

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Ing. P. O.**, zastoupen Mgr. Liborem Špundou, advokátem se sídlem Masarykova třída 795/41, 779 00 Olomouc, proti žalovaným: **a) Městský úřad Němčice nad Hanou,** se sídlem Palackého nám. 3, 798 27 Němčice nad Hanou, zastoupen Mgr. Vladimírem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Pekařská 384/13, 602 00 Brno, **b) Magistrát města Prostějov**, se sídlem T. G. Masaryka 130/14, 796 01 Prostějov, týkající se žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného a) a žalovaného b), o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2017, č. j. 29 A 121/2015 - 118,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému a) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovanému b) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 3. června 2010 byla mezi Městským úřadem Němčice nad Hanou jako příslušným stavebním úřadem [dále též žalovaný a)] a Ing. M. K. (dále jen „stavebník“) uzavřena veřejnoprávní smlouva o umístění a provedení souboru staveb sp. zn. OS /2081/2010/Mrk (dále též „veřejnoprávní smlouva“). Žalobce je vlastníkem nemovitostí sousedících s pozemky stavebníka.

[2] Hlavní stavbou měl být rodinný dům na parc. č. X a mezi dalšími stavbami figurovaly vedle přípojek a dopravního napojení též stavby F 02 – Sklad zahradního nářadí a F 03 – Ohradní oplocení parcely p. č. X, X, X, X v k. ú. M. (dále je vždy míněno toto katastrální území). Oplocení na pozemcích p. č. X a X bylo na západní a jižní straně navrženo jako drátěné na ocelových sloupcích o výšce 1,5 m a na východní straně s podezdívkou z betonových tvárnic a výplní z dřevěných hoblovaných prken o výšce 1,3 m. Stavebník začal nejprve budovat rodinný dům, stran něhož k námitkám žalobce na základě pověření Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 6. 6. 2014 zahájil Magistrát města Prostějova [dále též „pověřený stavební úřad“, nebo žalovaný b)] se stavebníkem oznámením ze dne 17. 9. 2014 pod sp. zn. SÚ/2002/2014-Gre řízení o odstranění stavby; dům měl být proveden v rozporu se schválenou a i žalobcem odsouhlasenou projektovou dokumentací (zejména měl být založen výše, než dokumentace stanovovala). Stavebník v rámci tohoto řízení požádal o dodatečné stavební povolení na stavbu domu; i toto řízení vedl pověřený stavební úřad (pověření ze dne 17. 9. 2015).

[3] Dne 21. května 2014 stavebník oznámil, že upouští od záměru provést výše uvedené stavby F 02 a F 03 a vzdává se práv nabytých z veřejnoprávní smlouvy k těmto stavebním objektům, a zároveň podal stavebnímu úřadu celkem tři žádosti o územní souhlas, a to samostatně na „Sklad, přístřešek, parkovací stání“ na pozemcích p. č. X a X (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 7 As 182/2017), na „Oplocení“ na pozemcích parc. č. X, X a X (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 7 As 181/2017) a na „Oplocení“ na pozemcích p. č. X a X (v této věci je vedeno řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 182/2017). Oplocení navrhl nově jako zeď z betonových pohledových tvárnic, v části s dřevěnou výplní, o celkové výšce 1,5 - 2,85 m.

[4] Ve všech třech případech rozhodoval z důvodu podjatosti zaměstnanců žalovaného a) rovněž Magistrát města Prostějova, tzn. pověřený stavební úřad, a po provedeném územním řízení v jednotlivých věcech všechny tři stavby na žádost stavebníka rozhodnutím do území umístil (rozhodnutí ze dne 18. a 20. 1. 2015 a ze dne 17. 2. 2015). Krajský úřad Olomouckého kraje jako odvolací orgán však přisvědčil žalobci, že se jednalo o nepřípustné dvojí rozhodování o téže věci. Vydaná územní rozhodnutí proto zrušil a řízení zastavil (rozhodnutími ze dne 18. 5. 2015).

[5] Podáním ze dne 1. 6. 2015 oznámil žalobce oběma žalovaným jako účastník shora uvedených řízení a vlastník pozemků p. č. X, X, X v k. ú. M. provádění nepovolených stavebních prací (dále též „podání ze dne 1. 6. 2015“). V něm uvedl, že jsou na pozemku stavebníka prováděny nepovolené stavební práce v rozsahu, který nebyl povolen a jde nad rámec veřejnoprávní smlouvy.

[6] Žalovaný a) požádal opatřením ze dne 10. 6. 2015 o delegaci prošetření tohoto oznámení z důvodu vyloučení všech pracovníků stavebního úřadu z projednávání a rozhodování věci týkající se předmětných staveb.

[7] Žalovaný b) dne 4. 6. 2015 provedl kontrolní prohlídku, na které shledal, že probíhá výstavba oplocení v rozporu s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou a s projektovou

dokumentací, která je její nedílnou součástí. Ve vztahu k provedeným základovým pasům pro stavbu dvou objektů na pozemku p. č. X měl důvodné podezření, že nejsou provedeny v souladu s veřejnoprávní smlouvou. Téhož dne vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon"), na stavbách „Oplocení z betonových pohledových tvárnic" a „Dvě stavby u rodinného domu".

[8] Usnesením ze dne 9. 6. 2015, č. j. PVMU 72173/2015 61, žalovaný b) pro nepříslušnost postoupil podání žalobce ze dne 1. 6. 2015 žalovanému a). O této skutečnosti žalovaný b) žalobce informoval sdělením ze dne 9. 6. 2015 (žalobci doručeno dne 17. 6. 2015).

[9] Usnesením ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. KÚOK/55281/2015/OSR/7698, č. j. KUOK 56434/2015, pověřil Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad") žalovaného b) vyřízením podání žalobce ze dne 1. 6. 2015, a za tímto účelem prověřením a posouzením skutečného provedení uvedených staveb v souladu se stavebním zákonem, příp. uplatněním prostředků stavebního zákona k nápravě závadného stavu. Důvodem byla skutečnost, že žalovaný a) nebyl kvůli vyloučení všech úředních osob tohoto správního orgánu způsobilý věc projednat a rozhodnout. V návaznosti na toto rozhodnutí žalovaný a) usnesením ze dne 19. 6. 2015, č. j. MUNNH/2327/2015, postoupil věc žalovanému b).

[10] Dne 13. 7. 2015 vyzval žalovaný b) stavebníka k účasti na kontrolní prohlídce dne 23. 7. 2015, která bude provedena na stavbě „Oplocení", „Sklad zahradního nářadí" a „Pergola". Stavebník se před konáním prohlídky telefonicky omluvil, což žalovaný b) akceptoval a vyzval jej usnesením ze dne 23. 7. 2015 k účasti na další kontrolní prohlídce dne 13. 8. 2015. Stavebník se z této prohlídky opět omluvil a žalovaný b) jej vyzval usnesením ze dne 10. 8. 2015 k účasti na třetím termínu prohlídky dne 25. 8. 2015.

[11] Dne 23. 7. 2015 usnesením č. j. PVMU 90082/2015 61, žalovaný b) zrušil výzvu k bezodkladnému zastavení prací, kterou vydal dne 4. 6. 2015, jelikož v té době nebyl příslušným stavebním úřadem k vyřízení věci a stal se jím až dne 19. 6. 2015.

[12] Krajský úřad sdělením č. j. KUOK 65185/2015, sp. zn. KÚOK/53534/2015/OSR/7515 ze dne 13. 7. 2015 reagoval na podání žalobce, které obdržel dne 8. 6. 2015. Žalobce v něm namítal nečinnost žalovaných ve věci vyřízení jeho podání ze dne 1. 6. 2015. Krajský úřad informoval žalobce, že na základě usnesení ze dne 17. 6. 2015 je k vyřízení předmětného podání věcně a místně příslušný žalovaný b). Krajský úřad neshledal, že by byl žalovaný a) či žalovaný b) nečinný. Žalovaný a) dne 10. 6. 2015, tedy po 8 dnech po obdržení podání, požádal o přidělení věci jinému správnímu orgánu z důvodu podjatosti. Žalovaný b) provedl již dne 4. 6. 2015 kontrolní prohlídku (byť nebyl v té době příslušným stavebním úřadem) a dále vykoná opakovanou kontrolní prohlídku. Pro zahájení řízení o odstranění stavby je rovněž nezbytné si obstarat všechny potřebné podklady. Proto i když od usnesení o pověření uplynuly cca 3 týdny, nejedná se v daném případě o nečinnost ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád").

[13] Sdělením č. j. KUOK 67200/2015, sp. zn. KÚOK/56731/2015/OSR/7515 ze dne 21. 7. 2015 krajský úřad reagoval na podání žalobce ze dne 17. 6. 2015, ve kterém opět namítal nečinnost žalovaných ve věci vyřízení jeho podání ze dne 1. 6. 2015. Krajský úřad ani tentokrát neshledal nečinnost žalovaného a) ani b), přičemž odkázal na závěry sdělení ze dne 13. 7. 2015. Uvedl, že ačkoli od usnesení o pověření žalovaného b) uplynuly cca 4 týdny, nejedná se v daném případě o nečinnost podle § 80 správního řádu.

[14] V mezidobí, ke dni 9. července 2015, byla na hranici pozemků p. č. X, X a sousedních pozemků p. č. X, X a X dokončena betonová zeď o výšce nejméně 2,40 m nad horní stranu betonových základových pasů a na pozemku p. č. X bylo postaveno parkovací stání a zděný objekt skladu nářadí a přístřešku.

[15] Dne 31. 7. 2015 podal žalobce Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných a) a b), kterou se domáhal určení, že: 1) byla v rozporu se zákonem nečinnost žalovaného a) spočívající v tom, že na základě oznámení žalobce o provádění nepovolené stavební činnosti stavebníka (vybudování betonového zděného oplocení podél společné hranice s pozemky žalobce a ve vybudování parkovacího stání, skladu nářadí a přístřešku) neuskutečnil kontrolní prohlídku, nevyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení stavby, nevydal rozhodnutí o zastavení prací na stavbě, nezahájil řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, popř. neučinil jiné odpovídající opatření; a 2) byl v rozporu se zákonem zásah žalovaného b) spočívající v tom, že na základě oznámení žalobce o provádění nepovolené stavební činnosti stavebníka (vybudování betonového zděného oplocení podél společné hranice s pozemky žalobce a ve vybudování parkovacího stání, skladu nářadí a přístřešku) po uskutečnění kontrolní prohlídky dne 4. 6. 2015 nevyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení stavby, nevydal rozhodnutí o zastavení prací na stavbě, nezahájil řízení podle § 129 stavebního zákona o odstranění stavby, popř. neučinil jiné odpovídající opatření.

[16] Rozsudkem ze dne 4. 4. 2017, č. j. 29 A 121/2015 - 118 (dále jen „napadený rozsudek“), krajský soud žalobu zamítl. Krajský soud uvedl, že žalobce spatřuje nezákonný zásah obou žalovaných v nečinnosti, a sice neprovedení odpovídajících opatření stavebního dozoru. Jelikož tedy nečinnost nespočívala v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, byla správně zvolena žaloba zásahová. Nicméně řízení podle § 129 stavebního zákona může stavební úřad zahájit výlučně z moci úřední, přičemž fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě na tento podnět reagoval, nikoli toho, jakým způsobem má být podnět konkrétně vyřízen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013 - 40). Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobce nebyl oprávněn domáhat se samotného zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, resp. uskutečnění jiného požadovaného opatření stavebního dozoru, ale pouze reakce na jeho podnět.

[17] Na základě shora popsaných skutkových okolností krajský soud konstatoval, že žalovaný a) nemohl být nadále nečinný, neboť již nebyl ve věci příslušný, když dne 17. 6. 2015 krajský úřad pověřil vyřízením podání žalobce ze dne 1. 6. 2015 žalovaného b).

[18] Stejně tak žalovaný b) nebyl ve věci nečinný, když okamžitě provedl kontrolní prohlídku a vydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací. Následně však dospěl k závěru, že ve věci není příslušný a postoupil věc žalovanému a). Poté, co byl krajským úřadem pověřen k vyřízení podání žalobce, zrušil svoji předchozí výzvu ze dne 4. 6. 2015 a vyzval stavebníka k účasti na kontrolní prohlídce. O tom, že žalovaný b) zamýšlí provést kontrolní prohlídku, byl žalobce informován prostřednictvím krajského úřadu, který vyřizoval námitky žalobce o nečinnosti v dané věci.

[19] Krajský soud uzavřel, že podnětem žalobce ze dne 1. 6. 2015 se správní orgány zabývaly. Přes počáteční nejasnosti o příslušnosti se řízení ujal žalovaný b), který konal další úkony. Nadto po podání žaloby byla dne 25. 8. 2015 provedena opakovaná kontrolní prohlídka, o čemž byl žalobce zpraven sdělením ze dne 26. 8. 2015. Dne 23. 9. 2015 bylo zahájeno řízení o odstranění stavby oplocení, zahradního posezení, skladu a parkovacího stání.

[20] Žalobce neměl na základě svého podnětu nárok na to, aby bylo zahájeno řízení o odstranění stavby na pozemcích souseda, příp. jiné opatření pro zabránění jeho stavební činnosti, ale pouze na reakci správních orgánů na jeho podnět, což se v daném případě stalo. Správní orgány proto nepostupovaly nezákonně. Zahájení správního řízení z moci úřední není vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu, ať formou žaloby nečinnostní či zásahové.

II. Obsah kasační stížnosti

[21] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla jeho žaloba zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[22] Stěžovatel podrobně popsal skutkové okolnosti daného případu včetně těch, které se týkaly správních a soudních rozhodnutí o jiné stavební činnosti na pozemcích stavebníka, než která byla vytýkána v podnětu stěžovatele ze dne 1. 6. 2015. Z nich dovozuje, že činnost stavebníka nad rámec veřejnoprávní smlouvy nemůže být prováděna bez souhlasu stěžovatele a Ing. M. O., který je rovněž vlastníkem nemovitostí sousedících s pozemky stavebníka. Uvedené závěry byly údajně známy i žalovanému b), neboť i v těchto jiných řízeních byla věc delegována žalovanému b) z důvodu podjatosti žalovaného a). Stěžovatel dále hodnotí postup stavebníka jako protiprávní a vysvětluje, jaké kroky proti němu učinil, z jakého důvodu, a uvádí, že na základě podnětu ze dne 1. 6. 2015 od správních orgánů očekával bezodkladné zastavení nepovolené stavební činnosti stavebníka, resp. opatření vedoucí k prozatímnímu zachování stávajícího stavu.

[23] Nesouhlasí proto se zjednodušujícím závěrem krajského soudu, podle něhož nemá nárok na zahájení řízení o odstranění stavby na pozemcích souseda. Důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby totiž plynou přímo ze stavebního zákona a je povinností příslušných správních orgánů reagovat na porušení zákona, učinit odpovídající opatření, zastavit dosavadní protiprávní stav a zabránit jeho prohlubování, jakož i zjednat nápravu. Stěžovatel se proto domnívá, že bylo povinností příslušného stavebního úřadu vydat

příkaz k přerušení prací a k zastavení stavby a dosáhnout jejího skutečného zastavení. Tento postup plyne přímo ze zákona.

[24] Jestliže existují objektivní důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, má na jeho zahájení oznamovatel nárok. Pokud mají správní orgány dostát svým povinnostem, musí řízení zahájit. Podle stěžovatele je důvodnost jeho podnětu zdůrazněna i tím, že žalovaný b) řízení o odstranění stavby nakonec zahájil.

[25] Stěžovatel nesouhlasí, jak krajský soud hodnotil jednání žalovaných, když je nepovažoval za nečinné, ačkoliv se jednalo pouze o jejich „interní papírovou činnost". Mezi tím ovšem stavebník postavil nelegální stavbu. Správní orgány se tak věcí „zabývaly", ale nepodnikly nic proti porušování zákona stavebníkem, který dokončil nepovolené stavební objekty v rozporu s veřejnoprávní smlouvou a oprávněnými zájmy stěžovatele. Nyní musí správní orgán vést řízení o odstranění stavby, jejímuž vybudování nezabránil. Vlastníci sousedních pozemků se musí takového řízení účastnit a „mrhat svým časem, energií i finančními prostředky", aby mohli alespoň dodatečně ochránit svá práva. Stěžovatel vytýká správním orgánům, že nevykonávaly svou pravomoc již v době, kdy by byl jejich zásah ještě efektivní.

[26] K podjatosti vedoucího Odboru stavebního úřadu žalovaného a) stěžovatel uvádí, že žalovaný a) nebyl vyloučen pro podjatost, neboť zde neexistovaly žádné důvody a nebyly náležitým způsobem prokázány. Žalovaný a) konat nechtěl. I pokud by byl vyloučen z projednání řízení o odstranění stavby, nebyl vyloučen z provedení úkonů předběžné povahy, kterým se nerozhoduje meritorně o právech a povinnostech stavebníka – příkaz k přerušení prací a rozhodnutí o zastavení stavby.

[27] Žalovaný a) se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem, neboť s ohledem na delegaci věci žalovanému b) nemohl být nečinný, když již nemohl činit žádné další úkony. Argumentaci stěžovatele zpochybňující důvody podjatosti považuje za irelevantní, neboť o ní pravomocně rozhodl nadřízený správní orgán. To musel žalovaný a) respektovat. Jelikož návrh na delegaci podal během několika dnů, nezpůsobil ve věci žádné průtahy.

[28] Žalovaný b) rovněž s napadeným rozsudkem souhlasí a odkazuje na své vyjádření k žalobě. Dodává, že nečinnost v jeho postupu neshledal ani nadřízený správní orgán. Právě dvojinstančnost správního řízení má zaručit ochranu práv účastníků. Navíc žalovaný b) je oprávněn činit ve věci jen ty kroky, k nimž byl zmocněn krajským úřadem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost **není** důvodná.

[31] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel spatřuje zásah žalovaných v nečinnosti spočívající v nepřijetí „odpovídajících opatření“ včas. Stěžovatel tedy žalobou, a nyní i kasační stížností, míří proti tomu, jakým způsobem správní orgány na jeho podnět reagovaly, resp. že neprodleně nezabránily stavebníkovi v další stavební činnosti.

[32] Podle § 129 odst. 1 písm. b) *[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*. Podle § 129 odst. 2 věta první téhož *zákona [s]tavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b).*

[33] Ustanovení § 134 odst. 4 stanoví: *Pokud je stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení podle § 129. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek*.

[34] Ani stěžovatel nezpochybňuje, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně *ex offo* a že byl v takovém případě oprávněn podat pouze podnět k řešení údajně nepovolené stavební činnosti. Domnívá se ovšem, že jsou-li splněny podmínky pro zahájení řízení, má stavební úřad povinnost řízení zahájit, a stěžovatel tomu odpovídající nárok. Stěžovatel ovšem pomíjí setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž osoba, která podala podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, nemá nárok na zahájení řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013 – 40, či ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 82/2015 - 80). V případě, kdy je řízení zahajováno výlučně z moci úřední, se podatelé podnětu 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 prvořadě 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, není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58). Byť se odkazovaná judikatura týká žaloby na ochranu proti nečinnosti, její závěr, že podatel podnětu nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby podle § 129

stavebního zákona, Nejvyšší správní soud plně aplikoval i na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[35] V rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016 - 26, se stěžovatelka obdobně domáhala, aby stavební úřad provádění neoprávněných stavebních prací stavebníkovi zabránil. Nezákonný zásah v podané žalobě spatřovala v tom, že stavební úřad nevydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací na novostavbě a nezahájil řízení podle § 129 stavebního zákona o odstranění stavby. Nejvyšší správní soud setrval na závěru, že *„stěžovatelce nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední...Dle zákona má stavební úřad podnět pouze vyřídit a podatele o způsobu vyřízení informovat"*. Skutkový stav dle citovaného rozsudku je srovnatelný s nyní projednávanou věcí i ohledně včasnosti přijetí opatření na základě podaného podnětu. Žalovaný sice reagoval na stížnosti, nikoli však včas na podnět stěžovatelky, jímž oznámila provádění neoprávněných stavebních pracích stavebníkem. Až po podání žaloby stavební úřad prováděl úkony směřující k jeho prošetření a před rozhodnutím soudu o žalobě využil dozorčí prostředky dle § 134 odst. 4 stavebního zákona. Obdobný právní závěr, že nezahájení správního řízení z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže, aproboval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, a to i pro případ, že žalovaný neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby na sousedním pozemku a podnětu žalobců nevyhověl.

[36] Závěr krajského soudu v napadeném rozsudku, že stěžovatel nemá na základě podaného podnětu nárok na zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby na pozemcích souseda, je proto v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu a námitka stěžovatele není důvodná.

[37] Pro úplnost lze doplnit, že uvedený závěr, že tomu, kdo podal podnět, nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, ale správní orgán je toliko povinen, pokud o to ten, kdo podnět podal, požádá, mu sdělit výsledek prošetření podnětu, je zastáván Nejvyšším správním soudem obecně, jak vyplývá např. z rozsudku ze dne 14. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 - 76, a z rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86. V obou případech byl k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem předmětem posouzení tvrzený zásah, spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední, resp. v oznámení o ukončení šetření podnětu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

[38] Lze obecně uzavřít, že ten, kdo podává podnět, nemá veřejné subjektivní právo na vydání konkrétního rozhodnutí (požadovaného obsahu) ani na akceptaci konkrétního postupu, který považuje v dané věci za správný, správním úřadem. Podání podnětu nezakládá úřadu povinnost postupovat přesně tak, jak se v podnětu navrhuje. Úřad je povinen informace uvedené v podnětu ověřit, zjistit stav věci a o výsledku podatele, pokud o to požádá, do 30 dnů informovat. Následně, podle výsledku zjištění, a to již z moci úřední má konat způsobem stanoveným zákonem. Je zřejmé, že bezodkladné provedení kontrolní prohlídky stavby a zjištění stavu věci, případně i následné vydání výzvy k bezodkladnému zastavení prací a zahájení řízení o odstranění stavby, či vydání rozhodnutí nařizujícího zastavení prací na stavbě, je žádoucí z hlediska efektivity a účinnosti výkonu stavebního dozoru a dodržení stavební kázně. Nicméně jedná se o dozorovou pravomoc stavebního úřadu, která musí být vykonávána výlučně z moci úřední a postupem stanoveným zákonem. Vydání takové výzvy, s níž je automaticky spojeno

zahájení řízení o odstranění stavby, nemůže být vždy provedeno bezodkladně, jen na základě podaného podnětu. Proto z povahy věci, neexistuje-li veřejné subjektivní právo na zahájení řízení o odstranění stavby, pak nemůže existovat ani ve vztahu k vydání výzvy, která k zahájení řízení nutně vede. To by zcela popřelo shora uvedené závěry (pokud by chtěl kdokoliv nárokovat zahájení řízení, potom by stačilo nárokovat vydání uvedené výzvy). I ze zákona přitom jednoznačně plyne, že postupy stavebního úřadu podle § 132 a násl. stavebního zákona jsou výkonem jeho dozorové činnosti. Je pojmově vyloučeno domáhat se zásahovou žalobou výkonu dozorové činnosti správního orgánu.

[39] Pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 - 50, v němž se zabýval obdobnou situací, kdy se stěžovatelé domáhali vydání rozhodnutí, jímž by bylo nařízeno zastavení prací, a dále rozhodnutí, jímž by bylo nařízeno odstranění stavby. Byť se tak snažili dosáhnout žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), podstatné je, že i zde Nejvyšší správní soud zdůraznil neexistenci veřejného subjektivního práva na požadovaný postup správních orgánů a uzavřel, že stěžovatelé mají možnost bránit se proti případné legalizaci nepovolené stavby v příslušném řízení, v němž je zaručena účast dotčených osob (vlastníků sousedních nemovitostí). Obavy stěžovatele, že by se žalovaný b) mohl snažit legalizovat stavbu, jejímuž postavení včas nezabránil, jsou tudíž ve vztahu k důvodnosti jeho zásahové žaloby nerozhodné. V daném případě řízení o odstranění staveb bylo dne 23. 9. 2015 zahájeno. Pokud by skutečně došlo k legalizaci nepovolených staveb jen proto, že už jsou postaveny, mohl by se stěžovatel bránit opravnými prostředky proti takovému rozhodnutí a následně i správní žalobou podle § 65 s. ř. s. Náležitá soudní ochrana mu tak odepřena není. Tak se ostatně stalo i u jiných nepovolených staveb na pozemcích stavebníka, když stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že se krajský soud ztotožnil s jeho názorem.

[40] Z kasační stížnosti nesporně plyne, že stěžovatel důvodnost své žaloby opírá o to, že ani místně příslušný, ani následně pověřený stavební úřad nepostupovaly při šetření jeho podnětu (resp. oznámení) dostatečně efektivně; neučinily úkony bezodkladně, aby zabránily nepovolené stavební činnosti stavebníka. Nejvyšší správní soud nepovažuje činnost správních orgánů při vyřizování podnětu stěžovatele za pouze „papírovou“. V dané konkrétní věci z řízení popsaných v bodech [2] až [4] tohoto rozsudku, která předcházela podání stěžovatele ze dne 1. 6. 2015, vyplývá, že řízení ohledně změn staveb na pozemku stavebníka oproti stavu dle veřejnoprávní smlouvy vedl pověřený stavební úřad, žalovaný b). Žalovaný a) v řádech dnů proto požádal o delegaci věci na jiný správní orgán z důvodu podjatosti, neboť byl přesvědčen, že jsou všechny úřední osoby Odboru stavebního úřadu ve věci podjaté a jakýkoliv jeho jiný postup při vyřizování podnětu by nebyl v souladu se zákonem. I v případě, že bezodkladné provedení kontrolní prohlídky by bylo možné považovat za úkon, který nesnese odkladu, kroky, které ve věci žalovaný a) učinil, označené stěžovatelem za „interní papírovou činnost“, nenesly s sebou přímý důsledek.

[41] Žalovaný b) totiž nečinil pouze nějaké interní administrativní kroky, nýbrž konal tak, aby podnět stěžovatele věcně vyřešil a okamžitě zasáhl - dva dny po podání podnětu, a to dne 4. 6. 2015, provedl kontrolní prohlídku a vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací. I když v té době ještě nebyl pověřen podnět stěžovatele prošetřit, úkon jako bezodkladný provedl a následně byl krajským úřadem i k dalším úkonům pověřen [usnesením ze dne 17. 6. 2015, doručeným žalovanému b) dne 19. 6. 2015]. Nastanou-li

okolnosti pro rozhodnutí o delegaci nutné (§ 131 odst. 4 správního řádu) u správního orgánu, který je ve věci věcně a místně příslušný, nelze jeho postup ani postup nadřízeného orgánu považovat za pouhou vnitřní administrativní činnost, neboť se zásadním způsobem týká všech úkonů činěných ve věci. Úkony úřední osoby, o níž jsou důvodné pochybnosti o její nepodjatosti, mohou s sebou nést důsledek nezákonnosti a bytostně se tak dotýká celého postupu správního orgánu. Nelze tudíž říci, že by se žalovaný b) věcí nezabýval, pokud bylo nutné postavit najisto, kterému s úřadů přísluší podnět stěžovatele vyřídit. Následně jeho kroky mířily k provedení nové kontrolní prohlídky, která by mohla vyústit k případnému vydání výzvy k zastavení stavební činnosti. Vzhledem k omluvám stavebníka stanovil další dva termíny kontrolní prohlídky. Ani tato činnost tak z povahy věci nemohla být pouze „interní papírová“, jak tvrdí stěžovatel. Jak uvedl i krajský soud, po podání žaloby se kontrolní prohlídka skutečně konala a následně bylo zahájeno i řízení o odstranění stavby. Ani před tím ovšem žalovaný b) nebyl nezákonně nečinný. Jím vydaná výzva dne 4. 6. 2015 k bezodkladnému zastavení prací stavebníka zavazovala minimálně až do 23. 7. 2015; skutečnost, že stavebník ji nerespektoval a stavební práce dokončil již 9. 7. 2015 (neboť její zákonnost napadl), nesvědčí o nečinnosti stavebních úřadů. Jestliže stěžovatel považuje postup obou žalovaných zejména z časového hlediska za neefektivní, neboť chtěl, aby správní orgány stavební činnost na sousedním pozemku co nejdříve zastavily, lze jen zopakovat, že takto vymezená nečinnost nemohla představovat nezákonný zásah do práv stěžovatele, neboť stěžovatel nemá veřejné subjektivní právo na vydání požadovaných správních aktů. V daném případě na základě údajů uvedených v podnětu nadto žalovaný b) zavázal stavebníka bezodkladným zastavením prací, ten však výzvu nerespektoval.

[42] Konečně Nejvyšší správní soud shledal irelevantní argumentaci stěžovatele týkající se nepodjatosti žalovaného a) ve věci. Ve vztahu k podané žalobě je nepodstatné, zda skutečně existovaly objektivní důvody podjatosti žalovaného a) a zda krajský úřad rozhodl správně, když pověřil vyřízením podnětu ze dne 1. 6. 2015 žalovaného b). Předmětem žaloby byl tvrzený nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného a). Jak shora již soud uvedl, žalovaný b) bezodkladně 4. 6. 2015 konal a výzvu stavebníkovi vydal; případná nečinnost žalovaného a) tak ani nenesla důsledek stěžovatelem tvrzený. Následně žalovaný a) nemohl být nečinný, jelikož poté, co krajský úřad usnesením ze dne 17. 6. 2015 delegoval věc na pověřený stavební úřad, nebyl povinen a zejména ani oprávněn činit jakékoliv další úkony. Rozhodnutím nadřízeného správního orgánu byl vázán. Na závěru, že v daném případě nezasáhl žalovaný a) nezákonně do žádných veřejných subjektivních práv stěžovatele, namítané skutečnosti nemohou nic změnit. Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud se sám správní orgán, resp. úřední osoba cítí být ve vztahu k vytýkané stavební činnosti na pozemcích stavebníka podjatá (což dovozuje z podjatosti vedoucího odboru stavebního úřadu, který bydlí v těsné blízkosti pozemků stavebníka i jeho souseda Ing. M. O., s oběma se osobně zná a dokonce navštěvoval jejich soukromé oslavy a akce), pak skutečnost, že ve věci bezprostředně vůči (či v zájmu) žádné ze spořících se stran nekoná, ale vyvolá řízení o delegaci nutné, je postupem odpovídajícím, zvláště pak v případě, kdy již předcházející a se stavbami přímo související řízení byla rovněž delegována a jejich vedením byl pověřen jiný stavební úřad.

[43] Z důvodů předně uvedených není případná ani argumentace stěžovatele, že žalovaný a) nebyl sice z důvodu podjatosti oprávněn zahájit a vést řízení o odstranění

stavby, nicméně na podnět stěžovatele měl provést alespoň kontrolní prohlídku a zabránit pokračování ve stavební činnosti na pozemcích stavebníka. Jestliže ve věci již 4. 6. 2015 na základě podnětu stěžovatele vykonal kontrolní prohlídku a vydal výzvu dle § 134 odst. 4 stavebního zákona žalovaný b), nebyl zde důvod pro tutéž dozorčí činnost žalovaného a). Lze jen spekulovat, zda by kontrolní prohlídku a výzvu bezprostředně vykonanou žalovaným a) stavebník respektoval. Ani tato námitka stěžovatele tudíž není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému b) v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Žalovaný a) byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, nicméně vzhledem k obsahu jeho vyjádření ke kasační stížnosti (v němž třech stručných odstavcích v podstatě pouze zopakoval argumenty krajského soudu) Nejvyšší správní soud za tento úkon náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 1. listopadu 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu