

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) R. K.**, **b) J. K.**, oba zast. JUDr. Juditou Jakubčíkovou, advokátkou, se sídlem Krameriova 139, Klatovy, proti žalovanému: **Městský úřad Klatovy**, se sídlem nám. Míru 62, Klatovy, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 5. 2017, č. j. 30 A 30/2017 - 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobci jsou vlastníci pozemku p. č. st. X v k. ú. J. n. Ú., jehož součástí je budova č. p. X, objekt k bydlení. Žalobci se podnětem ze dne 15. 11. 2016 domáhali, aby žalovaný zahájil řízení a vydal rozhodnutí o odstranění sousední stavby, kolny na sousedním pozemku p. č. st. X v k. ú. J. n. Ú., ve vlastnictví pana Ing. J. K. Poukazovali na to, že stavba kolny je provedena v rozporu se stavebním povolením z roku 1946, a způsobuje v domě žalobců plíseň.

[2] Žalovaný ve sdělení ze dne 19. 12. 2016 uvedl, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Současný stav stavby odpovídá době jejího vzniku a běžné údržbě. Na stavbě nebyly zjištěny žádné konstrukční poruchy. Ohledáním na místě bylo zjištěno, že výměr vydaný Okresním národním výborem v Klatovech dne 9. 12. 1946 se vztahuje k předmětné kolně. Stavba svým stavebně technickým stavem neohrožuje rodinný dům č. p. X na pozemku žalobců.

[3] Žalobci se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu domáhali u Krajského soudu v Plzni vydání tohoto rozsudku: „*Soud zakazuje Městskému úřadu Klatovy – odboru výstavby a územního plánování, aby pokračoval v porušování práva žalobců ve věci vedené pod sp. zn. OVÚP/8789/16/My, čj. OVÚP/9337/16/My, a aby tomuto orgánu nařídil pokračovat v řízení z moci úřední.*“. Namítali, že kolna, která měla být předmětem výměru z roku 1946, postavena nebyla, jelikož se mělo jednat o jiný objekt, než stojí na pozemku p. č. st. X. Tím, že žalovaný vydal ve věci pouhé sdělení, znemožnil žalobcům podat řádný opravný prostředek.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Krajský soud shledal, že žalobci neměli subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a nemohli být sdělením žalovaného, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, na takovém neexistujícím právu zkráceni. Žalobci tedy neprokázali věcnou legitimaci k podání žaloby proti nezákonnému zásahu. S ohledem na to podle krajského soudu nemělo smysl opravovat návrh rozsudečného výroku, z něhož nebylo zřejmé, v porušování jakých práv žalobců má být žalovanému zakázáno pokračovat a na jakém základě má být nařízeno pokračovat v řízení, které evidentně nebylo zahájeno. Krajský soud nakonec shledal, že tvrzený negativní vliv kolny na zdraví žalobkyně a) a majetek žalobců nelze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem posuzovat.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobci a) a b) [dále jen „stěžovatelé“] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelé namítají, že svým podáním ze dne 15. 11. 2016 se domáhali u žalovaného toho, aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí o odstranění sousední stavby kolny na pozemku p. č. st. X v k. ú. J. n. Ú. Nejednalo se přitom o pouhý podnět, ale o řádnou žádost o odstranění stavby.

[6] Nesprávný má být v tomto ohledu závěr krajského soudu, že zahájení řízení z moci úřední je v dispozici příslušného správního orgánu. Pokud byl podán řádný návrh žalovanému k zahájení řízení, tento návrh měl být vyřízen rozhodnutím o odstranění stavby nebo zamítavým rozhodnutím. Tím, že stavební úřad vydal pouze sdělení ze dne 19. 12. 2016, stěžovatelům znemožnil, aby se dále domáhali svého práva jinak než žalobou proti nezákonnému zásahu.

[7] Pokud krajský soud dospěl k závěru, že je na úvaze žalovaného, zda vydá pouze sdělení či rozhodnutí, znamenalo by to, že si žalovaný může činit, co chce a není vázán ani stavebním zákonem ani správním řádem. Žalovaný nikdy nevyřešil, co bylo mnohokrát stěžovateli namítáno, tj. plíseň v jejich domě a nemožnost vstoupit za jejich dům. Stěžovatelé proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.
[11] Stěžovatelé spatřují nezákonný zásah ve skutečnosti, že žalovaný jejich podnět podle § 42 správního řádu vyřídil sdělením a nikoliv rozhodnutím. Tím měl stěžovatelům odepřít možnost se proti jeho postupu řádně bránit jinak, než prostřednictvím žaloby.

[12] Podle § 82 s. ř. s. „*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*."

[13] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, je ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná tehdy, jsou li zároveň splněny tyto podmínky: „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah" v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu" (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout*." Vzhledem k novele s. ř. s. účinné 1. 1. 2012 (zákon č. 303/2011 Sb.) odpadla nutnost naplnit 6. podmínku.

[14] Stěžovatelé se podnětem ze dne 15. 11. 2016 domáhali zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Právní úprava nařízení odstranění stavby je obsažena v § 129 stavebního zákona. Řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně z moci úřední. Podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162).

[15] Obecná úprava podnětů k zahájení řízení z moci úřední je obsažena v § 42 správního řádu: „*Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1*."

[16] Zkoumání podnětů podaných podle § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí či usnesení a jejich posuzování neprobíhá ve správním řízení.

[17] Uvedené vyplývá z definice správního řízení a usnesení obsažené ve správním řádu. Správní řízení je podle § 9 správního řádu „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*.“ Podle § 67 odst. 1 správního řádu dále „*Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*.“ Podle § 76 odst. 1 správního řádu „*V případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením*.“

[18] Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele. Není rovněž stanoveno, že by správní orgány v tomto případě rozhodovaly usnesením. Správní orgán je oznamovateli pouze povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (pokud o to oznamovatel požádá). Takové sdělení správního orgánu není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté (to plyne z § 158 odst. 1), z čehož se podává, že musí jít o sdělení zpravidla písemné, adresované tomu, kdo podnět učinil (viz Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 466).

[19] Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatelů, že jejich podnět měl být vyřízen rozhodnutím, a nikoliv sdělením. Pokud stěžovatelé tvrdí, že v jejich případě se nejednalo o „pouhý podnět“, ale o „řádnou žádost o odstranění stavby“, toto odlišení nemá zákonnou oporu. Jak bylo uvedeno výše, řízení o odstranění stavby lze zahájit pouze z moci úřední a nikoliv na žádost.

[20] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže. V rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, Nejvyšší správní soud předně shledal, že zahájení řízení z úřední povinnosti se nelze domáhat žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Dále uvedl, 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 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 nepochybně 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."

[21] V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, Nejvyšší správní soud shledal, že postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., avšak jen pokud zasahují do práv oznamovatele. Obecně tedy není vyloučeno, aby postupem správního orgánu při šetření podnětu podle § 42 správního řádu došlo k porušení práv oznamovatelů, proti němuž by oznamovatelé mohli účinně brojit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

[22] Stěžovatelé však namítali pouze porušení svého práva na zahájení správního řízení a domáhali se toho, aby žalovaný v řízení z moci úřední „pokračoval". Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelům v dané situaci právo na zahájení řízení z moci úřední nenáleží a nemohli se proto úspěšně žalobou proti nezákonnému zásahu domáhat ochrany před zásahem do tohoto práva. Jinými slovy, stěžovatelé nemají právo na to, aby žalovaný jejich podnětu vyhověl a zahájil řízení o odstranění stavby, popřípadě odstranění stavby nařídil.

[23] Je také třeba upozornit na skutečnost, že ani v případě shledání nezákonností sdělení žalovaného by tato deklarace nemohla vést k zahájení řízení. Jak shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015 - 29: „*Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatel se cítí dotčen na svých právech především tím, že stavební úřad (Městský úřad v M.) nezahájil z jeho podnětu řízení o odstranění stavby č. p. X na parcele p. č. X v katastrálním území M. n. M. K něčemu takovému by ovšem úřad nebyl povinen ani v důsledku deklarace, že napadené sdělení žalovaného ze dne 20. 11. 2014 je nezákonné, ani v důsledku zrušení jeho předchozího sdělení ze dne 13. 5. 2014 podle § 156 odst. 2 správního řádu. Stejně tak, pokud by stavební úřad dospěl k závěru o potřebě takové řízení zahájit, mohl by tak učinit, aniž by žalovaný svá sdělení formálně odstranil. Na povinnost zahájit řízení podle § 129 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona tak nemá existence předmětných sdělení žádný vliv. Uvádí-li tedy stěžovatel, že u jeho nemovitosti hrozí v důsledku nepovolených stavebních úprav sousední nemovitosti zřícení podmáčené stěny a škody na majetku a zdraví, pak je třeba poznamenat, že zde mezi napadeným sdělením a tvrzeným ohrožením jeho majetku neexistuje žádná příčinná souvislost*."

[24] Jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným (tvrzení o absenci povolení ke stavbě kolny, plísni apod.). Pokud správní orgán důvody k zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nahrazovat dokazováním v řízení před soudem. Zde lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 - 104: „*žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto*." Uvedený závěr lze přiměřeně vztáhnout také na posuzovanou věc, jelikož stěžovatelé se žalobou proti nezákonnému zásahu fakticky domáhali odstranění domnělé

„nečinnosti“ žalovaného. Krajský soud tedy nepochybil, pokud se těmito námitkami nezabýval.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[26] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu