



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráky ve věci žalobkyně: I. V., zastoupené advokátkou JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalovanému: Úřad městské části Praha 5, nám. 14. října 1381/4, Praha 5, proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2025, čj. 8 A 85/2024-53,

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.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně (*stěžovatelka*) vlastní pozemky v katastrálním území K., P. 5, které sousedí s pozemky, na nichž byl postaven bytový dům Božíinka. Stalo se tak na základě územního rozhodnutí z roku 2008 a stavebního povolení z roku 2010. V roce 2020 byl vydán též kolaudační souhlas a jednotlivé byty byly prodány či pronajaty k užívání. Územní rozhodnutí a stavební povolení však byly následně zrušeny pro nezákonnost, čímž vznikl protiprávní stav spočívající v užívání obytného domu bez příslušných rozhodnutí. V posuzovaném případě je sporné, zda se stavební odbor Úřadu městské části Praha 5 (*žalovaný*) řádně zabýval popsáním stavem po vydání zrušujících rozsudků, nebo byl nečinný, jak tvrdí stěžovatelka. Stěžejní otázkou přitom je, zda stěžovatelka řádně vyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti žalovaného, aby mohla podat žalobu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.).

[2] Po zrušení územního rozhodnutí a stavebního povolení totiž stěžovatelka podala žalovanému dne 22. 8. 2023 podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, v němž upozornila na pravomocné zrušující rozsudky. Jelikož žalovaný na její podnět dlouhodobě nereagoval, obrátila se dne 28. 12. 2023 na Magistrát hlavního města Prahy (*nadřízený správní orgán*) se žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného (§ 80 správního řádu). Nadřízený správní orgán usnesením ze dne 29. 7. 2024, čj. 1408906/2024, nevyhověl žádosti stěžovatelky, jelikož obytný dům Božínska byl projednáván v opakovaném stavebním řízení a nebylo proto možné požadovat odstranění stavby. O něm lze totiž rozhodnout až po rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení.

[3] Podstatná je dále okolnost, že dne 26. 8. 2024 žalovaný usnesením čj. MHMP 1726967/2024 územní rozhodnutí zrušil a řízení zastavil s odůvodněním, že žádost o umístění se stala zjevně bezpředmětnou, jelikož stavba byla realizována, zkolaudována a jednotlivé byty byly rozprodány a jsou užívány. V posuzované věci se tedy spor o tvrzenou nečinnost týká pouze (ne)aktivity žalovaného ve vztahu ke stavebnímu povolení. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že rozhodnutí považuje za nezákonné a bude se proti němu bránit samostatnou žalobou.

[4] Stěžovatelka se proti popsanému postupu žalovaného bránila u Městského soudu v Praze (*městského soudu*) žalobou na ochranu proti nečinnosti. Městský soud její žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

2. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] **Stěžovatelka** považuje rozsudek městského soudu za nezákonný pro přepjatý formalismus a odkazuje na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-291. Městský soud prý totiž vkládá do procesu ochrany před nečinností samoučelné úkony, kterými podmiňuje úspěšnou ochranu práv. Stěžovatelka přitom splnila veškeré zákonné náležitosti podání dle správního řádu a vyčerpala opravné prostředky v souladu s § 79 s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena, že z jejích podání bylo zřejmé, kdo je činí a vůči které stavbě se domáhá procesní aktivity žalovaného. Označila rovněž rozsudky, z nichž jednoznačně vyplýval protiprávní stav, jehož řešení požaduje. Žalovaný tedy nemusel nic domýšlet a muselo mu být zřejmé, že po něm stěžovatelka požaduje, aby konal v řízení o bytovém domu Božínska. Přesto zůstal nezákonně nečinný. Stěžovatelce přitom ani nebylo sděleno, zda je opakované stavební řízení skutečně vedeno, a do dne podání kasační stížnosti nebylo meritorní rozhodnutí vydáno. V řízení před městským soudem přitom žalovaný předložil usnesení, kterým prodloužil lhůtu k rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení o 60 dní, tedy do 22. 5. 2025.

[6] **Žalovaný** ve vyjádření upozornil, že v posuzovaném případě vydal dne 6. 5. 2025 rozhodnutí v řízení o opakovaném povolení stavby, čj. MC05 98961/2025. Jelikož bylo požadované rozhodnutí vydáno, považuje kasační stížnost ve věci nečinnosti přinejmenším za opožděnou. Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, má vnitřní logiku a zakládá se na skutkových zjištěních, nikoliv na pouhých domněnkách. Další vyjádření považuje žalovaný za nadbytečné, jelikož rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatelka domáhala, bylo již vydáno.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] NSS předesílá, že si je vědom vydání meritorního rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení. Žalovaného je však třeba upozornit, že přezkoumává-li NSS rozsudek o žalobě proti nečinnosti, vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí městského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46). K tomuto rozhodnutí, zaslanému žalovaným, proto zdejší soud nebude při posouzení věci přihlížet.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje v zásadě dvě námitky – přepjatý formalismus napadeného rozsudku a neposouzení podání podle skutečného obsahu.

[9] Městský soud uvedl, že stěžovatelka podle obsahu podnětů požadovala, aby žalovaný nařídil odstranění stavby. Připomněl též, že smyslem nečinnostní žaloby je donutit správní orgán k vydání rozhodnutí ve vedeném řízení, nikoliv k jeho zahájení. Stěžovatelka měla proto správně brojit proti nečinnosti v opakovaném stavebním řízení, které podle zákona předchází řízení o odstranění stavby. Nesplnila tak podmínky pro úspěšné podání žaloby – nevyčerpala řádně dostupné prostředky k ochraně před nečinností v opakovaném stavebním řízení.

[10] Podmínky odstranění stavby jsou upraveny v § 129 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění do 1. 1. 2024 tak, že *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení.*

[11] O opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 téhož zákona platí, že *u stavby podle odstavce 1 písm. e) vede stavební úřad opakované stavební řízení. Za žádost se pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115; doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí. Nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby.*

[12] Podle § 37 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen podání posuzovat *podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*

[13] Ochrany proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 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.* Judikatura zdejšího soudu podmínky aktivní legitimace k podání žaloby proti nečinnosti shrnuje následovně:

- v posuzované věci bylo zahájeno správní řízení (rozsudek ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59);
- žalobce bezvýsledně vyčerpá veškeré prostředky ochrany před nečinností (rozsudek ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS);
- přesto nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Zdejší soud rovněž dodává, že za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany považuje i zamítnutí žádosti nadřízeným správním orgánem (rozsudek ze dne 15. 7. 2015,

čj. 2 As 127/2015-24). Upozorňuje též, že žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat zahájení řízení vedeného z moci úřední (rozsudek ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58).

[14] Ve stěžovatelkou citovaném rozsudku čj. 8 Ans 2/2012-291 zdejší soud uvedl, že „za vyčerpání opravných prostředků nelze považovat podání jakéhokoliv obsahu a formy, ale jen takové, které splňuje minimální zákonné náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu. Z podání musí být především zřejmé, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Správní orgán nemůže domýšlet za účastníka, co asi chtěl nebo mohl chtít učinit. Je na účastníkovi, aby v podání co možná jednoznačně vyjádřil, co je jeho účelem a čeho se po správním orgánu domáhá.“ Dále NSS v rozsudku ze dne 12. 10. 2004 (čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS) konstatoval, že „přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezi práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky) je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“

[15] Pro posouzení splnění podmínek nečinnosti žaloby stěžovatelkou je klíčová rovněž otázka vztahu mezi opakovaným stavebním řízením a řízením o odstranění stavby, kterou se NSS zabýval v rozsudku ze dne 27. 8. 2019, čj. 8 As 73/2018-44. Uvedl přitom, že „tato dvě řízení jsou v opakovaném stavebním řízení oddělena a vedena ve „dvou fázích“. První je fáze o původní žádosti, která je ukončena buď kladně – vydáním opakovaného stavebního povolení, nebo záporně – zamítnutím původní žádosti o stavební povolení, případně procesním rozhodnutím, např. zastavením řízení. Po provedení opakovaného stavebního řízení se „záporným“ výsledkem je vydání rozhodnutí o odstranění stavby prvním úkonem v řízení o odstranění stavby. Ačkoliv na opakované řízení navazuje, jde o řízení samostatné. Závěry napadeného usnesení, podle nichž nevyčerpal stěžovatel všechny prostředky k ochraně proti nečinnosti, nemohou pro výše uvedené obstát. Aby mohl krajský soud vůbec k takovému hodnocení přistoupit, musí nejprve posoudit, zda se stěžovatel domáhá vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení. To by mohlo být, jak je již shora uvedeno, zamítavé, vyhovující, nebo procesní, nebo zda se domáhá, aby bylo zahájeno řízení o odstranění stavby – tedy řízení navazující na opakované stavební řízení v případě, že opakované stavební povolení nebude vydáno. Až v tomto okamžiku bude možné zkoumat, zda byly všechny prostředky ochrany vyčerpány. Je totiž rozdíl, pokud by se stěžovatel domáhal ochrany před nečinností v „první fázi“ opakovaného stavebního řízení, tedy ve fázi, kdy je rozhodováno o původní žádosti, nebo pokud by se domáhal vydání rozhodnutí až ve „druhé fázi“, tedy v řízení o odstranění stavby. Také odůvodnění napadeného usnesení týkající se nemožnosti domáhat se vydání rozhodnutí v řízeních zahajovaných ex offio je v tomto ohledu mimoběžná, neboť ta by mohla být zkoumána také až po uvážení toho, čeho se stěžovatel napadenou žalobou domáhal.“ Z právě uvedeného se podává, že v nyní posuzovaném případě je podstatné zaměřit se na to, čeho se stěžovatelka domáhala v podnětech a následně správní žalobě.

pokračování

[16] Stěžovatelce je třeba přisvědčit potud, že správní orgán je povinen posuzovat podání podle jeho obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu). Ze správního spisu však zdejší soud ověřil, že ze stěžovatelkou podaných podnětů nelze v žádném případě vyčíst požadavek na vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení. Označení podání, jejich obsah i procesní návrhy totiž nepřipouští žádné pochybnosti o tom, že stěžovatelka skutečně požadovala po žalovaném procesní aktivitu v řízení o odstranění stavby. Vzhledem k tomu, že smyslem žaloby na ochranu proti nečinnosti je domoci se vydání rozhodnutí v příslušném řízení, musí být požadované rozhodnutí jednoznačně identifikovatelné již ve správním řízení. V posuzovaném případě tomu tak skutečně bylo, jelikož stěžovatelka opakovaně požadovala vydání rozhodnutí o odstranění stavby, zatímco o rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení nebyla v podnětech ani zmínka, přičemž na jednoznačném vyznění podnětů nic nemůžou změnit ani obecné formulace o víře ve zvrácení protiprávního stavu. O skutečné vůli stěžovatelky ostatně svědčí též rozdíl ve formulaci procesních návrhů v podnětech a následné žalobě, která již nepochybně cílí na vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení.

[17] Nelze proto stěžovatelce přisvědčit, že městský soud nehodnotil podněty podle jejich obsahu, jelikož dospěl ke správnému závěru, že v nich stěžovatelka jednoznačně vyjádřila vůli k odstranění stavby obytného domu Božínska, avšak nikoliv k rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení. Námitka nesprávného posouzení obsahu podnětů stěžovatelky je proto nedůvodná.

[18] Druhá námitka spočívá v tvrzeném přepjatém formalismu napadeného rozsudku.

[19] Úvodem NSS konstatuje, že stěžovatelkou citovaný bod 14 usnesení rozšířeného senátu čj. 8 Ans 2/2012-291 je součástí odlišného stanoviska. Ačkoliv tedy lze souhlasit s jeho obecnými závěry, nejedná se o odůvodnění usnesení, tedy vrchnostenského aktu aplikace práva. Obecně je však nutné se zaměřit na to, zda existují dva rovnocenné výklady pojmu „*bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany*“, z nichž jeden je nutné upřednostnit ve prospěch práva na přístup k soudu. V posuzovaném případě se sporná otázka týká toho, zda byla tato podmínka řádně splněna, lze-li vyčerpání prostředků podle judikatury dosáhnout pouze podáními, z nichž je patrné, *kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje*. Přílišný formalismus stěžovatelka spatřuje v tom, že městský soud nesouhlasil se splněním podmínky ve vztahu k rozhodnutí v opakovaném řízení, jelikož se v podnětech domáhala odstranění stavby.

[20] Dle NSS je nutné uvedenou podmínku vyložit užším způsobem. Je totiž logické, že má-li žalobce bezvýsledně vyčerpat opravné prostředky, musí tak učinit podáními, které požadují po správním orgánu vydání totožného rozhodnutí jako v následné žalobě na ochranu proti nečinnosti. Pouze tak totiž lze správnímu orgánu důvodně vytýkat, že jednoznačně věděl, co žalobce požaduje, a přesto zůstal ve vztahu k navrhovanému rozhodnutí nečinný. Oprávnění podatele bránit se žalobou před správními soudy vyplývá právě z uvedené nečinnosti navzdory vyčerpání opravných prostředků v téže věci. Případná změna procesního návrhu až ve správní žalobě ubírá tvrzené bezvýslednosti vyčerpání opravných prostředků na přesvědčivosti. Správní orgán totiž v takovém případě nemá ještě před podáním správní žaloby příležitost, aby na vytýkanou nečinnost jakkoli reagoval. Absurdním důsledkem širšího výkladu by v kontextu stavebního řízení mohla být například situace, kdy by se stavebník domáhal procesní aktivity stavebního úřadu při povolení stavby a následně žalobu formuloval tak, že správní orgán byl nečinný při vydání kolaudačního rozhodnutí.

[21] Pro zachování totožnosti procesních návrhů v podnětech a žalobě svědčí rovněž judikatura, která apeluje na oddělenost řízení o odstranění stavby a opakovaného stavebního řízení. Stěžovatelka se procesními návrhy bezpochyby „netrefila“ do aktuální fáze správního řízení. Jak správně podotknul městský soud i správní orgány, zákonným předpokladem pro vydání rozhodnutí v řízení o odstranění stavby je rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení (§ 129 odst. 5 stavebního zákona). To však v této věci nebylo vydáno a zákonný předpoklad pro rozhodnutí o odstranění stavby proto nebyl splněn. Návrhy na odstranění stavby tedy byly fakticky předčasné a ve vztahu k rozhodnutí v opakovaném řízení ani v podnětech nezazněly. Proto nemohla být splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti žalovaného.

[22] Z uvedeného vyplývá, že výklad, k němuž se přiklonil městský soud, má logické odůvodnění a nepředstavuje bezúčelnou překážku při ochraně proti nečinnosti. I kvůli nelogickým důsledkům širšího výkladu se nelze ztotožnit s tím, že existují dva rovnocenné způsoby výkladu, z nichž měl městský soud zohlednit ten, který by stěžovatce umožnil se domáhat ochrany proti nečinnosti v opakovaném stavebním řízení. Ve smyslu výše citované judikatury proto nebyly splněny rysy přepjatého formalismu, který by stěžovatce znemožnil přístup k právní ochraně. Městský soud pouze správně trval na splnění zákonné podmínky aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[23] NSS přitom ve své judikatuře opakovaně odmítl nezákonnost trvání na zákonných podmínkách, které se mohly jevit příliš formalisticky. Za zákonný například označil požadavek na jednoznačné vyjádření, jak správní orgán naloží s rozhodnutím v přezkumném řízení (rozsudek ze dne 5. 9. 2025, čj. 4 As 174/2024-47, bod 44), potvrdil též legitimnost zabavení pochybných exemplářů při neprokázání zvláštních důvodů pro jejich ponechání vlastníkově (rozsudek ze dne 13. 3. 2025, čj. 6 As 214/2024-25) či ochranu práva na odůvodnění při odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (rozsudek ze dne 12. 3. 2025, čj. 4 As 132/2024-81, bod 44). Obdobně je legitimní též požadavek na zachování totožného procesního návrhu v podnětech a žalobě proti nečinnosti.

[24] NSS proto dospěl k závěru, že prostředky ochrany proti nečinnosti mohou být řádně a bezvýsledně vyčerpány pouze tehdy, je-li procesní návrh osoby totožný ve správním řízení a následném řízení před správními soudy. Městský soud tedy správně konstatoval, že stěžovatelka nevyčerpala řádně ochranné prostředky, jelikož vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení požadovala teprve ve správní žalobě. Rovněž druhá kasační námitka je proto nedůvodná.

[25] Na tomto závěru nic nemění ani okolnost, že NSS hodnotí velmi kriticky postup žalovaného. Mezi prvním podnětem stěžovatelky a usnesením o jeho zamítnutí totiž uběhl téměř jeden rok a žalovaný se primárně „vymlouval“ na poddimenzovanost stavebního úřadu či legislativní změnu stavebního řízení. NSS přitom setrval na názoru, že průtahy v řízení nelze omlouvat nedostatky v organizační struktuře, protože tyto nedostatky nesmí jít na úkor účastníků řízení. Proto NSS apeluje na žalovaného, aby v budoucnu vyřizoval obdržené podněty řádně a včas, tedy v souladu se zásadou rychlosti správního řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu) a zdvořilého a vstřícného jednání (§ 4 odst. 1 téhož zákona).

[26] Zcela mimo posouzení samotné sporné otázky považuje NSS za podstatné kriticky zmínit též nekontaktnost a nečinnost správního orgánu v kasačním řízení. Zdejší soud žalovanému nevytyká ztrátu správního spisu při jeho doručování provozovatelem

pokračování

poštovních služeb. Nelze však pominout, že v období mezi výzvou k zaslání spisu a odpovědí na urgence uplynul měsíc, v němž byl žalovaný zcela nekontaktní. To stejné se opakovalo rovněž s výzvou k rekonstrukci spisu. Zdejší soud proto připomíná § 8 správního řádu, v němž je zakotvena zásada spolupráce správních orgánů, kterou lze jistě v zájmu zachování souladného fungování orgánu veřejné moci vztáhnout též na komunikaci mezi správním orgánem a NSS. Zdejší soud musel v kasačním řízení opakovaně vyvinout značné úsilí při snaze kontaktovat žalovaného, který se patrně vyhýbal telefonátům z NSS. Takový přístup však nelze považovat za souladný s právě zmíněnými zásadami činnosti správních orgánů.

4. Závěr a náklady řízení

[27] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 26. září 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu