



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 264/4, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 3. 2021, č. j. 77 A 17/2021 - 89,

t a k t o:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 3. 2021, č. j. 77 A 17/2021 - 89, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

[2] Stěžovatel je spoluvlastníkem pozemku parc. č. X, zapsaného na LV X pro katastrální území D., obec P., jehož součástí je stavba č. p. X, rodinný dům. Tato nemovitost přímo sousedí s pozemkem parc. č. X, na kterém podle názoru stěžovatele stavebník vystavěl stavbu, která v rozporu s požadavky zákona nebyla povolena, ani umístěna. Stavebním úřadem byly povoleny pouze stavební úpravy a nástavba podlaží na původní jednopodlažní stavbě. Stavebník však původní stavbu zboural a postavil zcela novou stavbu, aniž by disponoval příslušnými veřejnoprávními povoleními.

[3] Stěžovatel se opakovaně (celkem pětkrát) obracel na Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor stavebně správní a investic (dále jen „stavební úřad“) s podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad důvody pro jeho zahájení neshledal, zahájil však dvě samostatná řízení o odstranění nepovolených změn stavby (nikoli celé stavby). Stěžovatel se následně obrátil na nadřízený orgán – Magistrát města Plzně s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti. Podle jeho názoru měl stavební úřad zahájit řízení o odstranění celé stavby. Nadřízený orgán neshledal, že by stavební úřad byl nečinný, proto vydal usnesení ze dne 18. 12. 2020, č. j. MMP/393380/20, kterým konstatoval, že stavební úřad nebyl nečinný – vede

pokračování

totiž dvě samostatná řízení o odstranění nepovolených změn stavby (nikoli celé stavby jako takové).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Stěžovatel podal ke krajskému soudu zásahovou žalobu, ve které popsal skutkový stav věci a svůj předchozí procesní postup. Zdůraznil, že původní stavba, kterou měl stavebník v souladu s vydanými povoleními pouze upravit, byla zbourána a nahrazena stavbou zcela odlišnou. Orgány veřejné moci však nepovolenou stavbu ignorují a odmítají zahájit řízení o odstranění nepovolené stavby. Zahájily sice dvě řízení o odstranění nepovolených změn stavby, avšak omezily se na řešení věci formou dodatečného schvalování v několika dílčích řízeních, aniž by zahájily řízení o odstranění celé stavby pro její celkový rozpor s právními předpisy. V důsledku postupu správních orgánů byl stěžovatel zkrácen na svých právech tím, že mu nebylo umožněno účastnit se řízení o povolení celé stavby, ve kterém by mohl uplatňovat svá práva. Nemůže se účastnit ani řízení o odstranění této stavby jako celku, přestože má stavba výrazný dopad do kvality jeho života – jde totiž o stavbu, která svou velikostí výrazně překračuje původně povolenou stavbu, což zasahuje do jeho vlastnického práva jakožto souseda. Stěžovatel odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28, kterým šestý senát předložil rozšířenému senátu otázky, jejichž zodpovězení je dle stěžovatele zásadní i pro nyní projednávanou věc, a zdůraznil, že se s předkládacím usnesením plně ztotožňuje. Jako žalovaný správní orgán označil Magistrát města Plzně a v petitu zásahové žaloby požadoval, aby krajský soud vyslovil nezákonnost usnesení žalovaného ze dne 18. 12. 2020, č. j. MMP/393380/20, a přikázal žalovanému přijmout vhodná opatření proti nečinnosti stavebního úřadu.

[5] Krajský soud kasační stížností napadeným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že popsaná faktická nečinnost se nemůže vůbec veřejných subjektivních práv stěžovatele dotknout. Krajský soud (aniž by si vyžádal správní spis) konstatoval, že stěžovatel spatřuje nezákonnost postupu správních orgánů ve vedení několika dílčích řízení ohledně stavebních úprav, namísto jediného řízení o odstranění celé stavby. Zdůraznil, že v dané věci nepřípadala v úvahu žaloba proti rozhodnutí, neboť usnesení vydané podle § 80 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., není proto ve správním soudnictví přezkoumatelné. Stěžovatel se nemohl domáhat ochrany ani prostřednictvím nečinnostní žaloby, neboť žalovaný neměl povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí – řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným z moci úřední, které však dosud zahájeno nebylo, stěžovatel proto nemá veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci samé.

[6] Ve vztahu k zásahové žalobě krajský soud uvedl, že správní soudy nemohou meritorně přezkoumávat správnost závěrů o nesplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby, neboť zde není žádné veřejné subjektivní právo, které by těmito závěry bylo dotčeno. Neexistuje-li veřejné subjektivní právo na zahájení správního řízení z moci úřední, pak zjevně stěžovatel nemohl být na svých právech dotčen. Stěžovatel se podle názoru krajského soudu domáhal toho, aby správní orgány vedly jediné řízení o odstranění celé stavby na sousedním pozemku, namísto dvou řízení o odstranění konkrétně vymezených nepovolených změn této stavby. Soubor úkonů, které v žalobě vymezil jako zásah, tak do jeho práv nijak myslitelně zasáhnout nemohl.

[7] Co se týče řízení vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 108/2019 (ve kterém byly postoupeny rozšířenému senátu k zodpovězení otázky týkající se možnosti obrany prostřednictvím zásahové žaloby před faktickou nečinností stavebního úřadu ve věci

nepovolené stavby), k tomu krajský soud uvedl, že předkládací usnesení šestého senátu nemůže mít pro krajský soud žádné normativně-precedenční účinky. Situace ve věci sp. zn. 6 As 108/2019 je nadto od stěžovatelova případu odlišná, neboť v tamější věci jde o tvrzenou zcela novou nepovolenou stavbu přímo na pozemku tamní žalobkyně. Stěžovatel však není vlastníkem pozemku, na kterém stavba stojí. Podstatný rozdíl spočívá dle krajského soudu také v tom, že správní orgány zahájily řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav, přičemž „žalobce se domáhá (jen) zahájení řízení s rozšířeným předmětem řízení,“ viz bod 19 napadeného usnesení krajského soudu. Krajský soud nepřistoupil k přerušení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu, neboť měl za to, že rozšířený senát bude posuzovat otázku, jejíž řešení nemůže mít na projednávanou věc vliv. Nebude se totiž zabývat tím, zda se stěžovatel může zásahovou žalobou domáhat zahájení řízení z moci úřední ve stěžovatelem požadovaném rozsahu. Jelikož bylo z návrhu zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemohlo být vzhledem ke své povaze zásahem, krajský soud žalobu odmítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozhodnutí krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které namítal, že v demokratickém právním státě není možné přijmout závěr o tom, že nikdo není aktivně legitimován k podání zásahové žaloby v dané věci. Stavební úřad vystupuje jako garant dodržování stavebního zákona při výstavbě. Pokud však rezignuje na své povinnosti a umožní výstavbu nepovolené stavby, přičemž nadřízený orgán je nečinný, pak osoby dotčené touto stavbou musí mít možnost jeho postup napadnout u správního soudu. V opačném případě by zcela postrádaly ochranu svých zájmů. Stěžovatel výslovně popsal dotčení svých vlastnických práv, není proto možné soudní přezkum zcela vyloučit. Přestože správní orgány vedou řízení o odstranění nepovolených změn, na místě původní stavby stojí stavba, která nevyhovuje původnímu územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Krajský soud nesprávně dovodil, že stěžovatel brojil pouze proti rozsahu předmětu řízení. Původní stavba zcela zanikla (byla zbourána), nemohla být proto přestavěna do současné novostavby, neboť nemohla být měněna již neexistující stavba. Nepovolená stavba na sousedním pozemku stojí bez ohledu na to, zda bude přistoupeno k jejím drobným úpravám. Dodatečná povolení drobných změn podle stěžovatele „nezlegalizují“ celou stavbu. Stěžovatel brojí proti celkovému postupu správních orgánů a skutečnost, že je právě v částech týkajících se vybraných nepovolených změn úspěšný, neznamená, že tím zmizela podstata věci. Závěrem zdůraznil, že věc předložená rozšířenému senátu zcela dopadá i na nyní posuzovaný případ. Pro posouzení věci není rozhodné, zda se nepovolená stavba nachází na pozemku žalobce či jiného souseda – v obou případech dochází k faktické nečinnosti správních orgánů, nezahájí-li řízení o jejím odstranění. Navrhl proto usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že nemůže zasahovat do probíhajících prvoinstančních řízení. Pokud stavební úřad vede dvě samostatná řízení, rozhodně jej nelze shledat nečinným. Žalovaný vyjádřil souhlas s posouzením krajského soudu. Judikatura správních soudů jednoznačně zastává názor, že zásahovou žalobou se nelze domáhat zahájení řízení o odstranění stavby. Tato judikatura představuje v materiálním rozměru právní normu, proto předkládací usnesení šestého senátu nemůže mít žádné normativní účinky. Žalovaný závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] 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 stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů,

pokračování

ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Podstatou věci je posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud vyluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[13] V nyní projednávané věci krajský soud žalobu odmítl, neboť měl za to, že popsání jednání nemůže z povahy věci představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Vycházel přitom z dlouhodobé judikatury správních soudů, podle které se nelze zahájení řízení z moci úřední úspěšně domáhat zásahovou žalobou. Současně krajský soud nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 6 As 108/2019, neboť měl za to, že rozšířený senát bude posuzovat otázku odlišnou od nyní projednávané věci.

[14] Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že stěžovatel v podané zásahové žalobě brojil především proti tomu, že stavební úřad – Úřad městského obvodu Plzeň 3, odbor stavebně správní a investic, nezahájil řízení o odstranění sousední stavby. V podané žalobě popsal svůj předchozí postup, kdy se na stavební úřad opakovaně obracel s podněty podle § 42 správního řádu k zahájení řízení o odstranění stavby a namítal, že stavební úřad vede dílčí řízení o odstranění nepovolených změn stavby, namísto řízení o odstranění celé stavby. Na žalovaného – Magistrát města Plzně se obrátil až ve chvíli, kdy nebyl s podněty k zahájení řízení o odstranění stavby u stavebního úřadu úspěšný.

[15] Přestože jako žalovaný správní orgán stěžovatel označil Magistrát města Plzně a petit zformuloval tak, aby krajský soud zrušil usnesení Magistrátu města Plzně ze dne 18. 12. 2020, č. j. MMP/393380/20, a přikázal mu přijmout vhodná opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, z obsahu podané žaloby je evidentní, že se domáhal právě zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Zahájit takové řízení však může podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, jen stavební úřad, nikoli jemu nadřízený správní orgán. V tomto smyslu je proto mezi obsahem žalobních tvrzení a petitem žaloby rozpor. Tuto skutečnost však krajský soud v napadeném usnesení zcela pomínil.

[16] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je žalovaným správním orgánem ten, který podle žalobních tvrzení zásah provedl (§ 83 s. ř. s.). Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí neurčuje žalovaného přímo zákon (viz § 69 s. ř. s.), ale sám žalobce svým tvrzením. Zásah, který stěžovatel v podané žalobě popsal (nezahájení řízení o odstranění stavby), však může být připisovaný pouze stavebnímu úřadu, nikoli jemu nadřízenému správnímu orgánu.

V takovém případě měl krajský soud v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS, upozornit stěžovatele na nesprávně označený žalovaný správní orgán a vyzvat jej, aby označení žalovaného upravil. Současně měl krajský soud stěžovatele vyzvat k odstranění rozporu mezi žalobním tvrzením a petitem žaloby. Bez toho nemohl žalobu odmítnout s tím, že popsany zásah z povahy věci nemůže zasahovat do veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[17] Co se týče posouzení otázky, zda se stěžovatel může zásahovou žalobou domáhat ochrany proti faktické nečinnosti stavebního úřadu, který nezačal řízení o odstranění stavby, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 108/2019 posuzoval možnosti ochrany nejen vlastníka pozemku, na kterém se podle žalobních tvrzení má nacházet nepovolená stavba, ale také vlastníka sousední nemovité věci. Již z předkládacího usnesení ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28, přitom bylo zřejmé, že rozhodnutí rozšířeného senátu může mít přímý vliv na výsledek projednávané věci, neboť šestý senát v tomto usnesení popsal, že i vlastník sousedního pozemku může být dle jeho názoru nepovolenou stavbou přímo dotčen na svých hmotných právech. Ostatně, právě proto je vlastník sousedního pozemku zpravidla také účastníkem územního řízení [viz § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a stavebního řízení [§ 109 písm. e) téhož zákona], neboť také jeho vlastnické či jiné věcné právo může být územním rozhodnutím (stavebním povolením) vztahujícím se k sousednímu pozemku přímo dotčeno. Možnost dotčení práv vlastníka pozemku v důsledku výstavby, jež probíhá na sousedním pozemku, není s ohledem na platnou právní úpravu, jakož i judikaturu správních soudů žádnou novinkou (k tomu srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014 - 41).

[18] Krajským soudem uvedenou odlišnost, v důsledku které nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu, nelze spatřovat ani v tom, že v dané věci stavební úřad zahájil a vede dvě samostatná řízení o odstranění nepovolených změn stavby. Z podané žaloby totiž bylo evidentní, že stěžovatel nebíjí proti formálnímu vedení dvou řízení, jež by požadoval spojit do jediného. Stěžovatel zjevně napadal postup správních orgánů, které (na rozdíl od jeho názoru) neshledaly důvod pro zahájení řízení o odstranění celé stavby. Nejenže tedy nesouhlasil s konkrétními nepovolenými úpravami stavby, stěžovatel rozporoval stavbu jako celek. Uváděl, že stavebník původní stavbu zcela zboural a na jejím místě vystavěl stavbu novou, aniž by disponoval příslušným územním rozhodnutím a stavebním povolením. Skutečnost, že v dané věci probíhají dvě řízení ohledně dílčích změn stavby, proto nemohla odůvodnit nevyčkání rozhodnutí o věci postoupené rozšířenému senátu, resp. odmítnutí podané žaloby.

[19] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, uvedl, že dosavadní judikatura protiústavně znemožňovala přístup vlastníku či sousedovi pozemku, na kterém stojí podle jeho názoru nepovolená stavba, ke správnímu soudu, neboť této osobě neposkytovala proti nepovolené stavbě žádný prostředek ochrany, ačkoli tento vlastník nebo soused je významně nepovolenou stavbou dotčen na svých hmotných právech. Proto rozšířený senát dospěl k závěru, že ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezačal řízení o odstranění nepovolené stavby (či stavby prováděné v rozporu s vydaným povolením), se může proti takové faktické nečinnosti správního orgánu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Vlastník sousedního pozemku totiž v takovém případě nepřispívá pouze k ochraně zákonnosti (práva objektivního), ale v první řadě chrání svá vlastní subjektivní hmotná práva. Je-li podaná žaloba důvodná, určí soud, že nezačájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem. Současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[20] Rozšířený senát rovněž zdůraznil, že žalobce musí být skutečně dotčen na svém veřejném subjektivním právu (musí skutečně dotčení tvrdit). Správní soudnictví totiž neumožňuje podat

pokračování

zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu – *actio popularis* (k tomu srov. přiměřeně i usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Přímým důsledkem faktické nečinnosti správního orgánu tak musí být výjma porušení práva objektivního též tvrzené neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu.

[21] Z výše uvedeného je evidentní, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 108/2019 přímo dopadá na nyní projednávanou věc – i v této věci stěžovatel brojil proti faktické nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby stojící na sousedním pozemku, byť v podané žalobě nesprávně označil jako žalovaného stavebnímu úřadu nadřízený správní orgán.

[22] V dalším řízení proto bude s ohledem na výše uvedené úkolem krajského soudu stěžovatele vyzvat k úpravě v označení žalovaného a k odstranění rozporu mezi obsahem žalobních tvrzení a petitum žaloby. Následně (bude-li stěžovatel na výzvu soudu patřičným způsobem reagovat) krajský soud – v intencích rozsudku rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 6 As 108/2019 – posoudí, zda jsou skutečně dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, kterou stěžovatel rozporuje jako celek.

V. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadené usnesení krajského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. července 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu