



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zast. JUDr. Jitkou Šťastnou, advokátkou se sídlem Prostřední 128, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **1) Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, a proti žalovanému: **2) Městský úřad Uherský Ostroh**, se sídlem Zámecká 24, Uherský Ostroh, proti usnesení žalovaného 1) ze dne 7. 2. 2017, čj. KUZL 8489/2017, a na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 2), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2018, čj. 62 A 54/2017-50,

**t a k t o :**

- I.** Výroky I., III. a V. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2018, čj. 62 A 54/2017-50, **se ruší.**
- II.** Žaloba podaná u Krajského soudu v Brně dne 8. 3. 2017 **se** v části směřující proti usnesení žalovaného 1) ze dne 7. 2. 2017, čj. KUZL 8489/2017, **odmítá.**
- III.** Kasační stížnost proti výrokům II. a IV. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2018, čj. 62 A 54/2017-50, **se zamítá.**
- IV.** Žalobkyně a žalovaný 1) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.
- V.** Žalovanému 2) **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) žalobou napadla usnesení žalovaného 1). V řízení před Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“) ji soud vyzval, aby specifikovala, čeho se podanou žalobou domáhá. Stěžovatelka upřesnila, že ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), požaduje, aby soud

nařídil žalovanému 2) zahájit a vést správní řízení o odstranění stavby přístřešku na pozemku sousedícího s jejím. Dále upřesnila, že se i nadále kromě toho domáhá zrušení usnesení žalovaného 1) specifikovaného v záhlaví. Tuto část žaloby krajský soud jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. zamítl. Část žaloby směřující k ochraně před nezákonným zásahem krajský soud výrokem II. odmítl pro opožděnost. Výrokem III. rozhodl, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů. Výrokem IV. rozhodl, že žalovaný 2) nemá právo na náhradu nákladů a výrokem V. rozhodl, že se žalovanému 1) náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalovaný 2) vyrozuměl stěžovatelku, že nebude zahajovat správní řízení sdělením ze dne 20. 1. 2016, které jí bylo doručeno 23. 12. 2016. Žalobu podala dne 8. 3. 2017, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty dané k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nad rámec uvedl, že i kdyby byla žaloba podána včas, nemohla by být stěžovatelka úspěšná, jelikož řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným z úřední moci. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že na zahájení takového řízení není právní nárok, proto se nelze domoci zahájení řízení z moci úřední ani soudní cestou pomocí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[3] Žalovaný 1) dle krajského soudu napadeným usnesením řádně vyřídil žádost stěžovatelky o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 1 zákona č. 500/2002 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“). Žalovaný 1) na základě předloženého spisu zjistil, že žalovaný 2) konal, neboť dne 15. 12. 2016 provedl kontrolní prohlídku a o svém zjištění stěžovatelku vyrozuměl sdělením ze dne 20. 1. 2016. Žalovaný 1) správně posoudil, že žalovaný 2) nebyl nečinný. Krajský soud dodal, že stěžovatelka nemá žádné veřejné subjektivní právo na to, aby řízení o odstranění stavby bylo zahájeno z moci úřední.

[4] Projednávaná věc má dle krajského soudu především občanskoprávní aspekt.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] V podané kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že krajský soud odmítl část žaloby domáhající se ochrany před nezákonným zásahem. Tuto část původně žaloba ani neobsahovala. Stěžovatelka ji doplnila až na přímou výzvu soudu. Tímto postupem soudu se stěžovatelka cítí poškozena, jelikož si soud musel být vědom opožděností takového typu žaloby. Tato výzva soudu nemohla mít žádný význam a mohla mít jedině účel celkového odmítnutí žaloby. Převážná část odůvodnění napadeného rozsudku se následně týká právě odmítnutí žaloby na úkor věcného posouzení.

[6] Stěžovatelka namítala, že žalovaný 1) měl v rámci řízení o podané žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti posoudit, zda žalovaný 2) měl nebo neměl zahájit řízení z moci úřední o odstranění stavby. Toto sice učinil, ale se špatným věcným závěrem. Krajský soud pouze uvedl, že žalovaný 1) postupoval správně, pokud rozhodl, že žalovaný 2) nebyl nečinný. Soud přijal závěr žalovaného 1) a 2), který je v rozporu s materiální pravdou a prokazatelným stavem. Krajský soud užil § 80 odst. 1 spr. ř., když měl užít § 80 odst. 2 spr. ř.

[7] Klíčovou otázkou bylo, zda se v daném případě jednalo o stavbu podléhající posouzení dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), či nikoliv. Tímto se však soud vůbec nezabýval, jelikož uvedl, že stěžovatelka nemá žádné veřejné subjektivní právo na zahájení řízení o odstranění stavby. S tímto názorem stěžovatelka nesouhlasí.

[8] I pokud by byla pravda, že věc má občanskoprávní povahu, neznamená to, že by mohlo být stěžovatelce odepřeno právo na soudní ochranu. Posouzení věci před správními soudy může

pokračování

představovat jeden z klíčových podkladů pro uplatnění dalších souvisejících věcí v případě občanskoprávního sporu.

[9] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho postup i postup žalovaného 2) byl v souladu se zákonem.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, je přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátkou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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 je částečně důvodná, byť z jiných důvodů, než které namítá stěžovatelka.

[11] Ze soudního a správního spisu zjistil soud následující informace. Žalovaný 2) na základě podnětu stěžovatelky provedl kontrolní prohlídku stavby na pozemku parc. č. X v k.ú. O. a zjistil, že se zde nachází pergola překrytá plachtou z PVC. Žalovaný 2) dospěl k závěru, že tato pergola nepodléhá posouzení ve smyslu stavebního zákona, neboť se nejedná o střešní konstrukci a stavba je nadále pergolou. O tomto zjištění a svém závěru, že z uvedeného důvodu nebude zahajovat řízení o odstranění stavby z úřední povinnosti, žalovaný 2) informoval stěžovatelku písemností dne 20. 1. 2016. Stěžovatelka následně podala k žalovanému 1) žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, jelikož se domnívala, že stavba není pergolou, ale přístřeškem, který posouzení dle stavebního zákona podléhá. Návrhem na provedení opatření proti nečinnosti se u žalovaného 1) domáhala zahájení řízení o odstranění stavby. Žalovaný 1) o opatření proti nečinnosti rozhodl žalobou napadeným usnesením tak, že návrhu nevyhověl.

[12] Stěžovatelka namítala, že ji krajský soud cíleně vyzval k upřesnění žalobního petitu a následně žalobu odmítl. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, nebo ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197) je soud povinen po zahájení řízení dle obsahu žaloby určit, jakému žalobnímu typu tvrzení žalobce odpovídá. Pokud tak nemůže bez pochybností určit (např. z důvodu rozporu mezi obsahem žaloby a navrhovaným typem řízení), je nutné odstranit tyto vady dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Uvedené se v projednávané věci stalo. Z obsahu žaloby plyne, že se stěžovatelka domáhala zahájení řízení o odstranění stavby a zároveň zrušení napadeného usnesení. Krajský soud proto správně vyzval stěžovatelku, aby tento rozpor odstranila. Sama následně v přípisu ze dne 28. 6. 2017 uvedla, že hlavním cílem její žaloby byla skutečně ochrana před nezákonným zásahem žalovaného 2). Krajský soud se žádného protizákonného postupu nedopustil.

[13] Nad rámec lze uvést, že i kdyby krajský soud překročil svoji poučovací povinnost a vyzval stěžovatelku k odstranění vad, které v žalobě nebyly přítomny, žádným způsobem se to v projednávané věci neprojeвило na právu stěžovatelky na soudní přezkum, jelikož i tak soud přezkoumal napadené usnesení žalovaného 1).

[14] Stěžovatelka žádným způsobem věcně nerozporevala v kasační stížnosti správnost závěru krajského soudu o opožděnosti podané žaloby, Nejvyšší správní soud proto není oprávněn se k němu jakkoliv vyjadřovat. Z toho důvodu rozhodl výrokem III., že se zamítá kasační stížnost směřující proti výroku II. krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 2). Zároveň zamítl kasační stížnost směřující do výroku IV. krajského soudu o nákladech řízení, který souvisel s výrokem II. rozsudku krajského soudu.

[15] Předtím než se krajský soud mohl zabývat důvodností žaloby proti usnesení žalovaného

1), byl povinen posoudit, zda byla podaná žaloba přípustná. Na zahájení řízení z moci úřední není obecně právní nárok (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, 3 Ans 1/2009-58, ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Ans 4/2009-66, nebo ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 Afs 98/2018-52, č. 3793/2018 Sb. NSS). Pokud neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, není již z povahy věci možné, aby nezahájením řízení bylo zasaženo do práv teoretickému účastníku řízení. Podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. je podmíněno existencí úkonu (rozhodnutí), jímž byla založena, změněna, zrušena nebo závazně určena jeho práva nebo povinnosti. V případě, že tato podmínka není naplněna, musí být žaloba proti rozhodnutí odmítnuta. Touto vadou se musí Nejvyšší správní soud zabývat i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že řízení o odstranění stavby je zahajováno z moci úřední. Stěžovatelka neměla veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, proto jeho nezahájením ani nemohlo být do jejích práv zasaženo. Z toho důvodu ani nebyla naplněna její žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[17] Pokud stěžovatelka poukazovala na to, že není možné, aby soud nezasáhl proti nezákonnému jednání veřejné správy, pak jí nelze dát za pravdu. Posláním správního soudnictví není primárně ochrana obecné zákonnosti jednání veřejné správy, ale poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Výjimkou je například žaloba ve veřejném zájmu podle § 66 s. ř. s., kterou však mohou podat jen zákonem výslovně uvedené osoby.

[18] Lze uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu se dokonce ustálila na tom, že usnesení dle § 80 odst. 6 spr. ř., kterým správní orgán nevyhovuje žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti, není rozhodnutím o věci ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 Ans 2/2010-127, ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 Ans 5/2009-113, či ze dne 15. 7. 2015, čj. 2 As 127/2015-24), a to dokonce i v případech, kdy jde o ochranu proti nečinnosti v řízeních, kde se o veřejných subjektivních právech žadatelů rozhoduje.

[19] Krajský soud tak měl žalobu stěžovatelky proti usnesení žalovaného 1) odmítnout. Z toho důvodu zrušil Nejvyšší správní soud výrok I. rozsudku krajského soudu a dle § 110 odst. 1 s. ř. s. sám odmítl žalobu směřující proti usnesení žalovaného 1), jelikož pro odmítnutí existovaly důvody již v řízení před krajským soudem. Zároveň zrušil výroky III. a V., které souvisely se zrušeným výrokem I.

[20] Námitka, že občanskoprávní charakter nemůže stěžovatelce odeprít soudní ochranu, je nedůvodná, jelikož tato námitka nijak nevyvrací výše uvedené závěry o nutnosti odmítnutí žaloby.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[21] Z uvedených důvodů rozhodl Nejvyšší správní soud tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

[22] 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 předcházely 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 s § 120 s. ř. s. Podle

pokračování

ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut. Z toho důvodu rozhodl výrokem IV.

[23] Výrok V. se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému 2), který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, jelikož Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost týkající se jeho tvrzeného zásahu do práv stěžovatelky, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úředních povinností.

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

V Brně 27. února 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.  
předseda senátu