



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Michala Mazance a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **doc. Ing. J. Ž., CSc.**, zastoupený Mgr. Janou Vamberovou, advokátkou se sídlem Marešova 305/14, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno-sever**, sídlem Bratislavská 70, Brno, o žalobě proti sdělení žalovaného k pasportu stavby ze dne 19. 1. 2012, sp. zn. STU/04/000435/12/Such, čj. MCBSev/002186/12, sdělení žalovaného k dělení pozemků ze dne 6. 2. 2012, sp. zn. STU/04/034440/11/Pokl, čj. MCBSev/035507/11, a sdělení žalovaného k podnětu k vydání rozhodnutí dle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 2. 7. 2018, sp. zn. STU/04/017131/18/Such, čj. MCBSev/026723/18, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2018, čj. 29 A 108/2018-32,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce napadl u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) žalobou shora označená sdělení žalovaného. Sdělením ze dne 19. 1. 2012 žalovaný k žádosti Ing. P. K. ověřil ve smyslu § 125 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), projektovou dokumentaci stavby (příjezdové komunikace) na pozemku p. č. X v k. ú. S. Sdělením ze dne 6. 2. 2012 žalovaný vyslovil k žádosti Ing. P. K. souhlas s dělením výše označeného pozemku dle § 82 odst. 3 stavebního zákona. Sdělením ze dne 2. 7. 2018 pak žalovaný informoval žalobce, že se ve věci sdělení ze dne 19. 1. 2012 nedopustil žádného nezákonného úkonu, a nebude tedy vydávat usnesení o zrušení ověření dokumentace a sdělení k pasportu stavby. Žalobce se domáhal toho, aby soud uvedené „správní akty“ (sdělení) v celém rozsahu zrušil, případně vyslovil jejich nicotnost dle § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

[2] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Shledal, že nejsou splněny podmínky řízení. Ve vztahu ke sdělení ze dne 19. 1. 2012 žalobu překvalifikoval na žalobu proti nezákonnému zásahu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu je totiž zřejmé, že dané sdělení nemůže být rozhodnutím, ale představuje úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), proti němuž je přípustná zásahová žaloba. Soud uvedl, že si je vědom, že správným postupem by bylo k takovému překvalifikování vyzvat žalobce, avšak s ohledem na další okolnosti by byl takový postup formalistický. Pokud by žalobce trval na tom, že je jeho žaloba žalobou proti rozhodnutí, bylo by nutno ji odmítnout dle § 70 písm. a) s. ř. s. Úspěšný by však nebyl ani tehdy, pokud by žalobu upravil na zásahovou, neboť uplynula objektivní i subjektivní lhůta pro podání takové žaloby. Ze shromážděných podkladů je totiž zřejmé, že žalobce o tomto sdělení měl povědomí nejpozději 23. 4. 2018. Žalobu proti nezákonnému zásahu lze podat nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se o něm žalobce dozvěděl, a nejpozději do 2 let ode dne, kdy k zásahu došlo. Žalobu krajskému soudu zaslal 25. 7. 2018. Napadené sdělení představuje pouze zásah jednorázový, byť s případnými trvajících následky, nikoliv zásah trvajících, u něhož by bylo na běh lhůty nutno pohlížet benevolentněji. Pro marné uplynutí subjektivní i objektivní lhůty tak soud žalobu ve vztahu ke sdělení z 19. 1. 2012 odmítl pro opožděnost. Obdobně soud postupoval i ve vztahu ke sdělení ze dne 6. 2. 2012, které je rovněž nutno považovat za akt podle části čtvrté správního řádu a nikoliv rozhodnutí. Proto soud i ve vztahu k tomuto sdělení žalobu překvalifikoval na žalobu zásahovou, a to bez výzvy žalobci. Pokud by žalobu nepřekvalifikoval, musel by ji odmítnout dle § 70 písm. a) s. ř. s. I tak však bylo žalobu proti tomuto sdělení nutno odmítnout pro opožděnost, neboť žalobci opět uplynula jak objektivní lhůta, tak subjektivní lhůta. Žalobce se i o tomto sdělení dozvěděl nejpozději 23. 4. 2018, a to mohlo představovat jen zásah jednorázový.

[3] Třetím sdělením žalovaný informoval žalobce o tom, že nebude na základě jeho podnětu vydávat usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu rušící ověření dokumentace a sdělení k pasportu stavby ze dne 19. 1. 2012. Krajský soud dospěl k závěru, že i v tomto bodě je nutno žalobu odmítnout. Napadené sdělení totiž nemůže zasahovat do subjektivních veřejných práv žalobce a nelze se proti němu bránit za užití žádného ze žalobních typů dle soudního řádu správního. Soud i toto sdělení považoval za akt podle části čtvrté správního řádu, proti němuž přichází v úvahu zásahová žaloba. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29, však sdělení správního orgánu o tom, že usnesením podle § 156 odst. 2 správního řádu nezruší dříve vydaný akt podle části čtvrté správního řádu, nemůže být z povahy věci nezákonným zásahem. Jakákoliv osoba k takovému postupu může podat podnět, nevyplyvají mu z něj však žádná subjektivní veřejná práva. Proto není v případě žalobce splněna podmínka přímého zasažení do jeho práv či povinností jakožto podmínka přípustnosti žaloby podle § 82 s. ř. s. Žalobu by bylo nutno odmítnout i tehdy, pokud by měla být považována za žalobu proti rozhodnutí, a to s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vylučuje přezkum sdělení o tom, že usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu nebude vydáno (a tedy správní řízení v tomto ohledu nebude ani zahájeno). K tomu soud dodal, že by se žalobce proti sdělení ze dne 2. 7. 2018 nemohl bránit ani žalobou proti nečinnosti, neboť ve věci nebylo zahájeno přezkumné řízení, resp. řízení dle § 156 odst. 2 správního řádu, jehož důsledkem by mělo být vydání rozhodnutí. Postup dle § 156 odst. 2 správního řádu má povahu pouze dozorčího prostředku a sdělení, že přezkum nebude prováděn, potažmo že napadený akt nebude zrušen, není přezkoumatelné ve správním soudnictví.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítl, že předmětem projednávané věci je ochrana jeho práv plynoucích z vlastnických práv k přímo dotčeným pozemkům a stavbám před přetrvávajícím nezákonným stavem a jeho dodnes přetrvávajícími účinky. Nezákonný stav vznikl v roce 2004

pokračování

realizací stavby zpevněné plochy na pozemcích v k. ú. S., k níž nebylo vydáno potřebné povolení stavebního úřadu, a která neoprávněně stavebně zasáhla do vedlejší řádně povolené a zkolaudované stavby veřejné účelové komunikace. Žalovaný danou stavbu již v roce 2004 označil jako „nepovolenou stavbu“, avšak ve věci nekonal, a namísto zahájení správního řízení *ex officio* o odstranění této nepovolené stavby ji pomocí ověření předloženého pasportu „zlegalizoval“ (sdělením ze dne 19. 1. 2012) v rozporu se stavebním zákonem. Na účincích tohoto nezákonného správního aktu a stavu správní orgány v daném území staví další správní úkony a rozhodnutí. Žalovaný je dodnes nečinný, a stěžovateli tak nezbylo nic jiného, než se za účelem ochrany svých práv obrátit na soud. Účelem žaloby bylo dosáhnout zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Krajský soud však uvedl, že v tomto případě soudní ochrana neexistuje, nelze se jí domáhat a soud ji nemůže poskytnout, a to ani jakýmkoliv překvalifikováním žalobního petitu.

[5] Podle stěžovatele krajský soud nevyčerpal všechny možné postupy a právní možnosti k ochraně jeho práv, a neumožnil mu rozhodnout o případné změně petitu a obsahu podané žaloby s tím, že ho řádně a včas neupozornil na důsledky toho, pokud tak neučiní. Pokud krajský soud dospěl k tomu, že podanou žalobu nelze v dané podobě pro vady projednat, měl o tom stěžovatele uvědomit a vyzvat jej k opravě vad žaloby s patřičným poučením. Stěžovatel nemá právní vzdělání a nemůže tak znát veškeré překážky bránící řádnému projednání věci, což by mu nemělo být dáváno k tíži. Krajský soud namísto toho předjímal a právně hodnotil údajně „jediný možný“ a bezvýsledný postup v dané věci, přičemž takto dospěl k závěru, že jedinou možností je žalobu odmítnout, neboť neexistuje žádná možnost ochrany stěžovatelových práv. Krajský soud však zejména opomenul možnost ochrany jeho práv prostřednictvím změny žaloby na žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu dle § 79 s. ř. s. Tuto možnost vůbec neposoudil, zabýval se jí pouze v souvislosti s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nevěnoval se nijak tomu, že žalovaný nikdy *ex officio* nezahájil a nevedl správní řízení o odstranění nepovolené stavby. Stěžovateli ani neumožnil žalobu takto překvalifikovat, přestože je z jejího obsahu zřejmé, čeho se stěžovatel v dané věci domáhá. Usnesení krajského soudu je tak nepřezkoumatelné a obsahuje zásadní nedostatek, v jehož důsledku jej soud ponechal bez jakékoliv právní ochrany. Poslední úkon v dané věci žalovaný učinil dne 2. 7. 2018, v takovém případě lhůta pro podání žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. neuplynula, a nebylo by tak možno ji odmítnout. Povinnost úředního projednání nepovolené stavby *ex officio* je navíc nepromlčitelná a nehraje žádnou roli, že od realizace uplynulo již několik let. Žalovaný tedy setrvává v nečinnosti. Krajský soud se však touto eventualitou vůbec nezabýval a neumožnil stěžovateli v tomto směru odstranit zjištěné nedostatky žaloby a překážky jejího řádného projednání. Stěžovatel zásadně nesouhlasí s postupem, na jehož základě je ponechán stav existence nepovolené stavby, a který představuje nepřijatelný návod legalizace takových staveb. Namísto toho požaduje nalezení právního řešení nápravy dané věci, neboť krajský soud ponechal odmítnutím žaloby jeho práva bez ochrany a nevyčerpal všechny možnosti, které zákon v tomto ohledu poskytuje.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry krajského soudu. V případě sdělení ze dne 19. 1. 2012 a 6. 2. 2012 je zřejmé, že se nemůže jednat o rozhodnutí, a překvalifikování žaloby na zásahovou je tedy správné. Zároveň je zřejmé, že v obou případech již uplynula subjektivní i objektivní lhůta pro podání žaloby, a bylo tedy namíste ji odmítnout pro opožděnost. Odmítnutí žaloby bylo nutné i ve vztahu ke sdělení ze dne 2. 7. 2018, které nemůže být z povahy věci rozhodnutím. Kasační stížnost tak směřuje pouze proti tomu, že krajský soud žalobu překvalifikoval na zásahovou, aniž by stěžovatele vyzval k její úpravě. Krajský soud se s důvody zvoleného postupu vypořádal detailně. Kasační stížnost neuvádí nic konkrétního, z čeho by bylo možno seznat nepřezkoumatelnost nebo nezákonnost napadeného usnesení. V tomto směru pouze konstatuje, že práva stěžovatele byla ponechána bez ochrany. Žalovaný připomíná zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, a to zejména proto,

že je zřejmé, že lhůta pro podání žaloby již dávno uplynula. Nejsou zde totiž dány žádné důvody podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Namítanou nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu navíc stěžovatel nijak dále nerozvádí. Ve zbytku vyjádření se žalovaný zabýval podstatou věci samé, zejména tím, proč se v projednávané věci nejedná o nepovolenou stavbu, ale o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která povolena byla.

[7] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel nad rámec argumentace uplatněné v kasační stížnosti dodal, že ve věci nápravy nezákonně vydaných úředních vyjádření, osvědčení či sdělení (mezi něž pasportizace patří), jejichž účinky nadále přetrvávají, není dána žádná lhůta. Pokud žalovaný ve věci nápravy nezákonného stavu doposud nikdy nekonal, je v nečinnosti. Krajský soud tuto skutečnost sám nezjistil a stěžovateli neumožnil takovým způsobem žalobu překvalifikovat. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na údajnou opožděnost žaloby, je-li považována za žalobu zásahovou. Opomíjí však skutečnost, že účinky jím provedené pasportizace nadále přetrvávají, čehož žalovaný nadále zneužívá i v návazných správních řízeních na úkor práv stěžovatele. Ve zbytku repliky stěžovatel reagoval na vyjádření k věci samé a polemizoval v této souvislosti s tvrzeními žalovaného.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud po přezkoumání formálních náležitostí kasační stížnosti shledal, že je podána řádně a včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) i oprávněnou osobou (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, může se zabývat pouze kasačními důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívajícími v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto v tomto řízení především nemohl zabývat otázkami směřujícími do merita věci, k němuž se účastníci taktéž vyjadřovali. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nicméně může spočívat i v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li taková vada mít za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015-128).

[11] Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Shledal, že usnesení krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo není, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-75). Je z něj především patrné, jak soud o žalobě rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách své závěry založil. Napadené usnesení není ani vnitřně rozporné. Stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti ostatně nijak blíže neupřesnil, a proto se jí Nejvyšší správní soud mohl zabývat jen v obecné rovině. Lze dodat, že nesouhlas stěžovatele s postupem krajského soudu bez dalšího nepřezkoumatelnost napadeného usnesení založit nemůže.

[12] Stěžovatel kasační argumentaci staví především na tom, že krajský soud nevyčerpal všechny možnosti právní ochrany a neumožnil mu změnu žalobního typu tak, aby se mohl účinně domáhat svých práv, případně žalobu sám nevyhodnotil jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této souvislosti

pokračování

předně připomíná, že stěžovatel žalobu formuloval jako žalobu proti „správním aktům“, jimiž měla být právě výše specifikovaná sdělení žalovaného. Petitem žaloby se výslovně domáhal zrušení těchto sdělení, popřípadě s odkazem na § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovení jejich nicotnosti. V žalobě mimo jiné výslovně poukázal na nezákonnost napadených sdělení a zdůraznil nutnost jejich zrušení (prohlášení nicotnosti).

[13] Ve vztahu ke sdělením žalovaného ze dne 19. 1. 2012 a 6. 2. 2012 krajský soud uzavřel, že se v jejich případě nemůže jednat o rozhodnutí, vůči nimž by byla přípustná žaloba ve smyslu § 65 s. ř. s. Pro případ překvalifikování na žalobu zásahovou dle § 82 a násl. s. ř. s. dodal, že obě sdělení představují jednorázový zásah, byť s přetrvávajícími účinky, a zásahová žaloba by proto byla opožděná. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Předně je třeba ve shodě s krajským soudem ve vztahu k prvním z uvedených sdělení připomenout judikaturu Nejvyššího správního soudu, která právní obranu proti osvědčením dle § 125 stavebního zákona připouští toliko prostřednictvím zásahové žaloby a nikoliv žaloby proti rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 344/2016-42). Ani sám stěžovatel nezpochybňuje též další závěr krajského soudu, podle něhož je úkonem dle části čtvrté správního řádu (a nikoliv rozhodnutím napaditelným žalobou dle § 65 s. ř. s.) i druhé napadené sdělení žalovaného vydané podle § 82 stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 As 192/2014-68). Upozorňuje-li stěžovatel v této souvislosti na to, že účinky tvrzeného nezákonného stavu (tedy potenciálních „zásahů“) nadále trvají, je třeba souhlasit s krajským soudem i v tom, že se v případě daných sdělení nejedná o zásahy trvající, což by mohlo mít význam pro běh lhůty pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 13. 1. 2016, čj. 1 As 232/2015-44 (případně též v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53), zdůraznil, že pouhá skutečnost, že doposud přetrvávají důsledky (účinky) určitého zásahu, z něj automaticky nečiní zásah trvající. Shora označená sdělení žalovaného byla konkrétním, faktickým a neopakovatelným aktem, a tedy mohla by sama o sobě představovat pouze jednorázový zásah, vůči němuž by mohla směřovat žaloba pouze ve lhůtách stanovených v § 84 odst. 1 s. ř. s. Přestože s ohledem na existenci objektivní lhůty je právní úprava zásahové žaloby pro účastníky z hlediska včasnosti podání vstřícnější než úprava žaloby proti rozhodnutí, je nutno i v této souvislosti v souladu s krajským soudem uzavřít, že pokud by daná žaloba proti sdělením žalovaného ze dne 19. 1. 2012 a 6. 2. 2012 představovala žalobu zásahovou, byla by opožděná. Zbývá dodat, že stěžovatel nikterak nezpochybnil časový okamžik, ve kterém se s uvedenými sděleními měl podle krajského soudu nejpozději seznámit.

[14] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že za určitých okolností je na místě, aby správní soud žalobce vyzval k případné úpravě zvoleného žalobního typu, zejm. pokud užije typ nesprávný (srov. např. rozsudek ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31). Taková povinnost však není absolutní. Výzva k úpravě žaloby (tedy i překvalifikování žalobního typu) není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě nebyly splněny podmínky řízení. Otázku účelnosti případné změny žalobního typu v případě nesplnění podmínek řízení zmiňuje v této souvislosti v aktuální judikatuře i Ústavní soud (viz náleze ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V projednávané věci tedy nelze považovat za pochybení krajského soudu, pokud stěžovatele ke změně žaloby nevyzval, bylo-li zřejmé, že by i případně upravená žaloba (na žalobu zásahovou) byla opožděná. Související úvahy krajský soud v napadeném usnesení odpovídajícím způsobem předstrel, Nejvyšší správní soud toto odůvodnění považuje za příléhavé a ani v návaznosti na kasační námítky neshledal v tomto ohledu důvody svědčící nezákonnosti napadeného usnesení.

[15] Pokud jde o část žaloby směřující proti sdělení ze dne 2. 7. 2018 (podle něhož žalovaný nebude vydávat ve věci sdělení ze dne 19. 1. 2012 usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu), zde je třeba především připomenout, že v této části krajský soud žalobu odmítl proto, že dané sdělení je z přezkumu správních soudů vyloučeno. I v tomto bodě se krajský soud zabýval otázkou možného překvalifikování žaloby na zásahovou, neboť ani toto sdělení nemůže

představovat rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Tento závěr vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou též krajský soud odkázal (viz např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, čj. 9 As 33/2010-75). Vzhledem k tomu, že postup dle § 156 odst. 2 správního řádu představuje obdobu přezkumného řízení (čemuž svědčí i zákonem výslovně předpokládaná přiměřená aplikace úpravy přezkumného řízení), lze v souladu s uvedenou judikaturou i zde setrvat na tom, že podnět ke zrušení úkonu podle části čtvrté správního řádu není návrhem na zahájení řízení, v jehož důsledku by bylo nutné vydat rozhodnutí ve věci. Takovým rozhodnutím by bylo pouze usnesení o zrušení napadeného úkonu (v nyní projednávané věci sdělení žalovaného), shledá-li správní orgán důvody pro jeho vydání. I přes případné překvalifikování žaloby na zásahovou krajský soud i zde shledal její nepřípustnost, a to s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29. Jak z tohoto rozhodnutí především výslovně plyne, sdělení správního orgánu, že v přezkumném řízení dle § 156 odst. 2 správního řádu neruší své předchozí sdělení, nemůže být z povahy věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Takové sdělení nemůže zasahovat do práv či povinností toho, kdo daný podnět podal. Z podání tohoto podnětu totiž podatelé žádná taková práva či povinnosti nevyplývají. Krajský soud současně v napadeném usnesení řádně s odkazem na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysvětlil, proč je třeba za těchto okolností žalobu odmítnout (srov. bod [63] usnesení ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, který nebyl dotčen zrušujícím nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18).

[16] Namítá-li stěžovatel, že jej měl krajský soud vyzvat k tomu, aby žalobu upravil na žalobu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s., anebo aby ji tak přehodnotil sám za účelem ochrany stěžovatelových práv, je nutno připomenout, že i touto otázkou se krajský soud v napadeném usnesení zabýval. Dospěl k závěru, že jelikož podnět na vydání usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu nezahajuje správní řízení, jehož důsledkem by mělo být vydání rozhodnutí, nemohl být žalovaný v nečinnosti, a proto by se ani za využití tohoto žalobního typu vydání usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu nedomohl. Tyto závěry krajského soudu jsou v souladu s existující judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 9. 8. 2017, čj. 7 As 185/2017-28). I ve vztahu k napadenému sdělení ze dne 2. 7. 2018 tedy krajský soud přesvědčivě a jasně popsal úvahy, které jej k odmítnutí žaloby v tomto rozsahu vedly, a vypořádal se i s eventualitami jejího posouzení. Nejvyšší správní soud v jeho postupu neshledal pochybení.

[17] Stěžovatel v neposlední řadě poukázal na to, že krajský soud měl sám podanou žalobu překvalifikovat tak, aby vedla k ochraně práv stěžovatele, anebo ho za tímto účelem měl poučit. Podle stěžovatele soud sám nezjistil nečinnost žalovaného ve vztahu k nápravě nezákonného stavu (existence „neoprávněné“ stavby), neumožnil mu úpravu podané žaloby, a ponechal jej bez účinného prostředku ochrany. Nejvyšší správní soud již v tomto ohledu výše připomněl, že i soudům ve správním soudnictví svědčí určitá míra povinnosti být účastníkům řízení nápomocni (např. zmiňovaná poučovací povinnost v případě nejasnosti zvoleného žalobního typu). Lze tak ovšem činit pouze v mezích zásady rovnosti zbraní. Správní soudy tedy samy nemohou hledat jakákoliv pochybení žalovaného správního orgánu, neboť takový postup dalece překračuje jejich roli. Soudům především nepřísluší poučovat účastníky řízení o tom, čeho se mají v žalobě dožadovat, aby byli ve věci úspěšní, resp. jak mají formulovat žalobní petit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, čj. 1 Ans 21/2012-42). Stěžovatel v nyní projednávané věci podanou žalobou jednoznačně vymezil předmět sporu, který se týkal tří výše zmiňovaných sdělení, u nichž chtěl zcela zjevně dosáhnout jejich zrušení (prohlášení nicotnosti). Stěžovatel sice v rámci textu žaloby také poznamenal, že nezákonný stav, který dle jeho názoru mj. na základě uvedených sdělení přetrvává, představuje zásah do jeho práv, jehož účinky doposud trvají, a zmínil i „nezákonnou nečinnost“ žalovaného, který popsaný stav spočívající v existenci „nepovolené“ stavby nikterak nenapravit. Uvedené však nemůže změnit

pokračování

nic na tom, že krajský soud postupoval správně, pokud se v dané věci zaměřil právě na přezkum napadených sdělení, přesně jak stěžovatel požadoval. Nebylo na místě, aby za stěžovatele domýšlet námitky či procesní rámec, na základě něhož by mohl být popsán a stěžovatelem zpochybňovaný stav zhojen k jeho spokojenosti a v tomto směru mu poskytoval poučení. Stejně tak nelze souhlasit s tím, že by odmítnutím podané žaloby krajský soud ponechal stěžovatele bez ochrany jeho práv souvisejících se spornou stavbou. Jak plyne z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu i z tohoto rozhodnutí zdejšího soudu, existuje celá škála řízení, jež lze před správními soudy vést a brojit v nich proti rozhodnutím, postupům či opomenutím správních orgánů. K tomu, aby se soudy žalobou (návrhem) v určitém řízení mohly věcně zabývat, však musí být v první řadě naplněny podmínky takového řízení (včetně včasnosti uplatnění žaloby). Je třeba zdůraznit, že napadené usnesení krajského soudu nepředstavuje odepření přístupu stěžovatele k soudu, pokud jde o spornou („nepovolenou“) stavbu. Toto usnesení, jež bylo předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu, je postaveno toliko na závěru, že způsob, jakým stěžovatel u soudu napadl daná sdělení žalovaného, nemůže být úspěšný. Jistě není vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal ochrany svých práv i jiným způsobem, nebylo však úkolem krajského soudu domýšlet za stěžovatele, jak by tak měl učinit, aby byl úspěšný. Ani v tomto směru tedy Nejvyšší správní soud pochybení krajského soudu neshledal.

[18] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že rozšířený senát tohoto soudu se aktuálně zabývá otázkou, zda se lze ve správní soudnictví bránit zásahovou žalobou proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby (terénní úpravy) provedené třetí osobou, a případně za jakých podmínek (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 6 As 108/2019-28). Doposud judikatura správních soudů vycházela striktně z toho, že osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední (včetně řízení o odstranění stavby), nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se na základě dosavadní judikatury nemohla zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. května 2020

Milan Podhrázký  
předseda senátu