



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **J. V.**, zastoupeného JUDr. Petrem Cembisem, advokátem se sídlem Brno, Ponávka 2, proti žalovanému **Úřadu městské části Brno - Jundrov**, se sídlem Brno, Veslařská 56, za účasti osob zúčastněných na řízení **I) Tělocvičné jednoty Sokol, Brno - Jundrov**, se sídlem Brno, Stromovka 6, a **II) Z. V.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2014, č. j. 29 A 73/2013 - 66,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se žalobou podanou podle § 79 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) domáhal u Krajského soudu v Brně ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný se měl dopustit nečinnosti tím, že přes žalobcův podnět ne zahájil řízení o odstranění stavby betonové plochy o rozměru 24,3 x 20 m, umístěné na pozemku parc. č. 1053/1, v k. ú. Jundrov, okres Brno – město, který sousedí s pozemkem ve vlastnictví žalobce (společné jmění manželů). Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 27. 3. 2014, č. j. 29 A 73/2013 - 66, zamítl.

V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že podáním ze dne 31. 10. 2012 podal žalobce podnět k zahájení řízení o odstranění stavby betonové plochy podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Přípisem ze dne 29. 11. 2012, č. j. S-CBJUN/03151/2012-301/S/Oc, sdělil žalovaný žalobci podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že nezjistil důvod pro zahájení řízení

o odstranění stavby. Uvedl, že vybetonování betonové plochy v roce 1995 nebylo stavbou, nýbrž udržovací prací – obnovou povrchu stávajícího hřiště. Dne 1. 2. 2013 podal žalobce žalovanému podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Sdělením ze dne 3. 3. 2013, č. j. MCBJUN/00669/2013-22/S/Oc, sdělil žalovaný žalobci, že ve svém předchozím postupu nepochybil a že řízení o odstranění stavby nezahájí. Podáním ze dne 19. 8. 2013 učinil žalobce vůči nadřízenému správnímu orgánu podnět k ochraně proti nečinnosti žalovaného podle § 80 odst. 2 správního řádu. Magistrát města Brna usnesením ze dne 19. 9. 2013, č. j. MMB/0340099/2013, žalobci nevyhověl.

Z hlediska právního hodnocení věci krajský soud vycházel z toho, že podatel podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemůže domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí, neboť mu na základě zákona žádné takové právo nevzniká. Právo na vydání rozhodnutí má pouze materiální účastník probíhajícího řízení. Krajský soud poukázal na setrvalou judikaturu zdejšího soudu, ze které se podává, že řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) i podle § 129 odst. 1 písm. b) aktuálně platného stavebního zákona může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední; nelze jej zahájit na návrh. Ten, kdo dal podnět k zahájení takového řízení, se nemůže úspěšně domáhat nečinností žalobou zahájení řízení a vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení takového řízení a tuto skutečnost sdělil podateli.

Pokud se žalobce snažil docílit judikaturního odklonu s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, publikovaný pod č. 1486/2008 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), pak se s ním krajský soud neztotožnil. Uvedený judikát se týkal řízení o odstranění pevné překážky z veřejné pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), jeho závěry a důvody tak nejsou pro nyní projednávanou věc relevantní. Krajský soud opět poukázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu k posuzované právní otázce, z níž některá rozhodnutí byla vydána později než odkazovaný rozsudek. Zdůraznil, že judikatura Nejvyššího správního soudu jednoznačně setrvala na uvedených závěrech o povaze řízení o odstranění stavby (například rozsudek ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011 – 62). Krajský soud poukázal též na to, že v rozsudku sp. zn. 6 Ans 2/2007 Nejvyšší správní soud sám uvedl, že v případě způsobu zahájení řízení o odstranění pevné překážky z veřejné pozemní komunikace se jedná o nevyjasněnou otázku (na rozdíl od jednotně judikované problematiky zahájení řízení o odstranění stavby). Konečně upozornil i na odlišnost postavení osob v těchto dvou typech řízení, kdy na jedné straně je osoba, která se domáhá odstranění sousední stavby, a na druhé straně je přímý uživatel pozemní komunikace, který ji pravidelně užívá z důvodu naléhavé komunikační potřeby. Rozdíl v dotčení na právech je podle krajského soudu zřetelně patrný.

Krajský soud tedy uzavřel, že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání nečinností žaloby, neboť nemá veřejné subjektivní právo na to, aby žalovaný zahájil řízení o odstranění stavby a vydal v tomto řízení rozhodnutí. Za této procesní situace se krajský soud povahou předmětné *stavby*, tj. zda se jednalo o stavbu nebo o pouhou udržovací práci, nezabýval.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel nejprve zrekapituloval skutkový stav věci a zdůraznil, že předmětné hřiště bylo od roku 1919 nezpevněné; šlo o plochu vysypanou štěrkem. V roce 1995 osoba zúčastněná na řízení I) zalila hřiště betonem, čímž byla provedena stavba betonové plochy,

pokračování

a to bez patřičného stavebního řízení. Z toho důvodu stěžovatel trvá na tom, že stavba betonové plochy měla být podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstraněna.

Právní výklad krajského soudu i jím citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, považuje stěžovatel za rozporné se zákonem. Dovolává se přitom opět rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, přičemž cituje následující pasáž: „[u]st. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsaným způsobem, což činili i stěžovatelé v předmětné věci.“ Stěžovatel konstatuje, že v situaci, kdy z určitého ustanovení zákona jednoznačně nevyplývá, zda se řízení zahajuje z moci úřední, nebo zda může být zahájeno i na návrh fyzické nebo právnické osoby, je nutno přijmout ústavně konformní výklad, dle něhož lze takové řízení zahájit jak z moci úřední, tak i na návrh. Uvedený závěr pak aplikuje na § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Ze samotného znění předmětného ustanovení podle stěžovatele nevyplývá, zda je řízení o odstranění stavby zahajováno pouze k návrhu fyzické či právnické osoby, či výlučně z moci úřední, či jsou-li přípustné obě tyto možnosti (jazykový výklad). Dále se dovolává i výkladu systematického, přičemž konstatuje, že stavební zákon poskytuje vlastníkům sousedních nemovitostí ochranu prostřednictvím účastenství ve všech řízeních, týkajících se stavby ve vlastnictví třetích osob. Ze systematického zařazení řízení o odstranění stavby není důvodu, aby toto řízení bylo chápáno jiným způsobem než například řízení o umístění stavby, o vydání stavebního povolení apod. Tato řízení jsou přitom výlučně zahajována na návrh. Pouze v případech, kdy je takovým možným řízením významně dotčen veřejný zájem, mohou být řízení zahajována z moci úřední. Ze systematického výkladu stěžovatel dovozuje, že není důvodu, aby řízení o odstranění stavby bylo výjimečné ve vztahu k ostatním řízením podle stavebního zákona a mělo by se výlučně zahajovat pouze z moci úřední. Na základě použití obou výkladových metod dospívá k závěru, že jedinou ústavně konformní variantou je ta, že řízení o odstranění stavby lze zahájit z moci úřední, i na návrh fyzické nebo právnické osoby. Za této situace je pak stěžovatel přesvědčen, že byl oprávněn domáhat se u soudu ochrany proti nečinnosti žalovaného.

Dále stěžovatel cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011 – 62, o němž se opíral krajský soud. S odkazem na odbornou literaturu zdejší soud uvedl, že: „Obecně platí, že oba způsoby, tzn. zahájení řízení na základě žádosti a zahájení řízení z moci úřední, nelze kombinovat, tzn. pokud je možné správní řízení zahájit jen na základě návrhu (žádosti), nelze je současně zahájit z moci úřední a naopak.“ (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 318). (...) U řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tento zákon výslovně nepočítá s tím, že by uvedené řízení mělo být zahajováno jak na návrh, tak z moci úřední, a není zde tedy důvodu odchylovat se od pravidla vyjádřeného v citované části z knihy Správní řád. Komentář.“ Tyto právní závěry stěžovatel napadá pro jejich přímou rozpornost se závěry vyslovenými v rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128. S ohledem na tvrzenou nejednotnost judikatury Nejvyššího správního soudu stěžovatel žádá, aby nyní zdejší soud posoudil, zda v případě, kdy ze zákonného ustanovení jednoznačně nevyplývá, zda může být správní řízení zahájeno výlučně z moci úřední či výlučně na návrh, je nutno jej vykládat tak, že je možno jej zahájit oběma těmito způsoby, nebo pouze jedním z nich. V případě, že Nejvyšší správní soud zhodnotí, že je v takovém případě možno řízení zahájit oběma způsoby, pak má zodpovědět, zda to platí i pro řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. zda lze řízení o odstranění stavby zahájit z moci úřední i na návrh. V případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že řízení o odstranění stavby lze zahájit i na návrh, pak má zodpovědět, zda tento návrh může podat jakákoliv osoba či pouze ta, která je nepovolenou stavbou dotčena na svých právech.

Konečně, pokud krajský soud odmítl žalobní argumentaci stěžovatele i s tím, že poukazoval na odlišné postavení a dotčení práv vlastníka sousední stavby a přímého a pravidelného uživatele pozemní komunikace v obou typech srovnávaných řízení, ani s takovou argumentací stěžovatel nesouhlasí. I vlastník sousední stavby totiž může být dotčen na svých právech stavbou zhotovenou bez patřičných povolení. Stavba má být ohlašována či povolována ve zvláštním řízení proto, aby v okamžiku jejího dokončení nezasahovala do práv vlastníků sousedních pozemků. Stěžovatel tvrdí, že v tomto konkrétním případě je zasažen ve svém právu na pokojný výkon vlastnického práva, neboť betonová plocha je původcem hluku a rovněž přispívá k jeho šíření, na rozdíl od plochy šterkové, která při hromadných sportovních aktivitách hluk významnou měrou pohlcovala. Pokud by se vlastník sousední nemovitosti nemohl žádným způsobem domoci zahájení řízení o odstranění stavby, která byla provedena bez patřičných povolení, požívala by taková nepovolená stavba větší míry nedotknutelnosti, než stavba, u níž by proběhla všechna řízení, ve kterých vlastníci sousedních nemovitostí mohli uplatňovat své námítky a připomínky, se kterými se musel stavební úřad vypořádat, a výsledné rozhodnutí by bylo napadnutelné i soudní cestou.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Upozornil přitom na neudržitelnost situace, která by nastala, pokud by bylo vysloveno, že řízení o odstranění stavby je možno zahájit na návrh fyzické nebo právnické osoby; žalovaný pak předpokládá značné množství šikanózních návrhů, kterými by se fyzické či právnické osoby snažily řešit své sousedské spory.

Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že k vybetonování plochy do té doby nefunkčního šterkového hřiště došlo v roce 1993. Hřiště je dostupné široké veřejnosti. Do sportovních aktivit Sokola jsou v hojném počtu zapojovány děti a mládež. Rodinný dům stěžovatele, postavený na sousedícím pozemku, byl postaven v letech 1998 a 1999, tj. až po zhotovení betonového povrchu hřiště; stěžovateli tak muselo být známo, že si staví rodinný dům v sousedství hřiště. Navrhla proto kasační stížnost zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného konstatoval, že fyzickým a právnickým osobám nelze upřít právo na podání návrhu na zahájení řízení o odstranění stavby jen proto, aby byly stavební úřady ochráněny před vysokým počtem podávaných návrhů a bylo zamezeno jejich přetížení. Nejasnost a neurčitost právní normy nemůže být vykládána k tíži jejich adresátů, kteří nemají odborné právnické vzdělání. Stěžovatel považuje argumentaci žalovaného za nesmyslnou, neboť umožněním zahájení řízení o odstranění stavby na návrh by stavební úřad nebyl zatížen více než nyní, kdy je povinen přijímat podněty a ty vyřizovat, i když ne formou rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje především samotnou povahu řízení o odstranění stavby a argumentuje ve prospěch tvrzení, že toto řízení lze zahájit jak z moci úřední, tak i na návrh. Z toho pak dovozuje, že měl právo na to, aby řízení o odstranění stavby bylo k jeho podnětu, respektive návrhu zahájeno. Namítá též údajnou rozpornost v judikatuře zdejšího soudu a domáhá se, aby v tomto řízení byl rozpor odstraněn.

pokračování

V nyní projednávané věci je klíčovým zhodnocení, zda krajský soud správně posoudil, že žalovaný nebyl nečinným, neboť vůbec nebyl povinen zahájit řízení o odstranění stavby, jehož zahájení se stěžovatel domáhal (na základě podnětu, který podal), a tím méně pak byl povinen vydat ve věci podání stěžovatele rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud k této problematice již dříve opakovaně uvedl (viz například rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59), že žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Z novější judikatury se obdobnou otázkou zabýval zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, v němž konstatoval, že „[ž]alobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu z roku 2004 (...) Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření 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.“

Z judikatury Nejvyššího správního soudu se tedy jednoznačně podává, že se správní orgán nedopouští nečinnosti, pokud na základě podnětu nezahájí řízení, které je možno zahájit pouze z moci úřední, a postupuje přitom podle § 42 správního řádu (což žalovaný v nyní projednávané věci učinil, když zaslal stěžovateli k jeho žádosti sdělení o postupu ve věci); osoba podatele podnětu nemá veřejné subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a proto se ani nemůže dovolávat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti.

K samotné povaze řízení o odstranění stavby pak také existuje rozsáhlá judikatura, ze které se konstantně podává, že z § 79 s. ř. s. samotného ani ze souvisejících ustanovení nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět. Takovým řízením je i řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Toto řízení, na rozdíl například od řízení o povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139). Již ve vztahu k předcházející (typově shodné) právní úpravě tohoto typu řízení ve stavebním zákoně z roku 1976 konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, že „[j]isté nelze zpochybnit oprávnění stěžovatelů podat podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, aby však bylo založeno jejich veřejné subjektivní právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci, které se navíc závažným způsobem dotýká

*práv jiných osob, musel by tak stanovit zákon, což v daném případě stavební zákon nečiní. Řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je totiž vedeno ve veřejném zájmu, proto také zákon předpokládá možnost dodatečného povolení této stavby, jestliže stavebník prokáže její soulad s veřejným zájmem.*“ Judikatura se tedy shoduje v tom, že řízení o odstranění stavby (podle starého i nového stavebního zákona) je řízením, které je zahajováno výlučně z moci úřední.

Tyto závěry stěžovatel zpochybňuje a tvrdí, že § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona musí být vykládán tak, že řízení o odstranění stavby lze zahájit jak z moci úřední, tak k návrhu. Obdobnou kasační argumentací se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011 – 62 (dále jen „rozsudek devátého senátu“), přičemž dospěl k závěru, že ze samotné dikce § 129 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že zákon počítá pouze s variantou zahájení tohoto řízení z moci úřední, neboť toto zákonné ustanovení výslovně nestanoví, že by uvedené řízení mělo být zahajováno jak na návrh, tak i z moci úřední. Tento konkrétní judikát a závěry v něm vyslovené stěžovatel zpochybňuje a namítá jeho přímý rozpor s jiným rozsudkem zdejšího soudu, a sice rozsudkem ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128 (dále jen „rozsudek šestého senátu“). Posledně jmenovaný judikát se zabýval povahou řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a podává se z něj, že pokud toto ustanovení nestanoví, že by řízení bylo možné zahájit i na návrh fyzické nebo právnické osoby, pak je nutno jej ústavně konformně vykládat tak, že řízení lze zahájit jak z moci úřední, tak i na návrh. Stěžovatel je přesvědčen, že tyto závěry lze beze zbytku aplikovat i na řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a že rozsudek šestého senátu popírá dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k povaze řízení o odstranění stavby.

Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v jeho rozhodovací činnosti existují k dané otázce rozdílné přístupy a že ty mohou ve svém důsledku vést k rozdílným závěrům v jednotlivých projednávaných věcech, byl by povinen věc předložit k posouzení rozšířenému senátu, neboť podle ustálené judikatury rozšířeného senátu i na tyto případy dopadá § 17 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že taková situace zde nenastala, a proto ani není dána pravomoc rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by zde existoval rozpor mezi rozsudky šestého a devátého senátu, na které stěžovatel poukazuje. Stěžovatelem odkazovaný rozsudek šestého senátu, týkající se řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace a závěry v něm vyslovené, totiž nelze vykládat tak, že by mohly dopadat i na řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona. Není to možné právě pro odlišnost právní úpravy a samotné dikce obou zákonů. Závěry rozsudku šestého senátu jsou formulovány tak, že dopadají právě na řízení podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení stanoví, že *pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka.* Jak je patrné, toto ustanovení výslovně nestanoví ani jeden z možných způsobů zahájení řízení. Z výslovné dikce zákona se podává pouze to, že řízení o této věci může silniční úřad vést a že výsledkem může být rozhodnutí o odstranění pevné překážky ve lhůtě stanovené silničním úřadem. Zahájení řízení z moci úřední se tak logicky nabízí. Vzhledem k absenci výslovné úpravy způsobu zahájení řízení pak šestý senát Nejvyššího správního soudu ústavně konformním výkladem dovodil, že v tomto případě nelze upírat fyzickým a právnickým osobám, dotčeným na jejich právech, podání návrhu na zahájení řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace. Konstatoval proto, že z důvodu nejednoznačnosti právní úpravy je nutno umožnit zahájení řízení i na návrh.

Právní úprava řízení o odstranění stavby je však formulována odlišně. V řízení o kasační stížnosti proti (pravomocnému) rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti nečinnosti aplikuje

pokračování

Nejvyšší správní soud právní předpisy podle právního stavu, jaký tu byl v době, kdy o věci rozhodoval krajský soud (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 – 101, publikovaný pod č. 652/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve znění od 1. 1. 2013 stanoví, že *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona platí, že *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby*. Z dikce citovaných ustanovení je naprosto zřejmé, že je to pouze a jen stavební úřad, který může zahájit řízení o odstranění stavby. Právní úprava tak jednoznačně určuje, že řízení o odstranění stavby zahájí stavební úřad z moci úřední. Zahájit řízení o odstranění stavby je přitom povinností stavebního úřadu, pokud zjistí, že jsou k tomu splněny podmínky (to se dozví například na základě podnětu). Stavební zákon rovněž stanoví, že stavební úřad vydá *oznámení o zahájení řízení* a stanoví jeho náležitosti. Oznámení o zahájení řízení je přitom postup, kterým se zahajuje řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu). Nejvyšší správní soud tak souladně s dosavadní judikaturou i s rozporovaným rozsudkem devátého senátu dospívá k závěru, že řízení o odstranění stavby je jednoznačně řízením zahajovaným z úřední povinnosti stavebního úřadu; toto řízení na návrh zahájit nelze. Ustanovení zákona je přitom formulováno naprosto jednoznačně tak, že nedává prostor pro úvahy o tom, že by tento typ řízení mohl být zahájen i na návrh. Závěry rozsudku šestého senátu Nejvyššího správního soudu nelze na § 129 stavebního zákona aplikovat, jelikož právní úprava tohoto ustanovení je naprosto přesná a jednoznačná.

Řízení o odstranění stavby je řízením vedeným ve veřejném zájmu, v němž stavební úřad vystupuje jako garant dodržování stavebního zákona při výstavbě. Toto řízení nemůže sloužit k uplatňování veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob, které se cítí dotčeny na svých právech realizací nebo prováděním určité stavby, pokud není zahájeno z moci úřední. Tyto osoby mohou dát podnět stavebnímu úřadu, který podle § 42 správního řádu posoudí, zda jsou zde dány podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud dojde k závěru, že nikoliv, pak se podatel (ani z pozice vlastníka sousedícího pozemku se stavbou) nemůže domoci zahájení tohoto řízení. Výsledkem řízení o odstranění stavby navíc nemusí být nutně uložení povinnosti odstranit nepovolenou stavbu, nýbrž taková stavba může být dodatečně povolena, pokud stavebník nebo vlastník prokáží skutečnosti vymezené v § 129 odst. 3 stavebního zákona. I z hlediska běžného občanského soužití nelze připustit, aby řízení o odstranění stavby mohlo být řízením návrhovým, neboť si lze zcela jistě představit, jak podotýká i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, množství návrhů podávaných se šikanózním záměrem či ve snaze řešit soukromoprávní sousedské spory, k jejichž řešení je však především příslušný soud v civilním řízení (pokud nelze sousedský spor řešit dohodou). Nelze principiálně připustit, aby řízení o odstranění stavby ve vlastnictví třetí osoby, bylo zahájeno jinak než z moci úřední, neboť takové řízení významně zasahuje do nabytých práv a oprávněných zájmů vlastníka takové stavby. Není proto možné, aby zahájení tohoto řízení bylo v dispozici zcela jiné osoby, byť by tvrdila, že je nepovolenou stavbou dotčena na svých právech. Vlastníci sousedních pozemků přitom nejsou vyloučeni z ochrany svých zájmů. Pokud by stavební úřad řízení o odstranění stavby zahájil, pak by byli účastníky tohoto řízení. Stejně tak by se stali účastníky případného řízení o dodatečném povolení stavby.

Pokud tedy stěžovatel v replice argumentoval tím, že mu nelze upřít právo podat návrh na zahájení řízení o odstranění stavby jen proto, že by došlo k přetížení stavebních úřadů, svědčí to o jeho nepochopení argumentace žalovaného. Důvodem, proč lze řízení o odstranění stavby zahájit pouze z moci úřední, skutečně není ochrana stavebního úřadu před vysokým počtem podávaných návrhů, ale je jím ochrana práv vlastníků staveb, jak již bylo uvedeno výše.

Lze tedy uzavřít, že z dikce § 129 odst. 1 stavebního zákona je evidentní, že řízení zde upravené lze zahájit toliko z moci úřední. Pokud tedy žalovaný obdrží podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, je povinen se jím zabývat, a to postupem dle § 42 správního řádu, který zakotvuje povinnost správních orgánů přijímat podněty, aby bylo případně zahájeno řízení z moci úřední. Takový podnět však sám o sobě řízení o odstranění stavby zahájit nemůže; je to výlučně žalovaný, který posoudí obsah a důvody takového podnětu a buď zahájí řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu), nebo vyhodnotí podnět jako nedůvodný. Vyhodnocení okolností pro zahájení řízení z moci úřední je zcela v dispozici žalovaného a stěžovatel se nemůže domáhat toho, aby řízení bylo zahájeno ani toho, aby v něm bylo vydáno rozhodnutí (imanentní podmínkou soudní ochrany poskytované v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je přitom zákonná povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí; nelze se tedy touto cestou domáhat zahájení řízení, v němž by takové rozhodnutí mělo být vydáno). Žalovaný tedy nepochybil, pokud sdělil stěžovateli písemným sdělením, proč neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby betonové plochy. Jestliže žalovaný řízení o odstranění stavby nezahájil, nemá stěžovatel žádné správně-právní prostředky, jak zahájení tohoto řízení docílit.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že se stěžovatel může oprávněně cítit dotčen na svých vlastnických právech imisemi hlukem, které souvisí s výkonem sportovní činnosti na betonové ploše, užívané jako sportoviště. Řízení o odstranění stavby však není primárním prostředkem jak tento soukromoprávní sousedský spor řešit. Stěžovatel by tak měl využít úpravy ochrany proti sousedským imisím podle § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a případně se obrátit na civilní soud se záporní žalobou dle § 1042 téhož zákona.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo mezi účastníky rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný a právo na náhradu nákladů řízení mu tak nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladu řízení nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; v tomto řízení Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. dubna 2015

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu