



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, proti žalovanému: **Magistrát města Liberec**, se sídlem náměstí Dr. E. Beneše 1, Liberec, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 23. 6. 2021, č. j. 59 A 51/2021 - 39,

**t a k t o:**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** 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] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví označenému usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který měl spočívat v tom, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění stavby domu s pečovatelskou službou v liberecké Husově ulici na pozemku p. č. X., k. ú. Liberec, a nevyzval stavebníka této stavby (společnost DP REAL IMMO s.r.o.) k pozastavení stavebních prací.

[2] Stavební povolení k předmětné stavbě bylo vydáno již v roce 2011 a následně byla jeho platnost opakovaně prodlužována. Naposledy stavebník požádal o prodloužení platnosti stavebního povolení dne 4. 10. 2019, přičemž jeho žádosti žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 2. 2020, č. j. SURR/7130/215372/19-Hor, vyhověl a platnost stavebního povolení prodloužil do 31. 10. 2022. Proti tomuto rozhodnutí brojil stěžovatel odvoláním, v průběhu odvolacího řízení však stavebník oznámil, že stavbu již zahájil. V důsledku toho Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „odvolací orgán“) odvolání nevypořádal meritorně a dospěl k závěru

o bezpředmětnosti řízení o žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení, pročez rozhodnutím ze dne 13. 11. 2020, č. j. KULK 82284/2020 OSŘ, zrušil výše uvedené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný následně ověřil, že stavebník skutečně stavbu zahájil, a řízení rozhodnutím ze dne 23. 3. 2021, č. j. SURR/7130/215372/19-Hor, zastavil. Proti tomu se stěžovatel bránil souběžně podáním odvolání na straně jedné a na straně druhé podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby, poté uplatněním opatření k odstranění nečinnosti a následně podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

## II. Řízení před krajským soudem

[3] Jádrem stěžovatelovy žalobní argumentace byl v zásadě nesouhlas s názorem žalovaného a odvolacího orgánu – podle stěžovatele se sice běh lhůty platnosti stavebního povolení staví v okamžiku, kdy stavebník podá žádost o její prodloužení, nicméně v době, kdy je běh této lhůty zastaven, nemá zahájení stavby stejný účinek jako ve chvíli, kdy lhůta stále běží; pokud tedy stavebník stavbu zahájil teprve v době, kdy lhůta v důsledku jeho podané žádosti neběžela, jedná se o nepovolenou stavbu, nikoliv o stavbu zahájenou ve lhůtě platnosti stavebního povolení, jak tvrdí žalovaný a odvolací orgán. Stěžovatel dále uvedl, jak předmětná stavba negativně dopadá do jeho práv: realizace stavby by byla především v rozporu s požadavky na proslunění a osvětlení jeho sousední budovy. Upozornil též na důvody, pro které bylo prodloužení platnosti stavebního povolení nezákonné.

[4] Krajský soud stěžovatelovu žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Již jen z podstaty žalobní argumentace bylo zřejmé, že stěžovatel měl jinou možnost ochrany svých subjektivních práv, a to právě v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, jehož je účastníkem. V tomto řízení byly a mohou být nadále řešeny klíčové otázky vznesené stěžovatelem. To, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění stavby, je logickým důsledkem výsledku správního řízení, v němž správní orgány dospěly k závěru, že pokud stavebník začal stavět v době, kdy byl běh lhůty platnosti stavebního povolení pozastaven, zahájil stavbu před uplynutím této lhůty, tedy včas, a již nemá smysl rozhodovat o tom, zda jsou dány podmínky pro prodloužení platnosti stavebního povolení. Nevedení řízení o odstranění stavby tedy nespočívá ve vzduchoprázdnu visící libovůli žalovaného, nýbrž ve stanovisku zaujatém v rámci správního řízení, proti němuž stěžovatel může brojit případně i žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Stěžovatel též přednesl otázku, nakolik je stavební povolení nadále udržitelné, i v tomto ohledu však může stěžovatel nalézt ochranu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí. Vzhledem k uvedenému krajský soud odkázal na subsidiaritu zásahové žaloby (§ 85 s. ř. s.), kvůli níž žalobu nemohl meritorně projednat.

## III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel usnesení krajského soudu napadl kasační stížností, v níž navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Namítal především, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že má stěžovatel k dispozici jiné vhodné prostředky ochrany svých práv. Žaloba proti rozhodnutí vydanému v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení totiž jeho subjektivním právům dostatečnou ochranu neskýtá. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 13. 11. 2020, č. j. KULK 82284/2020 OSŘ, kterým odvolací orgán zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k novému projednání, brojit nemohl, neboť by fakticky napadal pouze odůvodnění rozhodnutí; taková žaloba je přitom nepřipustná. Stěžovatel dále připustil, že sice mohl dále brojit proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti stavebníka o prodloužení platnosti stavebního

pokračování

povolení, z důvodu procesní opatrnosti tak ostatně hodlá činit, nicméně ani v případě úspěchu by ochraně jeho subjektivních práv nebylo učiněno zadost. Lze očekávat, že odvolací orgán vzhledem ke svému dříve prezentovanému právnímu názoru stěžovatelovo odvolání zamítne jako nedůvodné; v takovém případě bude stěžovatel brojit proti tomuto rozhodnutí žalobou, nicméně pokud mu dá krajský soud zapravdu, bude to znamenat, že správní orgány nebudou moci přistoupit k zastavení řízení, zároveň nebudou moci prodloužit platnost stavebního povolení vzhledem k tomu, že stavba byla zahájena protiprávně, tedy by jim nezbývalo než žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení zamítnout – takový výsledek však nedonutí žalovaného, aby řízení o odstranění stavby zahájil. Jediná možná efektivní obrana proto podle stěžovatele je domoci se zahájení řízení o odstranění stavby zásahovou žalobou; pro rozhodnutí o takové žalobě přitom postačí v zásadě učinit jedinou právní úvahu, a to jaké jsou účinky stavení lhůty dle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[7] Mimo výše uvedenou argumentaci stěžovatel zopakoval, že byla-li předmětná stavba zahájena v době, kdy byla lhůta platnosti stavebního povolení zastavena, jedná se o stavbu nepovolenou. Rovněž obdobně jako v žalobě uvedl, v čem spočívá zásah do jeho subjektivních práv (především zastínění budovy v jeho vlastnictví) a proč by bylo další prodlužování stavebního povolení nezákonné.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] 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 v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že jediným v úvahu přicházejícím kasačním důvodem v dané věci je nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ničím jiným se Nejvyšší správní soud ani zabývat nemůže (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). K argumentaci stěžovatele obsažené v kasační stížnosti ohledně merita věci, v níž stěžovatel podal zásahovou žalobu, tj. zejména k tvrzením ohledně správné aplikace § 115 odst. 4 stavebního zákona, se tedy zdejší soud v nyní posuzované věci nebude vyjadřovat. Jedinou projednatelnou námitkou stěžovatele tak je jeho tvrzení, že v dané věci již neměl žádný prostředek právní ochrany, a i s ohledem na subsidiaritu zásahové žaloby tak bylo namíste připustit žalobu k věcnému posouzení.

[12] Tzv. zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. slouží k ochraně veřejných subjektivních práv tam, kde žádný jiný druh efektivní právní ochrany nepřichází v úvahu (srov. § 85 s. ř. s.). V případě tvrzeného trvajících nezákonného zásahu jako v nyní posuzované věci platí subsidiarita zásahové žaloby jak ve vztahu k prostředkům mimosoudní ochrany, tak ve vztahu k ostatním žalobním typům (srov. rozsudek 1. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Rozlišování mezi jednotlivými žalobními typy není samoučelným cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv stěžovatele. Důsledné vážení, zda je namíste zvolit k ochraně práv zásahovou žalobu, je nutno nejen k tomu, aby se předešlo vícečetnému rozhodování soudu o téže věci, ale také a především k zachování základních systémových

principů, na nichž je správní soudnictví založeno – jedná se především o zásady subsidiarity a posteriority (§ 5 s. ř. s.), které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc.

[13] Jak ostatně v tomto ohledu uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS: „*Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují práva nebo povinnosti, činit v podobě individuálního aktu (at' již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudí po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující nařikávaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu.“*

[14] Možnost podat zásahovou žalobu naopak nelze zúžit natolik, aby některá veřejná subjektivní práva zůstala zcela bez ochrany. Mimo jiné právě proto rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, dospěl k závěru, že pokud zůstává stavební úřad fakticky nečinný v případě nepovolené stavby, může se subjekt, do jehož veřejných subjektivních práv tato stavba zasahuje, domáhat ochrany prostřednictvím zásahové žaloby. Rozšířený senát však tímto krokem v žádném případě nemínil rezignovat na výše uvedené zásady správního soudnictví. Naopak zdůraznil subsidiární povahu správního soudnictví (srov. bod [93] citovaného rozsudku) a vytyčil řadu podmínek, které je nutno k úspěšnému podání zásahové žaloby splnit. Mezi ně patří absence možnosti jiné právní ochrany, a to třeba i v jiný moment; nesmí tedy existovat správní řízení, v němž by se mohl stěžovatel brát za svá dotčená veřejná subjektivní práva a následně podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

[15] V nyní posuzované věci bylo podstatou stěžovatelovy žalobní argumentace, že pokud stavebník zahájil stavbu poté, co se běh lhůty platnosti stavebního povolení zastavil v důsledku jím podané žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení, jedná se o nepovolenou stavbu. Jak vyplývá z již uvedeného, rozhodnou otázkou je, zda měl stěžovatel v této konkrétní situaci k dispozici jiný prostředek právní ochrany než podání zásahové žaloby.

[16] Podle § 115 odst. 4 stavebního zákona platí, že „*[s]tavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se stává běh lhůty platnosti stavebního povolení. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení. Stavební povolení pozbývá platnosti též dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena.“* Již jen z toho je evidentní, že k situaci, kdy stavebník zahájí stavbu v době, kdy se tato lhůta staví, může dojít pouze, pokud bylo zahájeno řízení o žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení, a otázka efektu stavení lhůty tedy s tímto řízením úzce souvisí. Ačkoliv zahájení stavby není přímo předmětem řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, je pravidelnou otázkou, kterou se musí stavební úřady zabývat, aby ověřily, zda je vedení řízení a rozhodnutí ve věci vůbec předmětné.

pokračování

[17] Stěžovatel účastníkem řízení o prodloužení stavebního povolení byl, o názoru žalovaného na efekt zahájení stavby v době, kdy se běh lhůty platnosti stavebního povolení staví, se dozvěděl z rozhodnutí, které právě kvůli včasnému zahájení stavby zastavovalo řízení, a bylo tedy v daném řízení hlavní řešenou otázkou. Veškerá jeho argumentace je ve své podstatě reakcí na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení. Je zřejmé, že se stěžovatel ochrany svých práv mohl domoci v rámci řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, resp. v řízení o žalobě proti rozhodnutí. To ostatně potvrzuje i další faktický vývoj, který je zdejšímu soudu znám z jeho úřední činnosti – stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí žalovaného projednal a zamítl odvolací orgán a žalobu proti tomuto rozhodnutí v meritorním přezkumu zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2021, č. j. 59 A 66/2021 - 109, proti němuž stěžovatel brojí kasační stížností ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 396/2021.

[18] Lze tedy uzavřít, že krajský soud nepochybil, pokud stěžovatele odkázal na ochranu jeho práv ve správním řízení, po jehož skončení má stěžovatel přístup též k soudní ochraně v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí. A namítá-li stěžovatel, že je tato ochrana neefektivní, je třeba jej v první řadě upozornit, že jsou v tomto směru jeho tvrzení hypotetická a spekulativní a zakládají se na vybraných možnostech výsledků správního a soudního řízení ve věci prodloužení platnosti stavebního povolení. I v případě, že Nejvyšší správní soud na stěžovatelem přednesené spekulace přistoupí, musí dojít k závěru, že je jeho argumentace lichá. Podle stěžovatele by jeho úspěch v řízení o žalobě znamenal, že již nebude možno vydat vyhovující rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, ale zároveň žalovaný nebude nucen zahájit řízení o odstranění stavby.

[19] Zdejší soud v první řadě nesouhlasí se stěžovatelovým názorem, že řešení otázky efektu zahájení stavby v době, kdy je běh lhůty platnosti stavebního povolení pozastaven, jakkoliv implikuje důvodnost či nedůvodnost žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení. V případě kladného vyřízení stavebníkovy žádosti se totiž platnost stavebního povolení *prodlužuje*, nepočíná běžet lhůta nová s počátkem určeným vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení. Stavební povolení tedy nezávisle na tom, kdy je o prodloužení jeho platnosti rozhodnuto, platí nepřetržitě (tj. bez jakéhokoliv přerušení) od jeho vydání – to by bezesporu zahrnovalo i datum zahájení stavby. Jak vidno, i kdyby se ve stěžovatelem iniciovaném soudním řízení, v němž brojí proti zastavení řízení, ukázalo, že je správný jeho názor, že zahájení stavby v době pozastavení běhu lhůty platnosti stavebního povolení nebylo možno považovat za zahájení stavby při zachování této lhůty, stále by byla „ve hře“ otázka důvodnosti či nedůvodnosti žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení.

[20] Výše uvedené již jen podtrhuje správnost postupu krajského soudu, který zásahovou žalobu odmítl. Pokud by ji totiž připustil k věcnému posouzení a přisvědčil by stěžovatelovu názoru, stejně by nepřicházelo v úvahu žalobě vyhovět – bylo by namíste rozhodnout, zda jsou dány podmínky pro prodloužení platnosti stavebního povolení, což je ovšem předmětem správního řízení a rozhoduje se o něm na základě správního uvážení, které krajský soud nemůže nahrazovat, a to ani v řízení o zásahové žalobě. Pouhá skutečnost, že stavebník zahájil stavbu v okamžik, kdy byl běh lhůty stavebního povolení pozastaven, nepostačuje jako důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby, jejíž stavební povolení ještě stále může být prodlouženo.

[21] Stěžovatel má pravdu, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže soud zavázat žalovaného, aby zahájil řízení o odstranění stavby. Může však posoudit již několikrát zmiňovanou otázku aplikace § 115 odst. 4 stavebního zákona, která je stěžejní pro zodpovězení otázky, zda má být o stavebníkově žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení meritorně rozhodnuto. Teprve v případě, že by byl stěžovatel v řízení o žalobě proti rozhodnutí úspěšný a zároveň by byl

úspěšný i v následném správním řízení, a žádost stavebníka by tedy byla zamítnuta, přicházelo by v úvahu řízení o odstranění stavby. Pouze pak, pokud by navzdory výsledku správního řízení žalovaný zůstal fakticky nečinný a nezačal by řízení o odstranění stavby, by bylo namístež podat zásahovou žalobu, což je ostatně plně v souladu s jejím subsidiárním charakterem. V takové situaci by totiž již skutečně neexistoval žádný jiný prostředek efektivní právní ochrany.

#### **V. Závěr a náklady řízení**

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] 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 úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

#### **Poučení:**

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

V Brně dne 8. dubna 2022

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu