájení řízení o odstranění stavby (§ 129 starého stavebního zákona), ale nikoliv vydání výzvy a následného rozhodnutí o zastavení stavebních prací a ukončení užívání stavby (§ 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona). Stěžovatel upozorňuje na konstrukci § 134 odst. 4 stavebního zákona, podle níž zjistí-li stavební úřad, že je stavba prováděna bez povolení, vyzve stavebníka k zastavení prací a zároveň zahájí řízení o odstranění stavby. Jde tedy o dvě dispozice, které sdílí stejnou hypotézu (provádění stavby bez povolení).

[6] Je-li možné, aby soud posoudil naplnění této hypotézy a následně nařídil zahájení řízení o odstranění stavby, mělo by být přípustné, aby soud provedl totéž posouzení a nařídil vydání výzvy k zastavení prací. Vydání výzvy předchází vydání zákazu a ten je spojen se zahájením řízení. Stěžovatel se domnívá, že jeho požadavek nařídít vydání výzev (a až následně přistoupit k zákazu užívání a provádění stavby) směřuje k samotnému počátku procesu, a jde tudíž o přípustnou zásahovou žalobu. Kdyby se naopak žalobou domáhal zahájení řízení, mohl by být soudem odmítnut, neboť nebyla splněna podmínka vyzvání stavebníka, která je pro zahájení řízení nezbytná. Stejný argument platí i v případě nepovoleného užívání dle § 134 odst. 5 stavebního zákona.

[7] Krajský soud se proto dopustil libovůle, nedůvodně a nepředvídatelně zúžil možnost ochrany před nezákonným postupem správního orgánu a odepřel stěžovateli přístup k soudní ochraně.

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě. Stěžovatel podle něj nesplnil podmínky pro uplatnění zásahové žaloby

pokračování

vůči faktické nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel měl a stále má možnost hájit se v probíhající řízení o povolení stavby. Jeho podnět, kterým se domáhal vydání výzev a následného zákazu užívání a stavebních prací, zároveň neobsahoval informace, jak konkrétně jej nečinnost zkracuje na jeho právech. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je **důvodná**.

[10] Kasační soud se nejdříve musel vypořádat s otázkou, jakou právní úpravu měl krajský soud v řízení aplikovat. Použití nesprávné, resp. neúčinné právní normy, jež mělo vliv na posouzení věci samé, je vadou, ke které Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, body 20 a 26). Nejvyšší správní soud proto musel zhodnotit, zda je tomu tak i v nynějším případě.

[11] Při rozhodování o tzv. zápůřcích zásahových žalobách soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s.). Dané ustanovení explicitně nestanovuje okamžik pro určení rozhodného právního stavu. Vzhledem ke specifické nalézací roli správních soudů v řízení o těchto žalobách je nicméně nutné vycházet z právního stavu, který existuje a je účinný ke dni rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2023, č. j. 9 As 90/2023 - 36, bod 33; rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2024, č. j. 9 As 264/2023 - 128, body 88 a 89).

[12] Dne 1. 1. 2024, resp. dne 1. 7. 2024, nabyl účinnosti nový stavební zákon. Krajský soud vydal napadené usnesení dne 17. 11. 2024. Účinnou právní úpravou v době rozhodnutí soudu tedy byl § 294 odst. 1 písm. a) a c) nového stavebního zákona, nikoliv § 134 odst. 4 a 5 starého stavebního zákona. Krajský soud v napadeném usnesení zmiňuje obě právní úpravy, primárně však aplikuje již neúčinný § 134 starého stavebního zákona.

[13] Krajský soud žalobu odmítl, jelikož vyhovění stěžovatelově žalobě by podle něj nutně znamenalo, že by soud musel meritorně posoudit důvodnost vydání správního rozhodnutí, a nikoliv pouze otázku oprávněnosti nezahájení správního řízení. Krajský soud vycházel ze závěrů rozšířeného senátu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, *Žaves*, č. 4178/2021 Sb. NSS), podle nichž soud může správnímu orgánu přikázat zahájení správního řízení, které lze zahájit jen z moci úřední, nemůže však určit, jak má správní orgán v zahájeném řízení rozhodnout (bod 104 citovaného rozsudku). Tento závěr krajského soudu odpovídal právní úpravě obsažené ve starém stavebním zákoně, podle níž bylo vydání rozhodnutí nutně prvním úkonem v řízení (§ 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona).

[14] Nová právní úprava – jež je v projednávané věci rozhodná – však upravuje rozhodnutí o zákazu stavební činnosti a užívání záměru odlišně. Podle § 294 odst. 2 nového stavebního zákona vydání rozhodnutí pouze *může* být prvním úkonem v řízení. Připouští

tedy, aby bylo nejprve zahájeno řízení o zákazu stavební činnosti či užívání záměru. Rozhodnutí správního orgánu bude až výsledkem takového řízení. Podle nové právní úpravy – tedy v době vydání usnesení krajského soudu – je již proto přípustné, aby se stěžovatel (při naplnění dalších podmínek) domáhal zásahovou žalobou zahájení řízení dle § 294 odst. 1 nového stavebního zákona. Závěr krajského soudu o nemožnosti věcně projednat žalobu tedy neobstojí.

[15] Je sice pravdou, že stěžovatel se svou žalobou domáhal vydání výzvy a následně rozhodnutí podle § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona, nikoli zahájení řízení. Z žaloby ovšem vyplývá, že stěžovatel žádá nařízení takového postupu správního orgánu, který předpokládala právní norma, jež se aplikovala v době, kdy se postupu domáhal ještě před správními orgány. Jak stěžovatel sám poukazoval, domáhal se samotného zahájení procesu: vydání výzvy a následně prvního úkonu v řízení, kterým bylo podle již neúčinné právní úpravy správní rozhodnutí. Situace byla v případě stěžovatele specifická; aplikovatelná právní úprava se změnila během toho, co se stěžovatel proti stavbě bránil. Podněty správním orgánům podal za účinnosti starého stavebního zákona a v té době na ně také správní orgány reagovaly. Až po vyčerpání právních prostředků nápravy podle § 85 s. ř. s. tedy vstoupila v účinnost nová právní úprava, za které již podal žalobu, v níž brojil proti postupu správních orgánů. Nemusel mít tedy jistotu v tom, jakou právní úpravu bude soud aplikovat na jednání, vůči němuž brojil za již neúčinné právní úpravy, avšak zásah trvá i za úpravy nové.

[16] Za takové situace bylo na krajském soudu, aby s ohledem na změnu právní úpravy stěžovatele poučil o tom, že se podle nového stavebního zákona může domáhat zahájení správního řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatel v zásahové žalobě domáhal.

[17] Krajský soud by tímto postupem šetřil stěžovatelovo právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces, neboť by jej upozornil na to, že hodlá, resp. v řízení o zásahové žalobě musí vycházet z nové právní úpravy, a tedy i jiného právního posouzení věci. Dal by mu tak příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 49).

[18] Nejvyšší správní soud si je také vědom toho, že aplikace nové právní úpravy až v rámci soudního řízení může mít dopad na posouzení otázky, zda stěžovatel vyčerpал jiné právní prostředky ochrany (§ 85 s. ř. s.). V nynějším případě je však i tato podmínka splněna. Z přípisu žalovaného ze dne 1. 2. 2024 je zjevné, že neshledal důvody pro zákaz užívání stavby či provádění stavebních prací, neboť je povoleno předčasné užívání stavby a hlavní trasa je již stavebně dokončena, takže na ní žádné stavební práce neprobíhají. Lze se domnívat, že na těchto závěrech by trval i nyní, po nabytí účinnosti nové právní úpravy. V této situaci by bylo zbytečné a z pohledu soudní ochrany neefektivní po stěžovateli požadovat, aby opětovně vyzýval žalovaného k aktivitě (zahájení řízení) a následně podával podnět k přijetí opatření proti nečinnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud bude ve vztahu k zápůrčím petitům v navazujícím řízení vycházet z právní úpravy účinné k okamžiku jeho rozhodnutí a s ohledem na ni opětovně posoudí, zda je zásahová žaloba přípustná.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první 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 5. června 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu