

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 žalobkyně: **Obec Jenišov**, se sídlem Jenišov 88, 362 11 Jenišov, zastoupena Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem se sídlem Za Strahovem 1101/31, 169 00 Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje,** se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2017, č. j. 30 A 220/2016 - 81,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy (dále jen „silniční správní úřad“) povolil rozhodnutím ze dne 17. 12. 2015, č. j. 21484/OD/15-2, podle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZoPK“), společnosti Sedlecký kaolin a. s. připojení sousední nemovitosti, p. p. č. 666, k. ú. Jenišov (účelové komunikace veřejně nepřístupné) k silnici III/2226 na pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov, v obci Jenišov (dále jen „rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k silnici“). Následně bylo dne 24. 5. 2016 rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem řízení o povolení uvedeného připojení na komunikaci, přičemž toto rozhodnutí zrušil Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „odvolací silniční správní úřad“). Silniční správní úřad pak dne 12. 8. 2016 rozhodl, že žalobkyně je účastníkem řízení o povolení

připojení sousední nemovitosti k silnici. Žalobkyně je totiž vlastníkem pozemku parc. č. 665, na němž se nachází stavba silnice III/2226, podle žalobkyně však zabírá pozemek jen zčásti (*tato část, pruh v šířce 1-2m, však není geometrickým plánem oddělena a nemá samostatné parcelní číslo, pozn. NSS).* Následně odvolací silniční správní úřad rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k silnici tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí silničního správního úřadu potvrdil, a to rozhodnutím ze dne 7. 12. 2016, č. j. 2597/DS/16-14.

[2] Proti samotné stavbě účelové komunikace veřejně nepřístupné (na parc. 666, 667 a 698 v k. ú. Jenišov), která měla být povolovaným připojením spojena se silnicí III/2226, brojila žalobkyně u Krajského soudu v Plzni žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřovala v nečinnosti správního orgánu, když nehodlal vést řízení o umístění a povolení této stavby. S touto žalobou ani s kasační stížností nebyla žalobkyně úspěšná (kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 As 65/2017 – 51).

[3] Žalobkyně v mezidobí, dne 23. 5. 2016, podala k Magistrátu města Karlovy Vary, úřadu územního plánování a stavebnímu úřadu (dále též jen „stavební úřad“), podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, kterou umístila společnost Sedlecký kaolin a. s., IČO: 63509911, se sídlem Božičany 167 (dále jen „stavebník“) bez existence veřejnoprávního povolení na části pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov, a to stavbu „připojení účelové komunikace společnosti Sedlecký kaolin a. s. na komunikaci III. třídy č. III/2226“ (dále též jen „sjezd“). Na tento podnět reagoval stavební úřad sdělením ze dne 13. 6. 2016, v němž uvedl, že považuje postup stavebníka za zákonný, neboť k povolení takové stavby dochází již vydáním povolení připojení dle ZoPK.

[4] Proti postupu stavebního úřadu podala žalobkyně stížnost dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterou vyřídil stavební úřad vyrozuměním ze dne 5. 8. 2016. Žalobkyně dále požádala o přešetření vyřízení stížnosti k nadřízenému orgánu (§ 175 odst. 7 správního řádu). Na tuto žádost reagoval žalovaný přípisem ze dne 26. 9. 2016, č. j. 1003/SÚ/16-4, doručeným žalobkyni dne 9. 12. 2016 (dále jen „Přípis“). Podle žalovaného není třeba stavbu předmětného sjezdu povolovat, jelikož došlo k naplnění podmínek pro aplikaci § 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a jde o stavbu ve volném režimu, úřední povolení stavby není třeba, případný souhlas vlastníka pozemku je nutno řešit soukromoprávní cestou (zřízením služebnosti). To platí i za situace, kdy pozemek napojovaný sjezdem na pozemní komunikaci přímo nesousedí s touto komunikací, ale vede přes jiný sousední pozemek, pokud se jedná o napojení přiměřeně krátké.

[5] Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), jíž se domáhala, aby soud vyslovil nezákonnost postupu žalovaného, který se stavebníkem nezahájil řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, neboť stavebník bez existence veřejnoprávního povolení umístil na části pozemku parc. č. 665 v k. ú. Jenišov předmětný sjezd (za nezákonný zásah označila zároveň i Přípis). Žaloba směřovala také proti rozhodnutí žalovaného (coby odvolacího silničního správního úřadu) ze dne 7. 12. 2016, č. j. 2597/DS/16-14. V této části krajský soud usnesením ze dne 28. 4.

2017, č. j. 30 A 220/2016 – 78, vyloučil žalobu k samostatnému projednání (nyní vedena u krajského soudu pod sp. zn. 30 A 74/2017).

[6] Rozsudkem ze dne 28. 7. 2017, č. j. 30 A 220/2016 - 81 (dále jen „napadený rozsudek"), krajský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, který neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, přičemž se jedná o řízení zahajované z moci úřední. Podle ustálené judikatury však podatel podnětu nemá právo na to, aby podnětu bylo vyhověno a bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, popřípadě nařízeno odstranění stavby. Krajský soud se proto nemohl zabývat naplněním podmínek nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") napadla v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla její žaloba zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatelka 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.

[8] Stěžovatelka stejně jako v žalobě upozorňuje, že stavebník realizoval na jejím pozemku stavbu sjezdu, kterým se napojil na komunikaci (silnici), která však přímo nesousedí s napojovaným pozemkem stavebníka, nýbrž s pozemkem stěžovatelky, přes který sjezd vede, proto podle ní nebyly splněny podmínky zjednodušeného postupu podle § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona (zde Nejvyšší správní soud pro úplnost opět podotýká, že pozemek parc. č. 665 ve vlastnictví stěžovatelky, na němž se nachází stavba silnice, na kterou se sjezdem stavebník připojil, je zároveň i pozemkem, o němž stěžovatelka tvrdí, že je stavbou sjezdu zasažen, když po něm sjezd vede k silnici. Stavba silnice totiž nepokrývá celý tento pozemek a v rámci něj existuje pruh, kde se již silnice nenachází. Proto stěžovatelka dovozuje, že nejde o připojení na sousední pozemek. Fakticky se tak má jednat o jinou část pozemku, byť existující v rámci jedné parcely).

[9] Dle stěžovatelky krajský soud nesprávně interpretoval obsah žaloby. Stěžovatelka se domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení za situace, kdy pro to byly splněny zákonné předpoklady, neboť stavebník provedl stavbu na pozemku stěžovatelky bez jakéhokoliv rozhodnutí stavebního úřadu. Domáhala se vyslovení nezákonnosti takového postupu a vyslovení nezákonnosti sdělení, kterým byla vyrozuměna, že řízení o odstranění stavby nebude zahájeno (jednalo se o jediný akt, z něhož bylo možné seznat důvody napadeného postupu, resp. nečinnosti). Nesouhlasí s tím, že v jejím případě by měly být aplikovány závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména rozhodnutí ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, a ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 As 65/2017 – 51, neboť se jedná o projev zjednodušujícího použití nesprávné šablony za daných skutkových okolností. V případě stěžovatelky nespočívá nezákonný zásah v nezahájení řízení na základě podnětu, nýbrž v pasivitě správních orgánů, které nekonají, přestože jim to ukládá zákon. Stavební úřad měl řízení zahájit z moci úřední bez ohledu na podnět stěžovatelky – to je relevantní pouze jako důkaz o vědomosti správního orgánu o důvodech pro zahájení řízení. Stěžovatelka netvrdí, že má právo na zahájení řízení a nespatřuje nezákonnosti v nezahájení řízení na její podnět, nýbrž v nekonání správního

orgánu tak, jak mu ukládá zákon, neboť došlo k provedení stavby bez rozhodnutí, které zákon požaduje. Stěžovatelka má právo, aby byla státní moc vykonávána v souladu se zákonem a aby stavební úřad chránil její práva coby vlastníka dotčeného pozemku.

[10] Byť je řízení o odstranění stavby zahajováno z moci úřední, neznamená to, že by měl správní orgán naprostou libovůli, zda tak učiní, či nikoliv. Za zákonem stanovených podmínek stavební úřad řízení zahájit musí, neboť se nejedná o otázku, na níž by dopadalo správní uvážení.

[11] Stěžovatelka se domnívá, že na její situaci, kdy stavební úřad v rozporu se zákonem nevedl příslušné řízení o umístění stavby a stěžovatelka nemohla být jeho účastníkem a došlo k aprobaci nezákonného jednání stavebníka, přiléhají závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, které se zabývalo otázkou soudního přezkumu souhlasů dle stavebního zákona, v němž rozšířený senát shledal nezákonným zásahem postup, kdy správní orgán věc nesprávně posoudí a nekoná tak, jak zákon předpokládá, přičemž takový postup musí být soudně přezkoumatelný. Výklad krajského soudu jde v případě stěžovatelky proti smyslu principů vyjádřených i v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, a ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98.

[12] Stěžovatelka je přesvědčena, že postupem správních orgánů byla přímo zkrácena na svých právech, neboť nemohla být účastníkem řízení a v jeho rámci hájit svá práva. Žádnou stavbu nelze umístit a realizovat proti vůli vlastníka pozemku stavbou přímo dotčeného, k čemuž však v daném případě došlo a žalovaný i stavební úřad to nepovažují za problematické.

[13] Správní orgány svým pasivním přístupem (nezahájily řízení z moci úřední) nechránily práva stěžovatelky jako vlastníka dotčeného pozemku a umožnily na něm umístění předmětného sjezdu. Ve svém důsledku tak aprobovaly faktické vyvlastnění bez zákonné opory. Stěžovatelka je omezena ve svém vlastnickém právu stavbou sjezdu a řízení o jejím odstranění správní orgány odmítly iniciovat. V důsledku postupu stavebníka a pasivity správních orgánů došlo k tomu, že stavebník realizoval na pozemku stěžovatelky stavbu sjezdu, o níž nebylo vedeno žádné řízení, v jehož rámci by stěžovatelka mohla uplatnit své námitky a požadavky. Stěžovatelka je krácena na svých účastnických právech v řízení, kde se mělo rozhodovat o umístění stavby, a správní orgán rezignoval na ochranu jejího vlastnického práva.

[14] Stěžovatelka dále argumentuje, proč je názor správních orgánů na aplikaci § 79 odst. 2 písm. i) stavebního zákona nezákonný, resp. proč se na stavbu předmětného sjezdu toto ustanovení nevztahuje – nejde o sjezd na sousední nemovitost, neboť pozemek stavebníka nesousedí přímo s komunikací, ale s pozemkem stěžovatelky. Zjednodušenou proceduru v daném případě nebylo možné použít.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze konstatoval, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku a setrvává na závěrech uvedených ve vyjádření k žalobě. Jelikož tedy vyjádření neobsahovalo žádná tvrzení, k nimž by Nejvyšší správní soud přihlédl, nezasílal již předmětné podání stěžovatelce k případné replice.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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.).

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

[18] 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).*

[19] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka spatřuje zásah žalovaného v nečinnosti spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby. Jakkoliv stěžovatelka tvrdí, že zásah do svých práv nespatřuje v nezahájení řízení a nedomnívá se, že má na zahájení řízení nárok, nelze odhlédnout, že fakticky se zahájení řízení o odstranění stavby domáhá, když zásah spatřuje v nemožnosti se takového řízení účastnit a případně uplatňovat svá procesní práva. I když argumentuje zásahem do svých práv tím, že nebylo vedeno řízení o umístění stavby, je zřejmé, že správní orgány za situace, kdy stavebník žádné takové řízení sám neinicioval, nemohou učinit nic jiného, než zahájit řízení o odstranění stavby, pokud shledají, že stavba měla být povolena v příslušném řízení.

[20] Ani stěžovatelka nezpochybňuje, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně *ex offo* a že na zahájení takového řízení nemá nárok. Domnívá se ovšem, že jsou-li splněny podmínky pro zahájení řízení, má stavební úřad povinnost řízení zahájit, a stěžovatelka tomu odpovídající nárok na ochranu svého vlastnického práva v rámci příslušného řízení dle stavebního zákona.

[21] Z argumentace stěžovatelky ovšem nevyplývá nic, co by její případ odlišovalo od těch, kterými se již Nejvyšší správní soud dříve zabýval, a konzistentně se vyslovil, že 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.

[22] V rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016 - 26, se stěžovatelka obdobně domáhala, aby stavební úřad v 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*". 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, kteří tvrdili, že v důsledku „černé" stavby dochází k poškozování jejich domu, nevyhověl. Na to navázal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 1. 11. 2017, č. j. 6 As 160/2017 – 40. Konečně stejný závěr k její zásahové žalobě zaujal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 As 65/2017 (viz bod [2] shora). Lze tak uzavřít, že judikatura se již ustálila na závěru, že v obdobných případech se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nelze účinně domoci zahájení řízení o odstranění stavby či učinění jiných úkonů stavebního úřadu, které jsou prováděny v rámci správního dozoru nad dodržováním podmínek pro umísťování a realizaci staveb. Správní soudy pak nemohou meritorně přezkoumávat správnost závěrů o nesplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby (či učinění jiných opatření), neboť zde není žádné veřejné subjektivní právo, které by těmito závěry bylo dotčeno.

[23] Stěžovatelka se fakticky domáhá abstraktní kontroly dozorové činnosti stavebních úřadů, když zásah podle ní nespočívá v nezahájení řízení na její podnět, nýbrž v nezahájení řízení v situaci, kdy jsou pro to splněny zákonné podmínky. Takový výklad je ovšem v podmínkách správního soudnictví neudržitelný, neboť by vedl k tomu, že kdokoliv, bez ohledu na dotčení subjektivních práv, se může účinně domáhat zahájení řízení či jiné činnosti správních orgánů, která spadá do jejich gesce. Správní soudnictví však stojí na zcela odlišných principech a k abstraktní kontrole (bez ohledu na zasažení subjektivních práv) slouží jiné mechanizmy v rámci kontroly činnosti veřejné správy. Správní soudy jsou povolány výhradně k ochraně osob, jejichž subjektivní práva jsou dotčena úkony (či nečinností) správních orgánů. Právě v absenci přímého zasažení veřejného subjektivního práva se daný případ liší od situací, které Nejvyšší správní soud řešil ve stěžovatelkou odkazovaných rozhodnutích (viz bod [11] tohoto rozsudku), a nejedná se tudíž o přiléhavou argumentaci. Rozporně a účelově pak působí konstrukce vytvořená

stěžovatelkou, podle níž sice nemá právo na zahájení řízení na základě podnětu, ale má právo na to, aby správní orgány konaly, jak jim zákon ukládá – čili zahájily řízení o odstranění stavby. Nezahájením řízení nemůže být přímo zasaženo do práva stěžovatelky být účastníkem řízení, neboť toto právo existuje až v rámci běžícího řízení – na zahájení však, jak stěžovatelka sama uvádí, právo není. Proto zde nelze dovozovat přímý vztah mezi nezahájením řízení a právem být účastníkem řízení a uplatňovat v rámci něj svá procesní práva.

[24] Pokud se stěžovatelka dovolává zásahu do svých soukromých práv (práva vlastnického), protože stavba byla provedena bez jejího souhlasu, pak podle jejího názoru jde o stavbu neoprávněnou; k ochraně tohoto práva slouží žaloba podaná k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení, nikoliv k soudům správním. Ani správní orgány při své činnosti zásadně nechrání soukromá subjektivní práva, nýbrž zájmy veřejné. Pokud v rámci umísťování a povolování staveb dochází i k uplatňování soukromoprávních námitek a správní orgány zde hledí i na zájmy soukromé, pak se jedná o zvláštní případy, kdy lze před správními orgány uplatňovat i námitky sledující primárně ochranu soukromých subjektivních práv, přičemž takové námitky mohou být uplatňovány tam, kde je vedeno tomu odpovídající správní řízení a kde to zákon předpokládá. Pokud však odpovídající správní řízení vedeno není, právo na uplatnění soukromoprávních námitek samo o sobě vymáhat nelze.

[25] Jestliže podle správních orgánů předmětný sjezd vyžaduje úřední povolení pouze silničního správního úřadu, nikoli ještě i stavebního úřadu, a z hlediska veřejnoprávního jej lze realizovat, neznamená to, že by k realizaci stavby na cizím pozemku stavebník nepotřeboval souhlas stěžovatelky jako vlastníka stavbou dotčeného pozemku. Žalovaný ve svém Přípisu správně uvádí, že stěžovatelka se musí ochrany svého vlastnického práva domáhat cestou soukromoprávní. Stavba, k níž stavební zákon nevyžaduje úřední povolení, může být stavbou neoprávněnou, a k nápravě pak slouží primárně žaloba k civilnímu soudu, nikoliv správnímu. Ostatně stěžovatelka sama tvrdí, že této možnosti využila. Nemůže se proto stát, že na jejím pozemku (či části) bude existovat stavba, s jejíž realizací nesouhlasí, resp. že se jí nedostane proti takovému postupu ochrany před nezávislým a nestranným soudem. Nemůže tudíž dojít k „faktickému vyvlastnění bez zákonné opory“, neboť k poskytnutí ochrany v případě neoprávněné stavby jsou povolány civilní soudy.

[26] Umístil-li stavebník na pozemek sjezd bez souhlasu vlastníka pozemku, bude na soudu v občanském soudním řízení, aby zjednal nápravu a v souladu se zákonem vyřešil spor vzniklý mezi stěžovatelkou a stavebníkem. Pokud zákonodárce u určitých staveb nevyžaduje veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení, pak se dotčené osoby nemohou domáhat ochrany v rámci řízení podle stavebního zákona a musí využít prostředky, na jejichž uplatnění mají nárok. Nutno podotknout, že tímto Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotí správnost závěrů správních orgánů, dle kterých se na stavbu sjezdu vztahuje výjimka podle § 79 odst. 2 písm. i) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, neboť mu to zde nepřísluší. Stejně tak mu v tomto řízení nepřísluší zabývat se otázkou, zda silniční správní úřad mohl vydat rozhodnutí o povolení připojení k silnici, přestože s tím nesouhlasí stěžovatelka, která jako vlastník pozemku par. č. 665, na němž je silnice tvrdí, že připojení (sjezd) je provedeno na jiné části tohoto pozemku, silnicí

nezatížené, neboť by tím předjímal rozhodnutí krajského soudu ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 74/2017.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaným správním orgánem je v daném případě nadřízený orgán, který se zabýval stížností stěžovatelky na postup stavebního úřadu, a nikoliv tento stavební úřad, který se primárně měl dopustit nezákonného zásahu nezahájením řízení o odstranění stavby (toho si je ostatně vědoma i stěžovatelka, když na tuto skutečnost v kasační stížnosti upozorňuje a vysvětluje, proč žalobu nepodala proti stavebnímu úřadu). V této situaci měl krajský soud správně stěžovatelku poučit o tom, kdo má být žalovaným správním orgánem a vyzvat ji k odstranění označeného nedostatku a úpravě žaloby tak, že žalovaným je stavební úřad (který primárně způsobil vytýkaný zásah do práv stěžovatelky), jak vyplývá z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53. Nejedná se však o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. I kdyby krajský soud stěžovatelku vyzval k úpravě žaloby a ta výzvě vyhověla, či setrvala na původním znění žalobního návrhu, byl by výsledek řízení stejný a žaloba by byla zamítnuta. Věcně jde stále o odpověď na otázku, zda nezákonný zásah mohl spočívat v nezahájení řízení o odstranění stavby, ať už se jej měl dopustit žalovaný či stavební úřad. Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatelka označila za zásah i Přípis žalovaného a že v daném případě připadalo v úvahu, pokud by žalovaný shledal důvody pro zahájení řízení, učinit opatření proti nečinnosti stavebního úřadu. V tom bylo v kontextu obsahu žaloby možné spatřovat nezákonný zásah. Byť by tedy byl procesně správnější postup krajského soudu tak, jak je popsán shora, nelze krajskému soudu vytýkat, že tento rozpor v žalobě přehlédl a rozhodl o ní bez výzvy k odstranění vad.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] 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.

[29] 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. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 11. dubna 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu