ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Z. S.**, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti žalovanému: **Městský úřad Velké Meziříčí**, se sídlem Radnická 29/1, Velké Meziříčí, za účasti osoby zúčastněné na řízení: RODOS kovo, s.r.o., se sídlem Zahradní 993, Velké Meziříčí, zastoupené JUDr. Igorem Velebou, advokátem se sídlem Koliště 259/55, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2018, čj. 62 A 250/2017-178,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2018, čj. 62 A 250/2017-178, **se ruší**.

II. Žaloba podaná u Krajského soudu v Brně dne 12. 10. 2017 **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalobce se obrátil na Městský úřad Velké Meziříčí s výzvou, aby zakázal osobě zúčastněné na řízení užívání stavby. Žalovaný neshledal důvod k zahájení řízení z moci úřední. Žalobce podal proti postupu žalovaného žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou krajský soud zamítl. Proti rozsudku krajského soudu žalobce brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat možností domáhat se zahájení správního řízení z moci úřední zásahovou žalobou.

I.

[1] Žalobce vyzval 5. 6. 2017 žalovaného, aby osobě zúčastněné na řízení zakázal užívání stavby – lisovny plastů. Žalovaný odpověděl přípisem z 29. 6. 2017 tak, že pro zákaz užívání stavby neshledal důvod. Žalobce se proto obrátil s podnětem k opatření proti nečinnosti na Krajský úřad Kraje Vysočina, který přípisem z 21. 8. 2017 vyzval žalovaného k provedení kontrolní prohlídky. Ten ji provedl a neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední o zákazu užívání stavby, o čemž žalobce 3. 11. 2017 informoval.

II.

[2] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaného. Namítl, že osoba zúčastněná na řízení užívá lisovnu plastů v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný je povinen zajistit užívání stavby v souladu s tímto zákonem a má k tomu k dispozici zejména kontrolní prohlídku, výzvu ke zjednání nápravy, rozhodnutí o zjednání nápravy a zákaz užívání stavby. V průběhu řízení odkázal též na § 134 odst. 5 stavebního zákona účinný od 1. 1. 2018. Svou nečinností žalovaný zasahuje do žalobcova práva na spravedlivý proces, vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko ex offo, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení řízení domáhat ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Tvrzenou nečinností nebyla porušena žádná veřejná subjektivní práva žalobce a jeho podnět žalovaný řádně vyřídil.

III.

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda může v řízení o zásahové žalobě přikázat správnímu orgánu, aby zahájil řízení z moci úřední a aby vydal rozhodnutí. Stěžovatel uvedl, že zná judikaturu správních soudů ohledně předložené otázky, ale považuje ji za nesprávnou, protože vede k odepření spravedlnosti. Správní orgán má povinnost zahájit řízení z moci úřední, pokud jsou k tomu splněny podmínky, a musí existovat subjekt, který se může splnění této povinnosti domáhat, pokud porušení povinnosti zasahuje do jeho „právní sféry“, v dané věci mimo jiné do rodinného a soukromého života. Užívání stavby zcela mění charakter území, ve kterém stěžovatel žije, aniž by měl možnost proces ovlivnit. Uvedl, že má právo na to, aby žalovaný při posuzování legálnosti užívání stavby postupoval v souladu se zákonem. Dotčeným subjektivním právem stěžovatele je právo na spravedlivý proces.

[6] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných, než stěžovatelem uváděných důvodů.

[11] Stěžovatel má za to, že se může zásahovou žalobou domáhat toho, aby soud přikázal správnímu orgánu zahájit řízení z moci úřední a vydal rozhodnutí.

[12] Z judikatury kasačního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 117/2017-46), kterou cituje krajský soud a kterou dle vlastních slov zná i stěžovatel, plyne, že stěžovatel nemá veřejné subjektivní právo na to, aby bylo zahájeno správní řízení z moci úřední. Přes zvážení argumentace obsažené v kasační stížnosti neshledal Nejvyšší správní soud důvod se od uvedeného závěru odchýlit, a to mimo jiné proto, že závěr potvrdil rovněž Ústavní soud v usnesení z 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 3466/17. Lze připomenout i to, že tato zásada je judikována trvale i v historických sbírkách (Boh. A. 489/1920-II, Boh. A. 458/1921-II.).

[13] Námitka, že výklad správních soudů vede k odepření spravedlnosti, není důvodná. Odepření spravedlnosti je postup, při němž by soud odmítl ochranu subjektivního práva osoby bez zákonných důvodů. Stěžovatel však nemá subjektivní právo, a proto nemůže dojít ani k odepření spravedlnosti. Stěžovatel se domáhá takového uspořádání světa, které je podle něj objektivně správné (spravedlivé). Tuto situaci ale zákaz odepření spravedlnosti nepokrývá.

[14] Stěžovatel uvedl, že „[j]*estliže zde existuje povinnost správního orgánu, musí zde být i subjekt, který se může splnění této povinnosti domáhat, pokud porušení povinnosti zasahuje do jeho právní sféry.*“ Povinnost žalovaného zakázat užívání stavby dovozuje z § 120 (účinného do 31. 12. 2017) a § 132 a násl. stavebního zákona. Nárok stěžovatele na konkrétní postup žalovaného z těchto ustanovení neplyne. Není pravda, že existuje-li povinnost správního orgánu, musí zde být i vnější subjekt, který se může splnění této povinnosti soudně domáhat. Kontrola veřejné správy není jen vnější, a ani ta se neomezuje na soudní kontrolu; existuje rovněž správní kontrola vnitřní, respektive dozorčí činnost ve vnitřních vztazích veřejné správy. Povinnosti správního orgánu nemusí odpovídat právo osoby stojící mimo veřejnou správu, ale například pravomoc nadřízeného orgánu.

[15] Stěžovatel dále namítl, že nelegálním užíváním stavby je zasahováno do jeho hmotných práv. Zásah ze strany osoby zúčastněné na řízení nemůže být předmětem řízení ve správním soudnictví, protože tato osoba není správním orgánem. Žalobce správně žaloval správní orgán; předmětem tohoto řízení však může být jen zásah spočívající v

nezahájení řízení z moci úřední, nikoliv již tvrzený zásah do hmotných práv. Stěžovatel se ve skutečnosti domáhá pouze toho, aby správní orgán postupoval v souladu s objektivním právem, ačkoliv tvrdí, že prosazuje své subjektivní právo na spravedlivý proces. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci stěžovatele, zaváděl by do právního řádu žalobu účastníka na ochranu objektivního práva. Podle toho by se každý mohl zásahovou žalobou u správních soudů domáhat dodržování objektivního práva, což je však v rozporu s § 2 s. ř. s., dle kterého soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Obecné subjektivní právo na dodržování objektivního práva ze strany správních orgánů pak stěžovatel nemá, protože mu z žádného ustanovení zákona neplyne. Pokud by ho měl, vedlo by opět k žalobě na ochranu objektivního práva, kterou soudní řád správní nezná. Jedinou její obdobou je žalobní legitimace podle § 66 s. ř. s., která však výslovně vypočítává možné žalobce.

[16] Právo na spravedlivý proces stěžovatele žalovaný neporušil. Jak již bylo uvedeno výše, nemá stěžovatel veřejné subjektivní právo na to, aby bylo správní řízení z moci úřední zahájeno. Z toho důvodu nemohlo být ani porušeno. Stěžovatel má pouze právo na podání podnětu a jeho vyřízení, nikoliv již na výsledek, kterého se domáhá.

[17] Krajský soud v bodě 31. svého rozhodnutí správně upozornil na soukromoprávní aspekt věci. Jádro sporu leží mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení, nikoliv mezi ním a žalovaným. Jedná se v podstatě o sousedský spor o imise (§ 1013 zákon č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku), stěžovatel se pouze snaží řešit situaci skrze správní orgán.

[18] Krajský soud tedy správně posoudil, že žalobce nemá právo na zahájení řízení z moci úřední. Nezahájení takového řízení pak pojmově nemohlo představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť se vůbec nejedná o úkon, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce. V takovém případě však měl soud žalobu odmítnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Afs 8/2018-37). Kasační soud proto musel rozsudek krajského soudu zrušit. Již v řízení před krajským soudem tu však byly důvody pro odmítnutí žaloby, které správně vyložil krajský soud, a proto kasační soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. žalobu odmítl.

VI.

[19] Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí nezákonným, přičemž zároveň shledal, že v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro odmítnutí žaloby. Postupoval proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. (*jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud*) a spolu se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu (výrok I.) odmítl žalobu podanou u krajského soudu dne 12. 10. 2017 (výrok II.).

[20] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení ustanovením § 120 s. ř. s. Podle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

[21] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V řízení před krajským ani před kasačním soudem však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost. Soud proto rozhodl tak, že ani tato osoba nemá na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

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

V Brně 30. srpna 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu