



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci žalobců **a) W. P.** a **b) O. P.**, zastoupených JUDr. Alešem Janochem, advokátem se sídlem Národní 1010/9, Praha 1, proti žalovanému **Městskému úřadu Krnov** se sídlem Hlavní náměstí 1, Krnov, zastoupenému Mgr. Josefem Tobiáškem, advokátem se sídlem Hlavní náměstí 1a, Krnov, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou žalobou ze dne 24. 8. 2015 se žalobci domáhají ochrany proti omisivnímu nezákonnému zásahu žalovaného. V pravomocně ukončených řízeních vedených žalovaným pod sp. zn. Mukrn/201211370/RR/SU/Vi a Mukrn/201214477/RR/SU/Vi bylo nařízeno stavebníkovi T. H. odstranění staveb, a to

dřevěné konstrukce zastřešené sedlovou střechou, ve které je umístěna sauna a sklad zahradního nářadí, a bazénu se zpevněnou plochou. Obě rozhodnutí nabyla právní moci dne 1. 7. 2014 a stavebník své povinnosti, v těchto rozhodnutích uložené, nesplnil ve stanovené lhůtě do 31. 12. 2014. Žalobci jsou stavebníkovými sousedy, přičemž stavebník své stavby vybudoval bez jakéhokoliv odstupu od jejich pozemků, tedy na společné hranici, což žalobci v odstraňovacím řízení namítali. Jelikož žalovaný nezahájil sám z moci úřední výkon výše uvedených rozhodnutí o odstranění stavby, podali žalobci podnět k zahájení exekučního řízení dopisem ze dne 26. ledna 2015. Protože žalovaný nereagoval, obrátili se dne 19. března 2015 s podnětem též na Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále též „krajský úřad“), jakožto nadřízený orgán, aby učinil opatření proti nečinnosti žalovaného. Krajský úřad sdělil dne 13. dubna 2015 žalobcům, že pro zahájení exekučního řízení *ex offio* neplatí třicetidenní lhůta pro zahájení řízení uvedená v § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Dne 12. května 2015 obdrželi žalobci vyjádření žalovaného datované dnem 11. května 2015, kde jim sdělil, že exekuční řízení nemůže být zahájeno kvůli tomu, že stavebník podal dne 2. února 2015 žádost o dodatečné povolení jedné ze staveb, o nichž byla vedena řízení o odstranění stavby (stavba je označena v žádosti jako „zahradní domek – sklad nářadí a zahradního nábytku“). Sdělením ze dne 24. července 2015, doručeným žalobcům 28. července 2015, pak žalovaný informoval žalobce o tom, že stavebníkovi stanovil lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení do 3. července 2015, a následně ji na žádost stavebníka prodloužil do 30. srpna 2015.

Žalobci se žalobou domáhají určení, že nečinnost žalovaného ve vztahu k požadovanému zahájení exekučního řízení je nezákonná, a soudního příkazu zahájení exekučního řízení. V žalobě uvedli, že se nemohou domáhat ochrany svých práv jiným typem žaloby – ať již proti rozhodnutí správního orgánu nebo na ochranu před nečinností (v tom odkázali na usnesení podepsaného soudu č. j. 22 A 75/2015-9 ze dne 30. 7. 2015). Proto využívají zásahové žaloby, neboť je nutno – jak vyslovil kupříkladu Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010 – aby každý úkon veřejné správy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, byl podroben účinné soudní kontrole. Povinnost žalovaného zahájit exekuční řízení musí být splněna ve lhůtě přiměřené, což se v posuzovaném případě nestalo.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 10. 12. 2015 zrekapituloval skutkový stav shodně se žalobci. Poukázal na to, že 2. 2. 2015 obdržel žádost o dodatečné povolení předmětných staveb. Žádost byla posouzena jako žádost o provedení nového řízení. To, že je vedeno nové řízení, neznamená, že žádosti bude vyhověno. Na druhou stranu toto řízení brání v nařízení exekuce dřívějších rozhodnutí o odstranění staveb, neboť není známo, jaké rozhodnutí o nové žádosti bude vydáno. Nebude-li stavba pravomocně dodatečně povolena, bude zahájena exekuce.

Usnesením podepsaného soudu č. j. 22 A 86/2015-28 ze dne 25. 2. 2016 byla žaloba jako opožděná odmítnuta. Ke kasační stížnosti žalobců bylo uvedené usnesení rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 56/2016-38 ze dne 2. 6.

2016 zrušeno, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas.

Nejvyšší správní soud dále uložil podepsanému soudu, aby se v dalším řízení primárně zabýval věcnou legitimací žalobců, kdy judikatura správních soudů dosud nezodpověděla otázku, zda je přípustný soudní přezkum nezákonného zásahu spočívajícího v odmítnutí správního orgánu zahájit řízení, jež se iniciuje pouze z moci úřední. Poukázal na bohatou judikaturu, stojící na stanovisku, že na zahájení řízení z moci úřední nemá žalobce subjektivní právo. Otázkou však zůstává, zda je (ne)zahájení řízení *ex offio* ze soudního přezkumu vyloučeno zcela a ve všech případech a nejen v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, ale vůbec bez ohledu na žalobní typ (což by naznačoval jeden z důvodů uváděných v Nejvyšším správním soudem citované judikatuře, tedy že na zahájení řízení z moci úřední nemá žalobce veřejné subjektivní právo), nebo zda lze *de lege lata* nalézt racionální důvody pro to, aby (alespoň u některých typů řízení zahajovaných *ex offio*, jako např. v dané věci) byla připuštěna obrana prostřednictvím „zbytkové“ žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukázal na to, že *„v nyní posuzovaném případě nejde o zahájení řízení z moci úřední v ryzím slova smyslu. Řízení, v němž žalovaný nařídil stavebníkovi, aby odstranil své nepovolené stavby, totiž bylo nejen zahájeno, ale dokonce i pravomocně skončeno. Nyní se jedná – nadneseně řečeno – o jeho důsledné dotažení do konce, tj. promítnutí jeho výsledků do reality. Teprve výkonem svých rozhodnutí se totiž státní moc zhmotňuje, »platónovsky« přechází ze světa idejí do reálného světa, a získává tak nezbytnou autoritu, jakkoli na straně druhé lze i vlastní exekuční řízení úzce pojímat jako samostatné řízení svého druhu.“* Ke zvážení pak podepsanému soudu předložil judikturní závěry správních soudů o tom, že je-li již jednou řízení vedené z moci úřední zahájeno, má žalobce právo dožadovat se – a to i soudní cestou – jeho zakončení vydáním rozhodnutí.

U jednání dne 1. 3. 2017 žalobci zdůraznili, že musejí mít možnost domoci se efektivní ochrany svých práv, jež jim dávají pravomocná rozhodnutí o odstranění staveb. Aprobování současného stavu by znamenalo, že uvedená rozhodnutí nemají větší cenu než papír, na němž jsou vyhotovena. Žalovaný naproti tomu argumentoval, že žalobci nemají veřejné subjektivní právo na zahájení a vedení řízení z moci úřední.

Krajský soud posoudil namítaný nezákonný zásah na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]).

Shora popsany skutkový stav byl mezi účastníky nesporný.

Veden pokynem Nejvyššího správního soudu, zabýval se podepsaný soud nejprve otázkou věcné aktivní legitimace žalobců k podání projednávané zásahové žaloby.

Dlouhodobá, bohatá a konstantní judikatura správních soudů setrvale stojí na stanovisku, že na zahájení řízení z moci úřední (*ex offio*) nemá soukromá osoba veřejné subjektivní právo. Jak uvedl již bývalý československý Nejvyšší správní soud, je tomu tak proto, že takovéto řízení se vede výhradně ve veřejném zájmu (srov. např. nález č. Boh. A 7229 ze dne 25. 9. 1922). Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 8. 10. 2002 výslovně uvedl, že 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*“. Jak uvedl již Nejvyšší správní soud v kasačním rozhodnutí v projednávané věci, proti nezahájení řízení se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 117/2012-26 ze dne 22. 1. 2014 či č. j. 10 As 105/2014-35 ze dne 21. 8. 2014), ani žalobou na ochranu před nečinností (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2006-162 ze dne 30. 8. 2007, č. j. 3 Ans 1/2009-58 ze dne 8. 7. 2009 či č. j. 9 Ans 8/2011-62 ze dne 14. 9. 2011), přičemž důvodem je neexistence veřejného subjektivního práva soukromé osoby na zahájení řízení z moci úřední. Protože soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.), pak platí, že není-li veřejného subjektivního práva, nemůže mu správní soud poskytnout ochranu prostřednictvím jakéhokoli žalobního typu, tedy i zásahové žaloby. To ostatně vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 311/2016-26 ze dne 15. 2. 2017; tam v řízení, v němž se stěžovatelka domáhala nařízení odstranění stavby, zopakoval, že na zahájení řízení z moci úřední nemá soukromá osoba veřejné subjektivní právo, a dodal, že toho, čeho se stěžovatelka domáhala, „*se proto nelze domoci žádným z žalobních typů dle soudního řádu správního*“ (odst. 14).

Krajský soud rovněž podotýká, že připuštění možnosti domáhat se zásahovou žalobou zahájení řízení *ex offio*, by stavělo soud do pozice orgánů rozhodujícího „v první linii“ záležitost veřejné správy, což je v příkrém rozporu se zásadami subsidiarity a minimalizace zásahů soudní moci do výkonu veřejné správy, jak jsou zdůrazněny v četných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení č. j. 1 As 28/2004-106 ze dne 16. 11. 2004 či rozsudek č. j. 2 Afs 98/2004-65 ze dne 12. 5. 2005).

Jestliže tedy – jak vyplývá z výše uvedeného – zásadně platí, že na zahájení řízení z moci úřední nemá soukromá osoba veřejné subjektivní právo, zbývá zodpovědět otázku, zda z této zásady je přípustná výjimka. Základem úvahy o možné výjimce je důvod, pro který soudy dospěly k závěru, že na zahájení řízení z moci úřední není právní nárok. A tímto důvodem je skutečnost, že takovéto řízení slouží výhradně k ochraně veřejného zájmu a ochraně objektivního práva. Proto lze prolomení zásady nenárokovosti oficiálního řízení připustit jen tehdy, jestliže by zahájení takového řízení sloužilo k ochraně jednotlivcova práva subjektivního. Přípustná žaloba, kterou se bude žalobce domáhat zahájení řízení z moci úřední, nebude moci mít charakter *actionis popularis*, ale bude muset být opřena o tvrzené a prokázané subjektivní právo žalobce, k jehož ochraně by mělo řízení zahajované z moci úřední sloužit. Zpravidla se bude jednat o řízení, jež budou nějakým způsobem úzce navazovat na dřívější řízení, jichž byl žalobcem účastníkem – a kde

tedy bude jistá analogie se situací, kdy v důsledku zahájení řízení z moci úřední vzniká účastníkovi subjektivní právo na řádné ukončení takového řízení.

Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. 11. 2010, nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Ve vztahu k chráněnému subjektivnímu právu je třeba zkoumat, zda ochrany tohoto práva nelze dosáhnout jinak (žalobou proti rozhodnutí nebo na ochranu proti nečinnosti správního orgánu). Teprve až se ukáže, že to není možné, může být akceptována „zbytková“ žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, která bude brojit proti omisivnímu zásahu, spočívajícímu v nezahájení řízení z moci úřední.

Z uvedeného plyne, že připustit možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem toho, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední, lze pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: Jednak, že takovéto řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele, jednak že k ochraně tohoto subjektivního práva žadatele neexistuje jiný prostředek.

Vycházejí z tohoto obecného závěru o podmínkách přípustnosti možnosti domáhat se zásahovou žalobou zahájení řízení *ex offio*, vztáhl soud uvedený závěr na konkrétní skutkové okolnosti projednávaného případu.

Pokud se týče ochrany subjektivních práv žalobců, soud přitaká jejich tvrzení, že nelze dopustit, aby rozhodnutí o odstranění staveb, které bylo vydáno v řízení, kdy byli účastníky a které reflektovalo úspěšné hájení jejich práv ve vztahu k předmětné stavbě, zůstalo toliko akademickým aktem bez vlivu na realitu. Pak by skutečně nemělo větší cenu, než je hodnota papíru, na němž je vytištěno. Soud zde vintencích úvah kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci podotýká, že v exekučním řízení se jedná ve vztahu k odstraňovacímu řízení o jeho „*důsledné dotažení do konce, tj. promítnutí jeho výsledků do reality*“. Jestliže bylo nařízeno odstranění stavby rovněž se zřetelem k právům žalobců, která jako účastníci řízení uplatňovali v odstraňovacím řízení, pak jim rovněž svědčí subjektivní právo na to, aby měli možnost se domoci realizace rozhodnutí o odstranění stavby.

Soud zdůrazňuje, že principiálně k ochraně subjektivních práv slouží návrhové řízení, kdežto k ochraně veřejného zájmu slouží řízení zahajované z moci úřední. Využívání oficiálního řízení k hájení soukromých zájmů nutno proto vždy vnímat jako nežádoucí abnormalitu, k níž lze přistoupit jen tehdy, jestliže je vyloučeno hájení dotčeného subjektivního práva formou řízení zahajovaného na návrh nositele tohoto subjektivního práva a zároveň je nutno dostát ústavnímu principu zákazu *denegationis iustitiae*. Podepsaný soud kupříkladu v nedávné minulosti dospěl k závěru, že takovéto podmínky splňuje revizní rozhodování správce daně o zajištění daně (srov. rozsudek č. j. 22 A 131/2016-18 ze dne 5. 1. 2017).

V projednávané věci však soud má zato, že žalobcům lze k dosažení ochrany jejich subjektivního práva otevřít cestu souladnější s výše naznačenými principy platnými pro zahajování správního řízení – a to cestu exekučního řízení na jejich návrh.

Podle § 110 písm. b) s. ř. exekuční správní orgán nařídí exekuci vydáním exekučního příkazu na žádost osoby oprávněné z exekučního titulu. Soud si je vědom toho, že správněprávní doktrína rozumí osobou oprávněnou z exekučního titulu takovou osobu, které exekuční titul přímo konstituuje nebo deklaruje určitý právní nárok vůči povinnému. Proto by v souladu s tímto názorem neměl být oprávněným z rozhodnutí o odstranění stavby ten, jehož vlastnické právo k sousední nemovitosti je nedovolenou stavbou dotčeno, neboť výrok odstraňovacího rozhodnutí mu přímý nárok na odstranění stavby nestanoví (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 111/2015-33 ze dne 16. 2. 2016). Na druhou stranu dikce ustanovení § 110 písm. b) s. ř. (a souvisejícího ustanovení § 105 odst. 1 písm. b) s. ř.) nečiní jiný výklad nemožným. Ze shora vyložených důvodů má soud zato, že je vhodnější připustit, aby účastník řízení o odstranění stavby, jemuž existence stavby zasahuje do právem zaručených subjektivních práv, měl možnost domoci se nařízení exekuce, než aby byl nucen domáhat se u soudu zásahovou žalobou zahájení exekučního řízení z moci úřední. Ustanovení § 129 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, konstituuje účastenství osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena. Činí tak právě z toho důvodu, aby svá vlastnická práva v odstraňovacím řízení uvedené osoby hájily. Se zřetelem k charakteru exekučního řízení, které odstraňovací řízení „dotahuje do konce“ (jak uvedl Nejvyšší správní soud v kasačním rozhodnutí v této věci) je proto potřebné, aby tyto osoby mohly dosáhnout výsledku, pro který je stavební zákon povolal do pozice účastníků odstraňovacího řízení. Proto soud uzavírá, že ten, kdo byl účastníkem řízení o odstranění stavby z důvodu svého věcného práva k pozemkům či stavbám sousedícím se stavbou, jež má být dle pravomocného rozhodnutí odstraněna, je oprávněn podat žádost na nařízení exekuce, prokáže-li exekučnímu orgánu, že odstranění stavby se přímo dotýká pozemků či staveb, k nimž mu přísluší věcné právo.

V projednávané věci proto nejsou splněny podmínky pro aktivní legitimaci žalobců ve vztahu k zásahové žalobě, kterou se domáhají, aby soud uložil žalovanému zahájit řízení z moci úřední. Jejich subjektivní právo, jež tímto způsobem chtějí chránit, může být chráněno prostřednictvím exekučního řízení zahájeného na jejich návrh. Bude-li v takovémto řízení správní orgán nečinný, budou mít k dispozici žalobu na ochranu před jeho nečinností; pakliže toto řízení zastaví, budou mít k dispozici žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Soud na okraj podotýká, že pokud usnesením č. j. 22 A 75/2015-9 ze dne 30. 7. 2015 odmítl žalobu žalobců na ochranu proti nečinnosti žalovaného, učinil tak proto, že žalobci se zjevně domáhali touto žalobou činnosti spočívající v zahájení exekučního řízení *ex officio*, nikoli činnosti spočívající v pokračování v řízení zahájeném na jejich návrh.

Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že náhrada těchto nákladů nebyla přiznána žádnému z účastníků řízení, neboť procesně úspěšný žalovaný se práva na jejich náhradu výslovně vzdal.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Krajský soud v Ostravě
dne 1. března 2017

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu