



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) E. V., b) V. S., c) J.S., d) Ing. K. S., e) Ing. O. S., f) V. S., g) J. V., h) E. N., ch) R. S., i) I. K., j) D. K.**, všichni zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Kladna**, se sídlem nám. Starosty Pavla 44, Kladno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2019, č. j. 54 A 105/2018 - 186,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se podnětem ze dne 29. 5. 2017 domáhali zahájení řízení o odstranění terénních úprav – skládky, která byla provozována bez jejich souhlasu jako vlastníků dotčených pozemků.

[2] Žalovaný na podnět žalobců řízení o odstranění terénních úprav nezahájil. Nejdříve žalobce usnesením vyzval, aby doložili podklady, z nichž bude vyplývat výškové a plošné vymezení rozsahu nepovolených terénních úprav. Dne 15. 8. 2018 žalobcům sdělil, že řízení o odstranění terénních úprav nebude zahájeno pro nedostatek podkladů.

[3] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobci domáhali u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) vydání rozhodnutí, jímž by soud určil, že žalovaný nezahájením řízení o odstranění stavby (terénních úprav – skládky stavebního odpadu) na pozemcích parc. č. X, X, X,X, X a X v k. ú. X (dále jen „dotčené pozemky“) k jejich podnětu nezákonně zasáhl do jejich práv, a žalovanému uložil povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku zahájit řízení o odstranění stavby, a to terénních úprav – skládky stavebního odpadu na dotčených pozemcích (dále jen „skládky“).

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 2. 2019, č. j. 54 A 105/2018 - 186 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu zamítl. Uvedl, že řízení o odstranění stavby podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), je řízením zahajovaným z moci úřední, které je zcela v dispozici příslušného správního orgánu. Podnět k zahájení řízení o odstranění stavby může podat kdokoli, správní úřad toto řízení zahájí z moci úřední, pokud k tomu shledá důvody. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že zahájení řízení z moci úřední není vynutitelné, a pokud správní orgán na základě podnětu neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele, který nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. Správní orgán je povinen na podnět žalobců reagovat, nikoliv však zahájit řízení. Krajský soud však zdůraznil, že právo na soudní ochranu je i přesto v případě žalobců zajištěno. Minulá nezákonná rozhodnutí správních orgánů byla zrušena, žalobci tedy mohou zvážit žalobu na náhradu škody způsobenou těmito nezákonnými rozhodnutími. Hlavní újma však byla žalobcům způsobena jednáním soukromých osob, které bez jejich svolení na jejich pozemky prováděly závážku. V tomto směru však ochranu vlastnických práv zásadně poskytují soudy v občanskoprávním soudním řízení, na něž je třeba se obrátit, správní soudnictví není k nápravě soukromoprávních vztahů určeno.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobci a), b) a c) [dále jen „stěžovatelé“] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou opírají o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelé nejdříve popsali historii případu skládky Chýně-Chrást'any, dlouholetou snahu o zabránění v nezákonném navázení zeminy, bezúspěšné právní kroky k odstranění skládky včetně podnětů správním orgánům, nezákonné postupy provozovatele skládky J. F., společnosti AGRAS i odpovědných správních úřadů. Skládku, která brání žalobcům dlouhodobě uplatňovat jejich vlastnická práva, je navíc pro okolí nebezpečná, a to z důvodu její nestability. Svou nečinností pak práva stěžovatelů porušuje i žalovaný.

[7] Stěžovatelé nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nebylo zasaženo do jejich subjektivních práv, jestliže nemají nárok na zahájení řízení o odstranění stavby. I když stěžovatelé nemají procesní právo na zahájení řízení, neznamená to, že nemají žádné subjektivní právo, do kterého by mohlo být nečinností žalovaného zasaženo. Nedomáhají se ochrany práv na zahájení řízení na základě svého podnětu, ale z důvodu zásahu do vlastnického práva, práva na soudní a jinou právní ochranu ve spojení s legitimním očekáváním, že stát splní své povinnosti vyplývající z právních předpisů a poskytne ochranu poškozeným právům. Stěžovatelé netvrdí, že k ochraně proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu by měl být legitimován každý podatel podnětu. Legitimace stěžovatelů plyne z jejich postavení jako vlastníků pozemků dotčených „černou“ stavbou. Nezákonný zásah spočívá v celkové nečinnosti žalovaného, který neplní svoje povinnosti dle stavebního zákona, přestože na pozemcích stěžovatelů se nachází rozsáhlé nepovolené terénní úpravy poškozující jejich vlastnické právo.

[8] Pokud by skutečně nebyl žádný subjekt aktivně legitimován k podání žaloby proti nezákonnému zásahu stavebního úřadu, v jehož pravomoci je zahájení řízení o odstranění stavby, šlo by o odepření možnosti docílit přezkumu nečinnosti správního orgánu v oblasti veřejné správy, tedy odmítnutí spravedlnosti a porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Správní orgán by mohl setrvávat na nezákonné nečinnosti a osoby, jejichž práva jsou takovou situací dotčena, by neměly žádný prostředek soudní ochrany. Aktivní legitimace osob

pokračování

dotčených na svých právech „černou“ stavbou nelze odvíjet od skutečnosti, zda mají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení o odstranění stavby. Stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015 – 42, podle kterého právo na účastenství ve správním řízení, v němž je vydáno rozhodnutí, není nutnou podmínkou aktivní legitimace k podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí. Plauzibilita tvrzení o zkrácení žalobce na veřejných subjektivních právech vydáním rozhodnutí musí být posouzena nezávisle na procesní úpravě účastenství ve správním řízení. Stejně tak ve vztahu k zásahové žalobě musí být dle stěžovatelů aktivní legitimace posuzována bez ohledu na dispozici žalobce s procesním nástrojem k zahájení řízení.

[9] Podle Ústavního soudu se postup orgánů veřejné moci z hlediska přístupu k soudům neposuzuje podle formálního vyjádření, ale zvažuje se jeho skutečná povaha a případný zásah do základních práv a svobod v materiálním pojetí. Stěžovatelé odkazují na další judikaturu Ústavního soudu, z níž plyne, že je třeba interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, že má být upřednostněn ústavně konformní výklad, jenž poskytuje ochranu právům jednotlivce a v pochybnostech se má přiklonit k výkladu svědčícímu ve prospěch přístupu k soudu. Stěžovatelé se proto domnívají, že ustanovení s. ř. s. mají být interpretována tak, aby se osoby dotčené nečinností orgánů příslušných k zahájení řízení o odstranění stavby mohly domáhat ochrany proti takové nečinnosti.

[10] Stěžovatelé dále rozebírají, co se rozumí nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., a zdůrazňují, že jím může být i opomenutí konat (a to s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu). Práv dotčených osob (vlastníků pozemků) se významně negativně dotýká samotný stav protiprávní existence stavby (či terénních úprav), kterou stavebník umístí a provede bez příslušných povolení či souhlasů dle stavebního zákona. K primárnímu zásahu do veřejných subjektivních práv dochází již existencí neoprávněné stavby. Pokud stavební úřad v rozporu se svými povinnostmi nezahájí řízení o odstranění stavby, jde o negativní zásah do práv takto dotčené osoby. Podle § 129 stavebního zákona má stavební úřad povinnost zahájit řízení o odstranění stavby, která byla provedena bez příslušného povolení či v rozporu s ním, nebo které bylo následně zrušeno. Podle Ústavního soudu (nálezy ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 488/01, a ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000) mají státní orgány povinnost uplatňovat státní moc tam, kde je to nezbytné, přičemž občan má právo se spolehnout na věrohodnost státu při plnění jeho závazků. Proto stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že je zcela v dispozici příslušného správního orgánu, zda řízení o odstranění stavby zahájí či nikoliv. Dotčené osoby mají legitimní očekávání, že při splnění zákonem stanovených podmínek správní orgán řízení zahájí a poskytne ochranu jejich právům. Stěžovatelé dále předestřeli argumenty, na jejichž základě mají za nepochybné, že terénní úpravy provedené na jejich pozemcích jsou nepovolené.

[11] Stěžovatelé jsou přítomností skládky omezeni v možnosti nakládat se svými pozemky, které jsou navíc značně znehodnoceny. Dále jsou vystaveni riziku negativních následků způsobených nestabilitou skládky. Nečinností žalovaného tak dochází k zásahu do jejich vlastnického práva.

[12] Podle stěžovatelů zasahuje nečinnost žalovaného také do jejich práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Předmětné terénní úpravy jsou nelegální skládkou stavebního odpadu s potenciálně nebezpečným vlivem na své okolí. Povinnost zaujmout výklad ve prospěch přístupu k soudu vyplývá z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Osoby z řad veřejnosti splňující vnitrostátní kritéria mají mít přístup ke správním a soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednáním, aktům či nečinnosti soukromých osob či orgánů veřejné moci, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího

se životního prostředí. Toto právo se neomezuje pouze na právo na informace a na účast v environmentálních řízeních.

[13] Se závěrem krajského soudu o možnosti domáhat se ochrany v občanskoprávním soudním řízení stěžovatelé nesouhlasí. Ochrana poskytovaná v rámci správního soudnictví vůči nezákonným aktům či nečinnosti musí být komplexní. Stěžovatele tak nelze odkazovat na civilní řízení a upírat jim ochranu ve správním soudnictví. Z čl. 36 odst. 2 Listiny vyplývá požadavek plné jurisdikce zahrnující přezkum veškerých úkonů orgánů státní správy včetně nečinnosti. Správní soudy nemohou vlastníkovu pozemku upřít možnost bránit se proti stavbě povolené nezákonným rozhodnutím s tím, že má možnost domáhat se odstranění stavby před civilními soudy. K existenci skládky na pozemcích stěžovatelů přitom přispěly i správní orgány svými nezákonnými rozhodnutími.

[14] Dle stěžovatelů se může jevit judikatura, které se dovolávají, rozporná s judikaturou, na kterou odkazoval krajský soud. Domnívají se však, že tomu tak být nemusí, pokud se vynutitelnost zahájení řízení z moci úřední spojí s přesně specifikovaným zásahem do veřejného subjektivního práva, jak to stěžovatelé učinili. Alternativně však navrhuji předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[15] Žalobci d) až j) souhlasí s kasační stížností a navrhuji, aby jí bylo vyhověno.

[16] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.* Podle § 129 odst. 2, věty první, téhož zákona *[s]tavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b).*

[20] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé spatřují zásah žalovaného v nečinnosti spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby, byť nezpochybňují, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně *ex officio*, a nemají tudíž nárok na zahájení řízení na základě svého podnětu. Domnívají se ovšem, že jsou-li splněny podmínky pro zahájení řízení, má stavební úřad povinnost řízení zahájit, a stěžovatelé tomu odpovídající nárok na ochranu svého vlastnického práva, případně práva na příznivé životní prostředí.

[21] Z argumentace stěžovatelů ovšem nevyplývá nic, co by jejich případ odlišovalo od těch, kterými se již Nejvyšší správní soud dříve zabýval, a konzistentně se vyslovil, že osoba, která podala podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, nemá nárok na zahájení řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013 - 40, či ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 82/2015 - 80). V případě, kdy je řízení zahajováno výlučně z moci úřední, se podatelé podnětu nemohou „*domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření*

pokračování

proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné 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 souhrnu 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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 58). Byť se odkazovaná judikatura týká žaloby na ochranu proti nečinnosti, její závěr, že podatel podnětu nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, Nejvyšší správní soud posléze plně aplikoval i na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[22] V rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 As 311/2016 - 26, Nejvyšší správní soud i ve vztahu k zásahové žalobě setrval na závěru, že „stěžovatele nespovídá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední...Dle zákona má stavební úřad podnět pouze vyřídit a podatele o způsobu vyřízení informovat“. Obdobný právní závěr, že nezahájení správního řízení z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže, aproboval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, a to i pro případ, že žalovaný neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby na sousedním pozemku a podnětu žalobců, kteří tvrdili, že v důsledku „černé“ stavby dochází k poškozování jejich domu, nevyhověl. Na to navázal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 1. 11. 2017, č. j. 6 As 160/2017 - 40. Lze uzavřít, že judikatura se již ustálila na závěru, že v obdobných případech se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nelze účinně domoci zahájení řízení o odstranění stavby či učinění jiných úkonů stavebního úřadu, které jsou prováděny v rámci správního dozoru nad dodržováním podmínek pro umístění a realizaci staveb. Správní soudy pak nemohou meritorně přezkoumávat správnost závěrů o nesplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby (či učinění jiných opatření), neboť zde není žádné veřejné subjektivní právo, které by těmito závěry bylo dotčeno (kromě citovaných rozhodnutí shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne, ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017 - 21, ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 As 311/2018 - 42, a ze dne 30. 8. 2018, č. j. 8 As 121/2018 - 30). Tyto závěry potvrdil rovněž Ústavní soud v usnesení z 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 3466/17. Lze připomenout i to, že obdobná zásada je judikována trvale i v historických sbírkách (Boh. A. 489/1920-II, Boh. A. 458/1921-II.). Nejvyšší správní soud tedy v těchto otázkách neshledal rozpory, které by vyvolaly potřebu předložit věc rozšířenému senátu, ani důvody, pro které by se od této judikatury hodlal odchýlit.

[23] Napadená nečinnost žalovaného nepředstavuje přímý zásah do veřejného subjektivního práva stěžovatelů, čímž se daný případ liší od situací, které soudy řešily ve stěžovateli odkazovaných rozhodnutích. V rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015 - 42, pak Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy správní řízení bylo zahájeno, a šlo o možnost napadnout rozhodnutí vydané v rámci tohoto řízení. V nyní souzeném případě však žádné řízení neproběhlo a stěžovatelé se domáhají jeho zahájení. Ani toto rozhodnutí tak není přílehlivé.

[24] Jak sami stěžovatelé uvádí v kasační stížnosti, k primárnímu zásahu do jejich práv došlo činnostmi soukromých osob navážením materiálu na dotčené pozemky, a tedy existencí předmětné

stavby (terénních úprav - skládky). Přímý zásah do vlastnického práva (případně práva na příznivé životní prostředí) tedy nepředstavuje nečinnost žalovaného, který nezařídil řízení o odstranění stavby, neboť přímým zásahem bylo provedení terénních úprav, nikoliv jejich neodstranění. To může být pouze zásahem sekundárním, a není tak splněna ani podmínka přímého zásahu do subjektivních práv stěžovatelů.

[25] Nejvyšší správní soud proto zdůrazňuje, že ve správním soudnictví se jednotlivci mohou dovolat ochrany svých veřejných subjektivních práv proti přímým zásahům orgánů veřejné správy. Na tomto předpokladu pak stojí i stěžovateli odkazovaná judikatura. V daném případě však není splněna jak podmínka přímého zásahu (jak bylo již uvedeno), tak podmínka dotčení veřejných subjektivních práv.

[26] Stěžovatelé se snaží před správními soudy dosáhnout ochrany svého soukromého vlastnického práva. K ochraně tohoto práva však slouží žaloba podaná k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení, nikoliv k soudům správním. Ani správní orgány při své činnosti zásadně nechrání soukromá subjektivní práva, nýbrž práva a zájmy veřejné. Pokud v rámci umístování a povolování (případně odstraňování) staveb dochází k uplatňování soukromoprávních námitek a správní orgány zde hledí i na zájmy soukromé, pak se jedná o zvláštní případy, kdy lze před správními orgány uplatňovat i námitky sledující primárně ochranu soukromých subjektivních práv, přičemž takové námitky mohou být uplatňovány tam, kde je vedeno tomu odpovídající správní řízení a kde to zákon předpokládá. Pokud však odpovídající správní řízení vedeno není, právo na uplatnění soukromoprávních námitek samo o sobě vymáhat nelze (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017 - 21).

[27] Jestliže stěžovatelé mají přístup k soudní ochraně svého vlastnického práva zajištěn v občanském soudním řízení, není důvodu, aby jim byla poskytována ochrana téhož práva v soudním řízení správním, nota bene ve formě ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu, který má spočívat v nezařazení řízení o odstranění stavby, jehož primárním účelem ani není ochrana vlastnického práva stěžovatelů, ale prosazení veřejného zájmu. Z ústavního pořádku plyne povinnost soudů poskytovat ochranu ústavně zaručeným základní právům, nikoliv však požadavek na to, aby ochrana soukromých subjektivních práv byla plně či výlučně poskytována správními soudy. Listina vyžaduje, aby každý mohl u soudu uplatňovat svoje práva. Mohou-li tedy stěžovatelé hledat ochranu vlastnického práva před civilními soudy, je tím ústavněprávní požadavek naplněn.

[28] Stěžovatelé mohou jednak uplatnit soukromoprávní žalobu proti fyzické či právnické osobě, která neoprávněně prováděla terénní úpravy na jejich pozemcích (mohou se např. domáhat náhrady škody, ať už uvedením do původního stavu či finanční kompenzací), jednak mohou v situaci, kdy k poškození pozemků došlo i předchozím přičiněním stavebního úřadu, požadovat náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (ostatně podle správního spisu stěžovatelé této možnosti využili).

[29] Pokud stavebník prováděl na pozemcích nepovolené terénní úpravy bez souhlasu vlastníků, bude na soudu v občanském soudním řízení, aby zjednal nápravu a v souladu se zákonem vyřešil spor vzniklý mezi stěžovateli a stavebníkem. Nezákonná rozhodnutí stavebního úřadu totiž nemohou nahradit souhlas vlastníka a umožnit komukoliv bezplatně užívat cizí pozemek, jestliže jejich předmětem vůbec nebyla otázka náhrady souhlasu vlastníka

pokračování

a případná kompenzace za zásah do vlastnického práva. V rozsahu neoprávněného nakládání s pozemky stěžovatelů soukromou osobou pak musí civilní soudy poskytnout stěžovatelům náležitou soudní ochranu (samozřejmě za předpokladu dodržení všech procesních pravidel).

[30] Vzhledem ke shora uvedenému zde není zájem na tom, aby každé jednání či opomenutí správního orgánu podléhalo soudní kontrole před správními soudy. Možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží *a priori* k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních subjektivních práv fyzických a právnických osob. Není zde tedy dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu. Z tohoto důvodu není proto nutné podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 - 139, a ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58). To ostatně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, dle které neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, a ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02).

[31] Pokud stěžovatelé odkazují na judikaturu Ústavního soudu, podle níž má být upřednostněn výklad zákona ve prospěch přístupu k soudu, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro takový výklad zde není prostor, neboť neexistují pochybnosti o tom, že stěžovatelům nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení řízení *ex officio*, ani jiné veřejné subjektivní právo, do něhož by bylo nečinností žalovaného přímo zasazeno a které by bylo nutno v řízení před správními soudy ochránit. Pokud jde o ochranu jejich vlastnického práva, ta je dosažitelná, jak již uvedeno, v řízení před soudy civilními.

[32] Nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotil správnost závěrů žalovaného, který nezahájil řízení s odůvodněním, že stěžovatelé dostatečně nedoložili rozsah nepovolených terénních úprav. S ohledem na shora uvedené mu totiž vůbec nepřísluší se touto otázkou zabývat. Ze stejných důvodů proto ani neprovedl důkazy navržené stěžovateli nad rámec obsahu správního spisu, neboť jimi měl být prokázán skutkový stav na místě skládky a podpořena tvrzení stěžovatelů, že se jedná o tzv. černou stavbu.

[33] Argumentace stěžovatelů dotčením na právech garantovaných čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy není v daném případě přílehlavá. Řízení o odstranění stavby totiž neslouží ke garanci dodržování vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí, ale zkoumá se v něm, zda je stavba povolena, či nikoliv, a je tudíž třeba nařídit její odstranění. V tomto řízení se nijak neřeší povolení či zákaz skládky provozované v rozporu s předpisy na ochranu životního prostředí.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] 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. Stěžovatelé, jakož i ostatní žalobci, neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu