



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zast. JUDr. Josefem Šírkem, advokátem se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice, proti žalovanému: **Úřad městyse Ledenice**, se sídlem Náměstí 89, Ledenice, zast. JUDr. Rudolfem Hrubým, advokátem se sídlem náměstí Míru 140/1, Lišov, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 2. 2015, č. j. 10 A 60/2014 – 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který zamítl její žalobu jako nedůvodnou podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se stěžovatelka domáhala, aby krajský soud uložil žalovanému rozhodnout ve věci jejího návrhu na nařízení odstranění chaty e. č. 140 postavené na jejím pozemku st. p. č. 125 a přístaveb (elektrického pilíře, odpadové jímky a terasy) na jejím pozemku p. č. 1621/5, vše v katastrálním území Zborov.

[2] Krajský soud posoudil stěžovatelčino podání ze dne 15. 10. 2005, kterým se domáhala vydání rozhodnutí o odstranění stavby (která se nenachází v jejím vlastnictví), jako podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, které se dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), zahajuje zásadně z úřední povinnosti. Správně byla vyrozuměna,

že dle § 88 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976 o povolení odstranění stavby může žádat jen vlastník. Z obsahu spisu plyne, že žalovaný po doručení podnětu činil další úkony k prošetření podnětu, když vyzval vlastníky stavby k doložení dokladů o povolení staveb.

[3] Nezbytnou podmínkou k přiznání soudní ochrany před nečinností správního orgánu je dle § 79 odst. 1 s. ř. s. existence jeho zákonné povinnosti vydat ve věci meritorní rozhodnutí. Tato povinnost je nutně spojena s existencí správního řízení. Tedy stavem, kdy je řízení zahájeno, nikoliv však skončeno. Nejde-li o řízení návrhové, odvíjí se zahájení od úvahy správního orgánu o existenci důvodů zahájení. V takovém případě není možné žalovanému uložit zahájení řízení cestou žaloby dle § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť by ho tím zavazoval z hlediska hmotného práva. Podnět stěžovatelky nezaložil povinnost zahájit řízení.

[4] Řízení z moci úřední je dle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámí zahájení řízení účastníkovi. V daném případě soud zjistil, že žalovaný dne 17. 10. 2006 oznámil zahájení řízení pouze o odstranění přístavby chaty e. č. 140. Řízení o odstranění uvedené chaty zahájeno nebylo, neboť ta byla řádně povolena.

[5] Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že žalovaný nebyl nečinný a jednal v souladu se správním řádem.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uplatňuje námitky, jež podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí především se skutkovým zjištěním soudu, že řízení o odstranění stavby chaty nebylo nikdy zahájeno, a proto není možné žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vyhovět. V této souvislosti odkazuje na oznámení žalovaného ze dne 17. 10. 2006, když jeho pozdější rozhodnutí o „*zúžení předmětu řízení*“ je přinejmenším zmatečné a nemůže mít za důsledek ukončení řízení o odstranění stavby chaty.

[8] Žalovaný si učinil úsudek o povolenosti stavby chaty mimo řádné správní řízení, čímž jí odňal možnost brojit do tohoto důležitého závěru, a to za situace, kdy proti němu vznesla celou řadu výhrad a předložila celou řadu důkazů. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že chata byla povolena a zkolaudována, neboť nemá dostatečnou oporu v provedených důkazech a s některými je v rozporu. Toto své stanovisko v kasační stížnosti obsáhle rozvádí (mimo jiné i poukazem na charakter komunistického režimu).

[9] Kromě nesprávného skutkového zjištění stran zahájení řízení o odstranění stavby vytýká soudu ignoraci jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a práva na ochranu jejího vlastnického práva.

[10] Dále namítá, že dle § 2 odst. 1 a 3 správního řádu ve spojení s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, potažmo § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), není na volné úvaze žalovaného, zda zahájí řízení o odstranění stavby. Za dané důkazní situace bylo jeho povinností řízení zahájit a teprve za šetření jejích účastnických práv učinit příslušná skutková zjištění a na základě nich rozhodnout. Opačný přístup žalovaného v devět let trvajícím správním řízení, je projevem libovůle a ignoruje její základní práva. V této souvislosti poukazuje na judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 - 193.

pokračování

Neakceptovatelný, je závěr soudu, že je jen na vůli správního orgánu, zda zahájí řízení z moci úřední.

[11] Stěžovatelka odkazuje na ke kasační stížnosti přiložené písemné důkazy a dále na důkazy obsažené v soudním a správním spisu. Závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[12] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka v podané kasační stížnosti nejprve rozporuje závěr krajského soudu, že v posuzovaném případě nebylo zahájeno řízení o odstranění stavby chaty, a to s ohledem na oznámení žalovaného ze dne 17. 10. 2006 označeného jako „*Oznámení zahájení řízení o odstranění stavby, výzva a usnesení*“. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ze správního spisu ověřil, že žalovaný uvedeným oznámením podle § 46 odst. 1 správního řádu stěžovatelce (a dalším subjektům) sdělil, že na základě provedeného státního stavebního dohledu je zahájeno řízení ve věci odstranění stavby přístavby chaty e. č. 140 nacházející se na pozemku p. č. 1621/5 v katastrálním území Zborov podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Z uvedeného oznámení plyne, že řízení bylo zahájeno toliko ve vztahu k přístavbě chaty; nikoliv k chatě samotné, jak je uvedeno v kasační stížnosti. Námitka, že řízení bylo zahájeno s ohledem na obsah tohoto oznámení je tudíž nedůvodná. Nedůvodnou je proto rovněž i kasační argumentace o následném „*zúžení předmětu řízení*“ na přístřešek s betonovou terasou, když řízení o odstranění stavby chaty zahájeno vůbec nebylo.

[15] V kasační stížnosti je dále namítáno, že si žalovaný učinil úsudek o tom, že stavba byla povolena mimo řádné správní řízení (když proti tomuto závěru vznesla řadu výhrad a předložila řadu důkazů), a že není na jeho vůli, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoliv.

[16] Soud v této souvislosti považuje za nutné poukázat na svoji dřívější judikaturu vztahující se k povaze řízení podle § 79 a násl. s. ř. s. V rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59, uvedl, že žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení. 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. Obdobnou otázkou se zabýval zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, v němž konstatoval, že „*[ž]alobou 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 z roku 2004 (...) Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákoných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádná 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 soubornu 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.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu se tedy jednoznačně podává, že se správní orgán nedopouští nečinnosti, pokud na základě podnětu nezahájí řízení, které je možno zahájit pouze z moci úřední

[17] K samotné povaze řízení o odstranění stavby pak také existuje rozsáhlá judikatura. Již ve vztahu k právní úpravě obsažené ve stavebním zákoně z roku 1976 konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, že „[j]istě nelze zpochybnit oprávnění stěžovatelů podat podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, aby však bylo založeno jejich veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, které se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musel by tak stanovit zákon, což v daném případě stavební zákon nečiní. Řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je totiž vedeno ve veřejném zájmu, proto také zákon předpokládá možnost dodatečného povolení této stavby, jestliže stavebník prokáže její soulad s veřejným zájmem.“ Povahu řízení, k jejímuž zahájení může dát osoba pouze podmět, má i řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona. Toto řízení, na rozdíl například od řízení o povolení odstranění stavby podle § 128 nového stavebního zákona, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139).

[18] Judikatura se tedy shoduje v tom, že řízení o odstranění stavby (podle starého i nového stavebního zákona) je řízením, které je zahajováno výlučně z moci úřední. Stěžovatelce proto nesvědčí veřejné subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a proto se ani nemůže dovolávat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[19] S ohledem na shora uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl v rámci přezkumu rozsudku krajského soudu vydaného v řízení dle § 79 a násl. s. ř. s. zabývat tím, zda stavba chaty e. č. 140 byla řádně povolena a zkolaudovaná. Z tohoto důvodu jsou v nyní souzené věci bez významu stěžovatelčiny obsáhle rozvedené závěry vztahující se k této otázce, a proto zdejší soud ani nepřistoupil k provedení důkazu listinami (které nebyly součástí soudního a správního spisu), které připojila ke své kasační stížnosti a označila jako důkazy. Nejvyššímu správnímu soudu rovněž vzhledem k výše uvedenému nepřisluší, aby hodnotil, zda se žalovaný dopustil tvrzené libovůle (respektive porušení § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu), pokud nezahájil řízení o odstranění stavby chaty.

[20] Co se týče tvrzeného porušení práva na ochranu vlastnického práva, soud podotýká, že účelem řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona z roku 1976 ani nového stavebního zákona primárně není ochrana vlastnického práva, nýbrž ochrana veřejných zájmů, byť se uvedené roviny mohou v jednotlivých případech prolínat. K ochraně vlastnického práva jsou v tomto směru povolány civilní soudy, na které se ostatně stěžovatelka již obrátila. Pokud stěžovatelka spatřuje zkrácení svého práva na spravedlivý proces v tom, že se krajský soud nezabýval tím, zda byla stavba chaty řádně povolena a zkolaudovaná (resp. nezavázal žalovaného

pokračování

k vydání jí požadovaného rozhodnutí) s ohledem na jeho závěr stran nemožnosti poskytnutí ochrany v řízení o nečinnostní žalobě, je nutné znovu konstatovat, že stěžovatelce nesvědčilo veřejné subjektivní právo, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno ani na to, aby byla odstraněna cizí stavba, která případně nebyla postavena v souladu s veřejnoprávními předpisy, nemohlo dojít k zásahu do práva na spravedlivý proces.

[21] Co se týče odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 – 193, je na místě uvést, že soud se v uvedené věci nevyslovoval k otázce, zda se žalobci v rámci řízení dle § 79 a násl. s. ř. s. mohli domáhat vydání rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, které nebylo zahájeno a k jehož zahájení mohli podat pouze podnět. Zabýval se otázkou vymezenou v kasační stížnosti spočívající v tom, zda existence pravomocného kolaudačního rozhodnutí má vliv na povinnost správního orgánu zahájit a vést řízení o odstranění stavby. Odkazovaný rozsudek na nynější věc proto nedopadá, a to ani inspirativně.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[23] 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 o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 4. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu