ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobců: a) PhDr. M. J.,** a **b) Ing. J. J.,** oba zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti **žalovanému: Městský úřad Říčany, Stavební úřad,** se sídlem Melantrichova 2000, Říčany, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2011, č. j. 44 A 15/2011 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Návrh žalobců na vrácení soudního poplatku ve výši 3000 Kč **se zamítá**.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Žalobou se stěžovatelé domáhali, aby krajský soud uložil žalovanému do 10 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout v řízení o odstranění nepovolené stavby nesprávného sklonu komunikace, na pozemku parcelní číslo 92/29 v katastrálním území Louňovice, zahájeného dnem podání žádosti ze dne 4. 10. 2010 ve znění doplnění ze dne 10. 10. 2010. V žalobě poukázali na to, že v důsledku provedené stavby je jejich pozemek zaplavován velkým množstvím stavbou sváděné vody.

Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že odstranění stavby nařizuje stavební úřad z moci úřední. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, z něhož vyplývá, že žalobou podle § 79 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat osvědčení nebo rozhodnutí ve věci samé. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým případem je dle krajského soudu i řízení dle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"). Podnět stěžovatelů, v němž žádali žalovaného, aby vydal rozhodnutí o odstranění stavby, krajský soud zhodnotil jako pouhý podnět k zahájení řízení z moci úřední, na jehož základě ovšem nedošlo k zahájení řízení, a žalovaný tak nebyl povinen o podnětu vydávat rozhodnutí. Dle krajského soudu tak žalovaný nečinný nebyl. O nečinnost žalovaného by se v dané věci mohlo jednat jen tehdy, kdyby žalovaný řízení z moci úřední zahájil, ale dále by v něm nepostupoval, což se ovšem nestalo.

Stěžovatelé napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž vyjádřili nesouhlas s názorem krajského soudu, že správní řízení, kde dle stěžovatelů dochází k nečinnosti žalovaného, nebylo ani zahájeno, jelikož k jeho zahájení dochází výhradně z úřední povinnosti, nikoli na žádost nebo jiný návrh. Řízení o odstranění stavby, kde chtějí stěžovatelé dosáhnout rozhodnutí, je regulováno § 129 stavebního zákona. Stavební zákon v § 129 odst. 3 stanoví, že stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby prováděné bez rozhodnutí stavebního úřadu nebo v rozporu s ním. Stěžovatelé citované ustanovení chápou jako dílčí procesní úpravu povinného postupu stavebního úřadu, rozhodně z tohoto ustanovení nelze dovodit, že řízení o odstranění nepovolené stavby je řízením výhradně zahajovaným z moci úřední. Dle názoru stěžovatelů se vedení tohoto řízení řídí příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Kdyby stavební zákon výslovně označil vlastníka nepovolené stavby jako účastníka, bylo by jistě možné z poslední věty ust. § 27 odst. 3 správního řádu dovodit, že řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je řízení z moci úřední. Stavební zákon však účastníky řízení o odstranění stavby neoznačuje, nic dle stěžovatelů nebrání tomu, aby bylo uvedené řízení zahájeno na návrh žadatele podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu s účastenstvím vlastníka stavby podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatelé mají za to, že jakkoli je stavební zákon normou veřejnoprávní, je cílovým objektem jeho regulace ochrana zájmů soukromoprávních, provedením správního řízení podle stavebního zákona jsou vytvářeny podmínky pro předcházení sporných situací řešitelných jinak až následně v řízení podle civilního práva s velkými obtížemi. Práva a povinnosti týkající se umísťování a povolování staveb jsou principiálně smíšené povahy a oddělitelnost složky veřejnoprávní od složky soukromoprávní je v nich mnohdy problematická. Stěžovatelé zde argumentují, že právo vlastníka pozemku nebýt zatopen se jeví jako soukromoprávní nárok, odtokové poměry jsou ale předmětem veřejnoprávní regulace, stejně jako ochrana půdního fondu před degradací, zásah

do místního biotopu, který se může týkat chráněných rostlin či živočichů, a dále také ochrana archeologických památek. Stěžovatelé mají za to, že ochrana takových složek veřejného a smíšeného zájmu na soukromém pozemku je nejen obecným veřejným právem a legitimací k vrchnostenským zásahům orgánu veřejné moci z úřední povinnosti, ale také veřejným subjektivním právem vlastníka, jde o právo, které plně co do požadavků na spravedlivý proces podléhá ústavní ochraně dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Stěžovatelé poukazují na skutečnost, že stavební právo zakládá pro vlastníky nemovitostí postupně řetězené účastnické postavení v povolovacích řízeních ke stavbám třetích osob. Právo prosazovat veřejným právem chráněné zájmy vlastníka požívá kontinuální ochrany ve všech fázích, postupech a procesech podle stavebního zákona (zásady územního rozvoje, územní plán, územní rozhodnutí, stavební povolení) a je založeno jako právo, které nelze pominout. Dle stěžovatelů je pak nelogické, aby v řízení o odstranění stavby najednou právní řád toto právo ignoroval a podřídil ochranu zájmů, jejichž věcnou ochranu si účastník v předchozích řízeních vymohl, výhradně správnímu uvážení orgánu veřejné moci v řízení zahajovaném jen z úřední povinnosti. Za klíčový problém stěžovatelé považují nepřezkoumatelnost postupu, jakým správní orgán dospěje k závěru, že nezahájí z moci úřední proti vlastníku stavby řízení, jehož cílem je náprava veřejného práva jiného účastníka. Použití § 156 správního řádu ve spojení s hlavou IX části druhé správního řádu, což je dle stěžovatelů jediný zbývající možný procesní nástroj k případné nápravě nesprávného postupu, nelze v tomto směru považovat za nárokový nezávislý přezkum.

Stěžovatelé dále poukazují na § 113 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), který předpokládá zahájení řízení jak z úřední povinnosti, tak na návrh. Tímto dokladují své přesvědčení, že právní řád nevylučuje správní řízení zahajované obojím způsobem - jak na návrh, tak z moci úřední.

Stěžejním argumentem žalovaného, proč se nezabýval otázkou, zda stavba splňuje zákonné podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby, měla být okolnost, že stavba je ve stavu nedokončeném a nebyla dosud zkolaudována. Takový přístup žalovaného k podání stěžovatelů hraničí s absurditou a dokládá potřebu legitimace dotčených osob k návrhu na nezávislé přezkoumání postupu správního orgánu v tomto řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelé jsou v řízení o kasační stížnosti zastoupení advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu, že žalovaný nebyl nečinný ve smyslu § 79 a následujících s. ř. s. Pro nyní posuzovanou věc jsou rozhodné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58 (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz),

ze kterého vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu (k uvedenému srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, na který správně odkázal i krajský soud). Řízení o odstranění stavby se týká také rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, v němž je uvedeno: „*Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým řízením je i řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Toto řízení, na rozdíl např. od řízení o povolení odstranění stavby podle ust. § 128 stavebního zákona, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední.*“ Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Stěžovatelé se ve svém podání ze dne 10. 10. 2010 ve spojení s podnětem ze dne 4. 10. 2010 adresovaným žalovanému domáhali odstranění nepovolené stavby, přičemž poukazovali na nesprávný sklon komunikace, který je v rozporu s rozhodnutím o umístění stavby ze dne 20. 2. 2008, č. j. 1090/21119/2007/Pa. Je tak zřejmé, že uvedená podání stěžovatelů je třeba kvalifikovat jako podněty ve smyslu § 42 správního řádu k zahájení řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které může být zahájeno pouze z moci úřední. Není-li takové řízení z moci řízení zahájeno, není ve světle shora citované judikatury možno se žalobou ve smyslu § 79 a následujících soudního řádu správního domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud tak postupoval správně, když takovou žalobu zamítl. Na okraj zdejší soud poznamenává, že v podmínkách již zrušeného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), a jeho § 88 odst. 1 písm. b), který je obdobou dnešního § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, se právě nastíněnou problematikou zabýval i Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1315/09, který taktéž dospěl k závěru, že žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatelů, že řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je možno zahájit jak z moci úřední, tak na základě návrhu. Dle stěžovatelů z § 129 stavebního zákona nelze jednoznačně vyvodit, že je takové řízení zahajováno výhradně z moci úřední, přičemž svůj závěr o možnosti jej zahájit jak z moci úřední, tak na základě podnětu, vyvozují s odkazem na § 27 správního řádu. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že správní řád je obecným předpisem, který reguluje správní řízení a další postupy správních orgánů ve smyslu legislativní zkratky v § 1 odst. 1 správního řádu. Právě s ohledem na svou roli obecného předpisu správní řád reguluje jak správní řízení zahájené z moci úřední, tak správní řízení zahájené na základě žádosti. Správní řád přitom sám jakkoli přímo neurčuje, zda konkrétní správní řízení podle zvláštních zákonů budou zahajována z moci úřední nebo na žádost. Taková regulace vyplývá až z právní úpravy těchto jednotlivých správních řízení ve zvláštních zákonech, z nichž je potřeba při řešení této otázky vyjít. Pro posouzení, zda řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je zahajováno z moci

úřední nebo na žádost, je tak rozhodná úprava ve stavebním zákoně. Již ze samotné formulace ust. § 129 odst. 1 stavebního zákona „*stavební úřad nařídí* […] *odstranění stavby*“, či ust. věty první § 129 odst. 3 uvedeného zákona, kde se uvádí „*stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění*“ je zřejmé, že řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je zahajováno pouze z moci úřední. Uvedené má svůj odraz i v judikatuře zdejšího soudu – kromě výše citovaného rozhodnutí ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, lze odkázat i na rozsudky ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, a ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 - 87. Ke shodnému závěru, že řízení o odstranění stavby je řízení zahájené výhradně z moci úřední, dochází i odborná literatura, srov. Kadečka, S. a kol. *Správní řád.* Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 456.

Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje ve prospěch svého závěru, že řízení o odstranění stavby může být zahájeno jak z moci úřední, tak na žádost, tím, že poukazuje na § 113 zákona o veřejných zakázkách, který skutečně umožňuje zahájit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky jak na žádost, tak z moci úřední. Nejvyšší správní soud konstatuje, že nespatřuje potřebnou souvislost uvedeného řízení s řízením o odstranění stavby, aby tato právní regulace v zákoně o veřejných zakázkách byla s to ovlivnit výklad ustanovení týkajících se řízení o odstranění stavby dle stavebního zákona. S odkazem na odbornou literaturu zdejší soud uvádí, že: „*Obecně platí, že oba způsoby, tzn. zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední, nelze kombinovat, tzn. pokud je možné správní řízení zahájit jen na základě návrhu (žádosti), nelze je současně zahájit z moci úřední a naopak.*“ (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* Praha: Bova Polygon, 2006, s. 318). Lze tak uzavřít, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky je možno zahájit jak z úřední povinnosti, tak na žádost právě proto, že s tím zákon takto výslovně počítá jako s jistou výjimkou z uvedeného obecného pravidla, že řízení je zahajováno buď na návrh, nebo z moci úřední. U řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tento zákon výslovně nepočítá s tím, že by uvedené řízení mělo být zahajováno jak na návrh, tak z moci úřední, a není zde tedy důvodu odchylovat se od pravidla vyjádřeného v citované části z knihy Správní řád. Komentář.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, že možnost chránit právem chráněné zájmy vlastníka ve všech fázích, postupech a procesech podle stavebního zákona (zásady územního rozvoje, územní plán, územní rozhodnutí, stavební povolení) je založeno jako právo, které nelze pominout. Dle stěžovatelů je pak nelogické, aby v řízení o odstranění stavby najednou právní řád toto právo ignoroval a podřídil ochranu zájmů, jejichž věcnou ochranu si účastník v předchozích řízeních vymohl, výhradně správnímu uvážení orgánu veřejné moci v řízení zahajovaném jen z úřední povinnosti. Zdejší soud odkazuje na výše uvedené závěry, že zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které se navíc může citelně dotknout vlastníka této stavby, se děje jen z moci úřední. Neexistuje zde tak veřejné subjektivní právo na zahájení takového řízení k návrhu a takové právo nelze proti zákonné úpravě řízení o odstranění stavby, blíže vyložené v již rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, dovozovat z úpravy účastenství v jiných řízeních upravených ve stavebním zákoně. Ochrana veřejného zájmu na provádění staveb v souladu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu je svěřena stavebnímu úřadu, který, když zjistí naplnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, zahájí

řízení o odstranění stavby. V dané souvislosti je také třeba odmítnout námitku stěžovatelů o nepřezkoumatelnosti postupu, jakým správní orgán dospěje k závěru, že nezahájí řízení o odstranění stavby. Na zahájení uvedeného řízení není právní nárok, pokud tedy stavební úřad nezahájí řízení, nezasáhne tím do práv podatele, který se zahájení řízení domáhal. Zákon neukládá stavebnímu úřadu povinnost vydávat rozhodnutí o nezahájení řízení z moci úřední, které by muselo být navíc odůvodněné. Podle dikce § 42 správního řádu pouze platí, že pokud o to ten, kdo podal podnět k zahájení řízení z moci úřední, požádá, má správní orgán povinnost mu sdělit, zda řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatelů, že vlastníkům pozemků je v povolovacích řízeních podle stavebního zákona svěřena ochrana veřejného zájmu, který se týká regulace odtokových poměrů, ochrany půdního fondu proti degradaci, zásahů do místního biotopu a ochrany archeologických nálezů na jejich pozemku. Zdejší soud k tomu uvádí, že ochranu zmíněného veřejného zájmu podle zvláštních zákonů na ochranu jednotlivých složek životního prostředí ve stavebním řízení a územním řízení ponechává stavební zákon zejména tzv. dotčeným orgánům, a to prostřednictvím požadavků uplatňovaných těmito orgány [srov. § 111 odst. 1 písm. d) a § 90 písm. e) stavebního zákona]. Tento veřejný zájem je tak chráněn právě prostřednictvím tzv. dotčených orgánů, s nimiž dle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti. Ve vztahu k námitce stěžovatelů lze konstatovat, že fyzické osoby, které disponují vlastnickým nebo jiným věcným právem k sousedním stavbám či sousedním pozemkům, mohou-li být v územním řízení tato práva dotčena, se stávají účastníky územního řízení [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], aby mohly chránit právě tato svá práva. Obdobně potom fyzické osoby, které mají vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu, se stávají účastníky ve stavebním řízení v případě, že tato jejich práva mohou být dotčena [§ 109 odst. 1 písm. e) a f) stavebního zákona], a to opět z důvodu jejich obrany. Takové účastenství v územním řízení a stavebním řízení má zajistit osobám, které disponují vlastnickým právem nebo jiným věcným právem, resp. právem odpovídajícím věcnému břemenu, možnost obrany těchto jejich práv, jeho cílem ovšem není prostřednictvím takového účastenství zajistit ochranu veřejných zájmů, která je zde svěřena veřejnoprávním orgánům. V dané souvislosti pak lze uvést, že v případě, kdy není založeno právo osob, které disponují vlastnickým nebo jiným věcným právem k sousedním stavbám či sousedním pozemkům, na ochranu veřejného zájmu ve stavebním řízení, není nelogické, že pro takové neexistující právo na ochranu veřejného zájmu nejsou utvořeny podmínky pro jeho uplatnění v řízení o odstranění stavby.

Stěžovatelé v návaznosti na předešlé namítají, že ochrana v úvodu předchozího odstavce zmíněných složek veřejného zájmu je subjektivním veřejným právem vlastníků pozemků, které plně podléhá co do spravedlnosti procesu ústavní ochraně podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Jak již zdejší soud výše vyložil, s vlastnictvím pozemku není v územním řízení a stavebním řízení spjata ochrana stěžovateli zmiňovaných složek veřejného zájmu a uvedení vlastníci tak nejsou vybaveni ani právem k jejich ochraně. Je proto bezpředmětné zabývat se požadavky na procesní postup ochrany neexistujícího práva.

V kasační stížnosti je také namítáno, že dle stěžovatelů stěžejním argumentem žalovaného, proč se nezabýval otázkou, zda stavba splňuje zákonné podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby, měla být okolnost, že stavba je ve stavu nedokončeném a nebyla dosud zkolaudována; takový přístup žalovaného k podání stěžovatelů hraničí s absurditou a dokládá potřebu legitimace dotčených osob k návrhu na nezávislé přezkoumání postupu správního orgánu v tomto řízení. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že stěžovatelé zde zřejmě poukazují na odpověď žalovaného k jejich žádosti ze dne 3. 12. 2010, č. j. 66367/2010-MUR/OSÚ/00356, o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem řízení o kasační stížnosti je zkoumání zcela jiné otázky než přezkum odpovědi žalovaného na žádost o poskytnutí informace, Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že uvedená námitka nemá potřebnou souvislost s předmětem přezkumu v kasační stížnosti a považuje ji za nepřípadnou.

Stěžovatelé v kasační stížnosti navrhli pro případ, že zdejší soud dospěje k závěru, že řízení o odstranění stavby nelze zahájit jinak než z moci úřední, aby Nejvyšší správní soud podal návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na zrušení těch ustanovení zákona, z nichž je dovozována výhradní oficialita zahájení řízení pro rozpor s čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Nejvyšší správní soud uvedený rozpor neshledal, a proto návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepodal.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelé podali společnou kasační stížnost, u níž zaplatili pouze jeden soudní poplatek ve výši 3000 Kč podle položky 15 Sazebníku soudních poplatků, který tvoří přílohu zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), byli vyzváni, aby doplatili soudní poplatek i za druhého stěžovatele, nebo aby sdělili, ke kterému stěžovateli má být již zaplacený soudní poplatek přiřazen. Stěžovatelé této výzvě vyhověli a soudní poplatek zaplatili, zároveň ale požádali o vrácení přeplatku na soudním poplatku ve výši 3000 Kč. Poukázali přitom na rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, a uvedli, že jsou spoluvlastníky dotčeného pozemku, a proto mají též společnou legitimaci k podání správní žaloby. Nejvyšší správní soud si je vědom svého rozhodnutí týkajícího se soudních poplatků v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, na který stěžovatelé poukazují a kde k dané věci je uvedeno: „*Navrhovatelé uhradili při podání návrhu soudní poplatek ve výši 2000 Kč. Podle zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o soudních poplatcích [§ 5, položka 14a. 2. d) sazebníku] činí soudní poplatek za jiný návrh ve věcech správního soudnictví 1000 Kč. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona je poplatníkem poplatku za řízení ve věcech správního soudnictví ten, kdo podal žalobu nebo návrh. V daném případě jsou navrhovatelé tři a soud vážil, zda poplatek nebyl řádně uhrazen, či zda na něm bylo naopak přeplaceno. Vyšel z toho, že návrhem bylo napadeno jedno opatření obecné povahy z pozice spoluvlastníků dotčeného pozemku. S ohledem na toto návrhové společenství dospěl k závěru, že návrh*

podléhá jednomu soudnímu poplatku ve výši 1000 Kč a tudíž na něm bylo přeplaceno. Proto soud rozhodl, že se navrhovatelům podle § 10 odst. 1 cit. zákona vrací částka 1000 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozsudku." V tomto rozsudku dospěl zdejší soud k závěru, že návrh na zrušení územního plánu byl podán vlastníky pozemku, který byl co do způsobu využití dotčen tímto územním plánem; aktivní legitimace navrhovatelů se tak ve shodě s § 101a odst. 1 s. ř. s. odvíjela od jejich tvrzení o dotčení vlastnického práva. V nyní posuzované věci je ovšem skutkový stav odlišný. Stěžovatelé žalovanému zaslali podnět ve smyslu § 42 správního řádu k zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které je s ohledem na výše vyložené zahajováno z moci úřední. Podnět podle § 42 správního řádu je správní orgán povinen přijmout od kohokoli a zákonným způsobem s ním naložit. Podání takového podnětu není vázáno na žádnou speciální vlastnost podatele, tudíž ani na vlastnictví pozemku, jde o obecné právo, které náleží každému. Následně stěžovatelé podali žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a posléze i kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o jejich žalobě. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je určena k ochraně proti zbytečným průtahům při vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, jejím primárním účelem tak nemůže být ochrana případného vlastnického práva, uvedené pak platí i pro kasační stížnost proti rozhodnutí o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu. Ostatně ani podmínky řízení o žalobě na ochranu před nečinností či kasační stížnosti proti rozhodnutí o ní, ani aktivní legitimace v těchto řízeních nejsou jakkoli vázány na porušení vlastnického práva či tvrzení o jeho porušení. Lze tak shrnout, že v daném případě nebylo z právního hlediska podání podnětu žalovanému, žaloby ke krajskému soudu ani kasační stížnosti přímo spojeno s vlastnickým právem k pozemku. V daném případě proto není namístě vycházet ze závěrů rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, který se opírá o návrhové společenství z pozice spoluvlastníků dotčeného pozemku, jelikož pro to nejsou v nyní souzené věci podmínky.

Ve věcech správního soudnictví je poplatníkem poplatku za řízení ten, kdo podal kasační stížnost [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích], vznikne-li více poplatníkům povinnost zaplatit poplatek, platí jej dle § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích. Obdobný problém týkající se otázky, kolik soudních poplatků má být zaplaceno v případě, kdy je podána kasační stížnost dvěma stěžovateli, řešil zdejší soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011 - 251, v němž je uvedeno: „*Pro posouzení otázky, zda měly být v daném případě zaplaceny za řízení o kasační stížnosti dva soudní poplatky, každý ve výši 3000 Kč, je rozhodující, zda dokument označený jako kasační stížnost je jediným úkonem, který museli učinit oba žalobci společně s ohledem na jejich nerozlučné společenství, nebo dvěma úkony, jež učinil každý z žalobců samostatně. Je přitom zcela nerozhodné, že úkon(y) byl(y) učiněn(y) na jednom papíře (resp. v jedné elektronické zprávě). List papíru (elektronická zpráva) je pouze materiálním nosičem úkonu a může v sobě zahrnovat několik samostatných úkonů, a to i učiněných různými osobami. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil již ve svých předchozích rozhodnutích. Zaujal právní názor, že § 91 odst. 2 o. s. ř. upravující tzv. nerozlučné společenství účastníků nelze aplikovat na řízení ve správním soudnictví pro odlišnou povahu tohoto řízení oproti řízení civilnímu (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 8/2011 – 145 ve věci Pražské inforádio, s. r. o., srov. též rozsudek ze dne 5. 5. 2010, čj. 2 As 23/2010 - 81). Uvedený právní závěr byl detailně odůvodněn v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 – 154…*" Z komentáře k § 91 odst. 2 občanského soudního řádu, který se týká nerozlučného společenství, pak vyplývá, že ke změně žaloby, jejímu

zpětvzetí či k dalším dispozitivním úkonům týkajícím se věci samé je třeba souhlasu všech společníků; *kdyby některý z těchto úkonů učinil jen některý z nich, soud k nim nepřihlíží* (srov. Drápal, L. Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád I. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 591). Právě uvedená charakteristika nerozlučného společenství je ovšem neslučitelná s § 33 odst. 8 s. ř. s., podle kterého v případě společného návrhu podaného více osobami ve správním soudnictví jedná každá z nich za sebe a s účinky pro svou osobu. Nezbývá proto než znovu odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, že „*vystupuje-li ve správním soudnictví na straně žalující více žalobců, nikdy mezi nimi nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři (srov. též § 33 odst. 8 s. ř. s.)*". Stěžovatelé tak vystupují v řízení o této kasační stížnosti nikoli jako nerozluční procesní společníci, ale jako samostatní účastníci, a soudní poplatek je proto každý z nich povinen zaplatit zvlášť (§ 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích *a contrario)*. Z uvedeného vyplývá, že v daném případě na soudním poplatku přeplatek nevznikl. Nejsou zde tedy podmínky pro vrácení soudního poplatku podle § 10 zákona o soudních poplatcích a bylo nutno procesní návrh stěžovatelů v tomto smyslu zamítnout.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 14. září 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu