ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila, v právní věci žalobkyně: **Česká zemědělská univerzita v Praze,** se sídlem Kamýcká 129, Praha 6 – Suchdol, zastoupena JUDr. Táňou Diršmidovou, advokátkou se sídlem Rašínovo nábřeží 383/58, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Kostelec nad Černými lesy,** se sídlem nám. Smiřických 53, Kostelec nad Černými lesy, zastoupeného JUDr. Martinem Vlasákem, advokátem se sídlem Mírové nám. 119, Kouřim, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2012, č. j. 3A 232/2011 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhal rozsudku, kterým by byla žalovanému uložena povinnost *„ve lhůtě v souladu s ustanovením § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. (dále „správní řád“) vydat rozhodnutí ve věci řízení o odstranění stavby kavárny*“. Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutím ze dne 13. 1. 2011, čj. 4784/2010-JA-9, které nabylo právní moci dne 14. 2. 2011, byla stavebníkům ing. D. N. a Bc. K. N. povolena stavba kavárny, vodovodní přípojky, elektropřípojky, žumpy na vyvážení, plotu a parkovacího stání, na pozemcích stavebních parcel parcelních čísel 247, 248 a na pozemkové parcele parcelní číslo 300/5 v katastrálním území Jevany.

Stěžovatel tvrdil, že stavba byla postavena v rozporu s bodem 1 podmínek uvedené

stavby (mimo další umístění stavby 3m od společné hranice s pozemkem parcelní číslo 295), proto podáním ze dne 1. 8. 2011 se na žalovaného obrátil s podnětem na zahájení řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb. (dále „stavební zákon"). Na tento podnět žalovaný reagoval přípisem ze dne 31. 8. 2011, čj. 3180/2011/JCH, v němž uvedl, že stavba je prováděna v souladu s rozhodnutím o umístění stavby a řízení o její odstranění nezahájil ani v této věci formálně nerozhodl. Stěžovatel tedy u nadřízeného správního orgánu, tj. Krajského úřadu Středočeského kraje, žádal o vydání opatření proti nečinnosti žalovaného, avšak tento orgán usnesením ze dne 22. 9. 2011, čj. 184113/2011/KUSK, žádosti nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel správní žalobu k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud").

Rozhodnutí Městského soudu v Praze

Městský soud v kasační stížností napadeném rozsudku vycházel z dále uvedených úvah. Obecně lze konstatovat, že žalobou podle ust. § 79 a násl. zákona č. 2150/2002 Sb. (dále „s. ř. s.") se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, rovněž když je žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení; jinými slovy žalobce se může domáhat vydání požadovaného rozhodnutí tehdy, kdy na jeho vydání má právní nárok.

Mezi případy, kdy žalobce nemá právní nárok na vydání správního rozhodnutí, patří i situace, kdy neprobíhá (nebylo zahájeno) správní řízení, které lze zahájit jen z moci úřední. Takovým řízením je i řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby. Takové řízení je správním řízením zahajovaným stavebním úřadem z moci úřední, nikoli podáním žádosti (vyjma případu, kdy žádá vlastník stavby povolení odstranění vlastní stavby). Podmínky zahájení tohoto řízení jsou dány výše uvedeným ustanovením. Předmětnou žalobou se domáhá žalobce de facto zahájení takového řízení, potažmo, aby v tomto řízení bylo vydáno rozhodnutí o odstranění předmětné stavby. Soud konstatuje, že žalobcem uplatněný žalobní návrh neshledal opodstatněným, neboť ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. zakládá soudu pravomoc uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, avšak v řízení již zahájeném. V daném případě však řízení o odstranění stavby dosud zahájeno nebylo, a soud proto nemůže nařídit správnímu orgánu, aby vydal v nezahájeném řízení rozhodnutí.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, 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. Stěžovatel se domáhal žalobou uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, tedy v řízení zahajovaném z moci úřední, které však nebylo zahájeno. Takovou žalobu, jak vyplývá ze shora uvedené argumentace, nemohl soud shledat úspěšnou, a proto ji dle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu v obou jeho výrocích. Dovolal se přitom explicitně jediného kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky městským soudem dovozuje z opačného výkladu ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona za situace, kdy stavba kavárny byla postavena v rozporu s rozhodnutím o jejím umístění a tudíž bylo povinností žalovaného řízení o odstranění stavby zahájit (nepochybně i bez podnětu stěžovatele) a v zákonné lhůtě rozhodnout. Proto také nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že stěžovatel neměl na rozhodnutí žalovaného (o odstranění stavby) nárok, neboť podstatné je, že žalovaný měl povinnost o tomto předmětu rozhodnout.

V části kasační stížnosti polemizuje stěžovatel o chápání stavební projektové dokumentace, tedy o otázce, která v rozsudku městského soudu nebyla vůbec zmíněna, neboť městský soud se na otázky tohoto typu vůbec nezaměřoval.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 věta před středníkem s. ř. s.). Neshledal zároveň důvody, ke kterým by musel přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.).

Stěžovatel namítá kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v jiném výkladu povinnosti žalovaného rozhodnout o podnětu k zahájení správního řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Přitom stěžovatel zastává názor, že takovou povinnost žalovaný má, neboť předmětná stavba byla postavena v rozporu s rozhodnutím o umístění stavby, zatímco žalovaný, a také městský soud, který dal žalovanému za pravdu, je názoru, že povinnost o podnětu rozhodnout žalovaný nemá. Proto také není v této věci namístě poskytnutí ochrany stěžovateli proti nečinnosti správního orgánu.

Nezbytnou podmínkou poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu, vyplývající z § 79 odst. 1 s. ř. s., je existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení. Tato problematika je tedy v nyní posuzované věci klíčová. Stěžovatel se na podporu vlastní argumentace dovolal rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne z dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 – 193, rozsudek však nevyložil v souladu s jeho smyslem. Nelze přehlédnout, že tento rozsudek posuzoval jinou procesní situaci, totiž případ, kdy správní orgán odmítal splnit povinnost konat, uloženou mu rozhodnutím nadřízeného správního orgánu i soudu, a to v rámci probíhajícího správního řízení. Ani tento rozsudek však neměnil obecný závěr dále citovaného rozsudku tohoto soudu č. j. 8 Ans 6/2009 - 83, týkající se povahy podnětu k zahájení řízení, zásadně zahajovaného z úřední povinnosti. Uvedená rozhodnutí nejsou ve vzájemném rozporu ani v rozporu s podstatou zákonného ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Jedním ze dvou důvodů k nařízení odstranění stavby [viz také komentář ASPI k § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] je skutečnost, že stavba byla provedena nebo je

prováděna bez rozhodnutí (o umístění stavby nebo stavebního povolení) nebo opatření stavebního úřadu, vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním. V případě stavby prováděné v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu se však musí jednat o podstatnější odchylku, např. od stavebního povolení, jinak stavební úřad (v případě pouze nepodstatných odchylek) postupuje podle § 121 zákona, když je poté, kdy je stavebník vyznačí v dokumentaci skutečného provedení stavby, kterou stavebnímu úřadu předloží spolu s oznámením o užívání stavby podle § 120 odst. 1 zákona nebo se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu podle § 122 odst. 1 zákona, pouze fakticky vezme na vědomí, aniž by nějak formálně reagoval. V tomto smyslu je také třeba obsah pojmu „rozpor s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu“ v souvislosti s řízením o nařízení odstranění stavby podle komentovaného ustanovení vykládat. Postup v těchto případech však není zcela upraven jen komentovaným ustanovením, ale také navazujícím ustanovením § 129 odst. 2 zákona, pamatujícím právě na možnost dodatečného povolení stavby, vycházející z toho, jak příslušný správní orgán stavebního řízení vyhodnotí prováděnou stavbu ve vztahu k územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení.

Nyní posuzovanou problematikou se zásadněji zabýval rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 - 83, ze kterého lze citovat: „*Uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci ovlivňuje pravomoc soudu. ...se nemůže úspěšně domáhat ochrany ten, kdo dal podnět k zahájení řízení zahajovanému jinak zásadně z úřední povinnosti. I v případě žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. totiž platí, že se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany veřejných subjektivních práv. Podnět stěžovatele přitom v posuzované věci nezaložil právo, kterému by odpovídala povinnost žalovaného zahájit řízení. Povinnost vydat rozhodnutí ve věci, jímž se končí řízení před správním orgánem, je logicky spojena s existencí takového správního řízení, tj. se stavem, kdy bylo správní řízení zahájeno, avšak nebylo skončeno.*“ Závěr v tomto smyslu je ostatně součástí stabilizované judikatury tohoto soudu, viz například také rozsudek ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139. Velmi podobně lze charakterizovat nyní posuzovaný případ.

Doručení podnětu, obsahujícího tvrzení o stavbě kavárny v rozporu se stavební dokumentací, tedy nemohlo samo o sobě zahájit správní řízení. Žalovaný jako správní orgán přijímající předmětné oznámení na jeho základě správní řízení nezahájil a neměl ani takovou povinnost. Po doručení podnětu jej žalovaný prověřil a odpověděl na ně stěžovateli v souladu s obecnou informační povinností dle § 42 správního řádu. Potud tedy nelze v postupu žalovaného (spočívajícího v tom, že stěžovateli na jeho podnět odpověděl, byť mu nedal za pravdu) spatřovat nezákonnost.

Stěžovatel se mýlí v tom, že mu svědčilo právo, aby o jeho podnětu žalovaný rozhodl v řízení, které by bylo na základě podnětu zahájeno. Neexistovala totiž odpovídající povinnost žalovaného na podnět reagovat řízením a rozhodnutím o odstranění stavby kavárny. Ze zjištěných skutečností je zřejmé, že stěžovatel nerozlišuje právo na procesní vypořádání podnětu rozhodnutím o něm ve správním řízení od vlastní věcné opodstatněnosti tvrzených skutečností (o rozporu provedené či prováděné stavby s rozhodnutím o jejím umístění). Právo na zahájení správního řízení na základě podnětu stěžovateli, jak vyplývá ze smyslu § 129 stavebního zákona i z citované judikatury, nepřísluší. Věcné důvody pro takové rozhodnutí nelze vyloučit, avšak této otázky se nynější řízení netýká. Jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že v daném směru

se ani nemůže jednoznačně vyjádřit, neboť tato problematika nebyla v řízení před městským soudem zkoumána.

Na základě výše uvedené argumentace lze tedy uzavřít, že stěžovateli nemohlo svědčit ani právo domáhat se ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Nelze hovořit o nečinnosti správního orgánu v podobě nerozhodnutí o podnětu k zahájení řízení za situace, kdy správní orgán žádnou povinnost formálně rozhodnout nemá. Do jisté míry nad rámec tohoto řízení Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že stěžovatel měl postupně k dispozici jiné účinné prostředky na ochranu svých práv. Kromě žaloby na ochranu vlastnického práva (§ 124 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) mohl následně jistě brojit (§ 192, § 70 správního řádu) také proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2012, čj. 478/2010/JA-10, jímž byly opraveny „*zřejmé nesprávnosti v psaní, tedy podmínka č. 1 výroku I...*“ způsobem, který z hlediska tvrzení o opravě „*zřejmých nesprávností*“ původního rozhodnutí vzbuzuje jisté pochybnosti. Týká se totiž změny významné okolnosti, jakou představuje právě umístění stavby ve vztahu k vedlejším pozemkům. Tato skutečnost, mimochodem, zakládá například právo pro vlastníky stavbou dotčených pozemků být účastníky správního stavebního řízení, přičemž podle změněné formulace shora uvedené podmínky č. 1 nelze vyloučit zásadní změnu významných aspektů původního rozhodnutí, nikoli jejich pouhou precizaci opravou zřejmých chyb. Právě osud tohoto rozhodnutí by mohl být následně reflektován ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona případně jinak, než by přicházelo v úvahu v případě, že by toto rozhodnutí napadeno nebylo.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek městského soudu ve vztahu k oprávněnosti návrhu stěžovatele na ochranu proti nečinnosti žalovaného netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. března 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu