

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **V. M.**, zast. Mgr. Soňou Adamovou, advokátkou, se sídlem Praha 7, Pplk. Sochora 740/34, proti žalovanému: **Městský úřad Nové Strašecí**, se sídlem Nové Strašecí, Komenského náměstí 201, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2012, č. j. 44 A 126/2011 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, jímž zčásti zamítl a zčásti odmítl jeho žalobu. Krajský soud výrokem I. rozsudku zamítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nezahájení správního řízení o odstranění stavby oplocení Obory Libeň a výrokem II. odmítl žalobu v části, v níž se domáhal uložení povinnosti L. C. nevpouštět zvěř z obory Libeň na pozemky ve vlastnictví žalobce a tyto pozemky zpřístupnit.

Stěžovatel se návrhem podaným dne 29. 8. 2011 domáhal u žalovaného zahájení stavebního řízení včetně odstranění oplocení a zamezení vnikání věcí z majetku L. C. na jeho pozemky. V průběhu šetření prováděného žalovaným se pak opakovaně domáhal

vyřešení situace, zejména odstranění stavby oplocení Obory Libeň, a to i podáním nadřízenému správnímu orgánu. Dne 3. 1. 2012 zaslal žalovaný stěžovateli přípis s popisem průběhu šetření a s tím, že dosud není ukončeno. Dne 27. 2. 2012 mu zaslal sdělení, že na stavbě oplocení, v části mezující s jeho pozemky, byly prováděny pouze udržovací práce a dále, že zajištění přístupu na své pozemky se nemůže domáhat u stavebního úřadu. K zahájení řízení podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) neshledal důvod. Na tom žalovaný setrval i ve sdělení ze dne 13. 4. 2012 zaslaném na základě nesouhlasu stěžovatele s předchozím sdělením.

V mezidobí, dne 7. 12. 2011, však již žalobce podal žalobu, kterou požadoval odstranění nečinnosti a průtahů v řízení o odstranění stavby, a to zahájením tohoto řízení žalovaným a současně uložením povinnosti L. C. nevpouštět zvěř z obory na pozemky ve vlastnictví žalobce a povinnost tyto pozemky zpřístupnit.

Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Podle jeho názoru se žalobou podle § podle § 79 s. ř. s. nelze domáhat, aby soud žalovanému uložil povinnost zahájit určité řízení. K tomu odkázal na závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu, např. v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, v rozsudku ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, či ze dne 14. 9. 2011. č. j. 9 Ans 8/2011 - 62 (vše dostupné na www. nssoud.cz). Tento názor byl důvodem zamítnutí žaloby v části domáhající se uložení povinnosti zahájit řízení o odstranění stavby.

Ve vztahu k druhému žalobnímu návrhu, tedy návrhu, aby soud uložil L. C. povinnost nevpouštět zvěř z obory na pozemky ve vlastnictví žalobce a povinnost tyto pozemky zpřístupnit, konstatoval krajský soud, že takové rozhodnutí není v pravomoci správních soudů. Uložení takové povinnosti lze případně žalovat v civilním řízení negatorní (zápůrčí) žalobou podle § 126, resp. § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Taková žaloba také musí směřovat vůči tomu, kdo do vlastnických práv žalobce neoprávněně zasahuje. Krajský soud proto v souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. tento návrh odmítl, jelikož se navrhovatel domáhal rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení; navrhovatel byl současně poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci tohoto „usnesení“ může podat žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu.

Stěžovatel proti tomuto rozsudku v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., tedy, že napadené rozhodnutí trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména pro nedostatek důvodů, a že jeho žaloba neměla být ani zčásti odmítnuta.

Stěžovatel namítá, že krajský soud měl dojít v závislosti na obsahu žaloby k závěru, že vlastnická práva stěžovatele jsou přímo dotčena a rozhodnout, že žalovaný je povinen přijmout vhodná opatření k nápravě. Krajský soud se vůbec nevěnoval faktu, že žalovaný adekvátně nereagoval na zjištěný skutkový stav. Stěžovatel je názoru, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností spočívající zejména v nedostatku důvodů rozhodnutí. Dle stěžovatele měl žalovaný poskytnout jeho právům ochranu, např. pomocí institutu

ochrany pokojného stavu realizovaného prostřednictvím státních orgánů. Dále též stěžovatel považuje rozhodnutí krajského soudu ve výroku o odmítnutí části žaloby a v odkázání na civilní soud za nezákonné, protože podle něj bylo v moci žalovaného poskytnout mu ochranu, které se domáhal.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel zejména poukázal na machinace, jejichž důsledkem bylo získání vlastnictví nemovitostí L. C., což je také předmětem občanskoprávního sporu. Žalovanému vytýká, že nedbal o majetek, který byl neoprávněně odňat státu a poukazuje na podezřelé až zločinné jednání datované rokem 1991, které se odrazilo i v tomto případě. Krajskému soudu vytýká klientelistický přístup k žalovanému, který podváděl při závěru, že stavba plotu byla pouhou obnovou původního oplocení. Krajský soud tato nepodložená tvrzení akceptoval, aniž se zabýval řádným zjištěním skutečného stavu. K tomuto podání připojil korespondenci vedenou s žalovaným a s Krajským úřadem Středočeského kraje po vydání napadeného rozsudku krajského soudu.

Žalovaný nevyužil možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost je dle § 102 s. ř. s. zásadně přípustná, s výjimkou případů taxativně vypočtených v § 104 s. ř. s, pokud splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Vzhledem ke splnění všech formálních náležitostí a podmínek řízení shledává soud kasační stížnost přípustnou. Stěžovatel namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., přičemž v prvé řadě je třeba se zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku, neboť ta zpravidla vylučuje zkoumání dalších důvodů.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 23. 11. 2010, č. j. 2 Ans 5/2010 – 100 či v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb. NSS nebo v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS. Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze žalobních námitek (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005 č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, vše dostupné na www.nssoud.cz).

V daném případě se krajský soud takového pochybení nedopustil, vypořádal se dostatečně se všemi žalobními námitkami a řízení nebylo ani zatíženo žádnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Výhrady stěžovatele proti důvodům rozsudku pak jsou výhradami proti právnímu posouzení a nikoliv proti úplnosti odůvodnění. Úplnost důvodů je třeba vždy posuzovat ve vztahu k přijatému rozhodnutí - k výroku rozsudku. Jestliže byla žaloba zčásti zamítnuta proto, že tvrzeným postupem žalovaného vůbec nemohlo dojít k nečinnosti žalovaného, postačí, jsou-li důvody

soustředěny právě na skutečnost, že tu taková povinnost nebyla a na právní zdůvodnění; to rozsudek krajského soudu obsahuje. Ve vztahu k odmítnutí části žaloby z důvodů, že se jedná o věc nepodléhající správnímu soudnictví, pak postačí, je-li zdůvodněn tento závěr. Za takové situace není namístě vypořádávat jednotlivé žalobní body, jimiž stěžovatel poukazuje na skutkové okolnosti a domáhá se nápravy křivd, o nichž je přesvědčen, že mu jsou činěny. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněn nebyl.

Nesprávné posouzení právní otázky stěžovatel v prvé řadě spatřuje v tom, že nebylo přihlíženo k nezbytnosti ochrany jeho práv, kterou mu byl žalovaný povinen poskytnout.

Stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *„(t)en, kdo bezvýsledně vyčerpal 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.*“ Žalobou se tedy lze domáhat ochrany před nečinností spočívající v nevydání rozhodnutí v zahájeném řízení, nikoliv zahájení řízení z moci úřední. Stěžovatel pouze podal podnět, na jehož základě žalovaný šetřil, zda není třeba zahájit řízení o odstranění stavby oplocení a dospěl k závěru, že nikoliv.

Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, že podatel podnětu k zahájení řízení z moci úřední nemá právní nárok domáhat se zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona. Toto řízení je zahajováno výhradně *ex officio* a správní orgán nemá povinnost zahájit řízení a vydat rozhodnutí. Toto řízení, na rozdíl např. od řízení o povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední. Judikatura k tomu uvedená krajským soudem byla zcela přiléhavá.

Stejně tak Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1315/09, dospěl k závěru, že žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.

K tomu je třeba zdůraznit, že podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem

na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009, dostupný na www.nssoud.cz).

Jak je shora uvedeno, úspěšně se domáhat ochrany před nečinností nelze v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení - tedy v případech kdy je žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Správní orgán při zahájení řízení z moci úřední totiž nemůže vycházet jen ze své správní úvahy či z úvahy jiných osob, v tomto případě tvrzení stěžovatele, nýbrž je povinen při zjištění, že jsou splněny podmínky zákonem presumované, zahájit řízení *ex officio* vždy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný nebyl povinen zahájit řízení o odstranění stavby, pokud dospěl k závěru, že zde nebyly naplněny zákonné podmínky pro zahájení řízení z důvodu existence např. tzv. černé stavby a jedná se tedy o stavbu nebo zařízení postavenou bez rozhodnutí nebo povolení. Žalovaný ani nebyl oprávněn takto učinit jen na základě pouhého tvrzení stěžovatele, že tato stavba byla povolena v rozporu s platnými právními předpisy, neboť k takovému postupu není zákonem zmocněn. Pokud tak neučinil, nejedná se o nečinnost, proti níž lze brojit žalobou podle § 79 s. ř. s.

Stěžovatel dále namítá, že mu měla být žalovaným, nezahájil-li řízení o odstranění stavby, poskytnuta ochrana pokojného stavu. Pokud tím má stěžovatel na mysli postup podle § 5 občanského zákoníku, je třeba připomenout, že se takové ochrany u žalovaného nedomáhal; kromě toho takový důvod nezákonnosti postupu žalovaného jeho žaloba vůbec neobsahuje, a tudíž se jedná o kasační důvod nepřípustný podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Za předpokladu, že k nečinnosti žalovaného ve smyslu § 79 s. ř. s. v daném případě pojmově vůbec nemohlo dojít, nebylo třeba, aby se krajský soud zabýval opodstatněností dalších skutkových tvrzení uvedených v žalobě. Stejně tak nejsou rozhodná tvrzení stěžovatelem uvedená v doplnění kasační stížnosti a doklady k němu připojené. Posouzení rozhodných otázek krajským soudem bylo správné a jeho rozhodnutí v části, jíž byl návrh na ochranu před nečinností spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby zamítnut, odpovídá zákonu. Nejvyšší správní soud v kasačním řízení posuzuje pouze zákonnost postupu a rozhodnutí krajského soudu, jemuž nelze vytýkat, že se nezabýval námitkami, které před ním nebyly uplatněny. Stejně tak nelze přihlížet k dalším úkonům stěžovatele a správních orgánů, k nimž došlo po vydání rozsudku krajským soudem. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak naplněn nebyl.

Proti výroku II. rozsudku krajského soudu, jímž byl odmítnut návrh na uložení shora uvedených povinností L. C, stěžovatel namítá, že žaloba v této části neměla být odmítnuta, a že nemůže být nucen podávat návrh k jinému soudu.

Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Stěžovatel se domáhal uložení povinnosti soukromé osobě, o níž tvrdil, že zasahuje do jeho

vlastnických práv. Takové spory podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu projednávají soudy v občanském právním řízení.

Pokud se stěžovatel domnívá, že jsou porušována jeho práva jako vlastníka pozemku, a tím, kdo ruší jeho práva, je majitel sousedního pozemku, a chce-li se domoci soudní ochrany, musí se obrátit na občanskoprávní soud, který je příslušný řešit tzv. sousedské spory, kam by tento případ spadal. Typickým příkladem žaloby v těchto případech je právě žaloba negatorní (zápůrčí), jak správně upozornil už krajský soud, jíž se lze domáhat, aby bylo upuštěno od nepřiměřeného protiprávního omezování práv vlastníka, jenž se touto žalobou ochrany domáhá. Krajský soud svým poučením o možnosti podat návrh u příslušného občanskoprávního soudu stěžovatele k takovému úkonu nijak nenutí; o této možnosti byl povinen je poučit a důsledkem je pouze to, že pokud tak stěžovatel v uvedené lhůtě učiní, zůstává mu zachována lhůta, pokud na její běh mělo vliv podání žaloby u správního soudu.

Podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Stěžovatel se však v části požadující uložení opatření vlastníkovi sousedních nemovitostí domáhá ochrany práv soukromých, nikoliv veřejných. Odmítl-li krajský soud žalobu v části požadující uložení povinností fyzické osobě (vlastníku sousedních nemovitostí), učinil tak po právu. Proto nelze shledat naplněným ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Pro úplnost, ve vztahu k citovanému ustanovení § 2 s. ř. s., je třeba připomenout, že ochrana před nečinností správního orgánů jistě k veřejným subjektivním právům patří, nicméně, co je nečinností, před níž je soudní ochrana poskytována zákon výslovně vymezuje. Stěžovatelův případ pod ní, jak výše uvedeno, nespadá.

Stěžovatelovu námitku klientelistického přístupu krajského soudu k žalovanému je třeba považovat za bezdůvodné osočení. Pokud snad stěžovatel měl konkrétní poznatek o bližších vztazích soudců s žalovaným, či jiné důvody nasvědčující jejich podjatosti, mohl ji s uvedením konkrétních důvodů namítnout a požadovat jejich vyloučení podle § 8 s. ř. s.; to neučinil. Ze samotného negativního rozhodnutí o žalobě nelze závěr o podjatosti soudců dovozovat.

Nejvyšší správní soud ze všech těchto důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 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 17. července 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu