



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Petra Kuchynky a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: T. M., X, X,
zastoupený JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, Polská 61/4, 360
01 Karlovy Vary,

proti
žalovanému: Městský úřad Sokolov, IČ 00259586, Rokycanova 1929, 356 01
Sokolov,
zastoupenému JUDr. Václavem Krondlem, advokátem, Jiráskova
2, 360 01 Karlovy Vary,

za účasti osob 1. M. Ž, X, X,
zúčastněných 2. J. Ž, X, X,
na řízení: oba zastoupeni Mgr. Pavlem Rybářem, ml., advokátem, Slovenská
2136, 356 01 Sokolov,

o žalobě ze dne 11. 8. 2020 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, kterou se žalobce domáhal, aby soud určil, že sdělením žalovaného ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. SUP/28959/2020/LEMO, č.j. MUSO/56393/2020/OSÚP/LEMO, došlo k nezákonnému zásahu, a aby zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu, aby zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby na pozemku parc. č. X v k. ú. X přesahující na pozemky p. č. X a p. č. X v k. ú. X,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 11. 8. 2020, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručitou téhož dne, domáhal, aby (I.) soud určil, že sdělením žalovaného ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. SUP/28959/2020/LEMO, č.j. MUSO/56393/2020/OSÚP/LEMO (dále jen „Sdělení“), došlo k nezákonnému zásahu; (II.) bylo žalovanému zakázáno, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a bylo žalovanému přikázáno, aby zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby na pozemku p. č. X v k. ú. Sokolov přesahující na pozemky p. č. X a p. č. X v k. ú. X; (III.) aby žalovaný uhradil žalobci náhradu nákladů soudního řízení.
2. Žalobce uvedl, že za nezákonný zásah považuje Sdělení žalovaného. V něm žalovaný žalobci ve věci jeho podnětu ze dne 17. 3. 2020 k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), sdělil, že nezahájí požadované řízení o odstranění stavby: přístavby k rodinnému domu č. p. X či samostatné stavby neznámého využití (dále jako „předmětná stavba“), když budova č. p. X je součástí pozemku p.č. X, vše zapsáno v katastru nemovitostí pro k. ú. a obec X, LV č. X vedeném Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště X, jehož vlastníky jsou manželé M. Ž. a J. Ž., bytem X, X, v rámci společného jmění manželů. Tento zásah v podobě Sdělení ze dne 10. 6. 2020 považoval žalobce za nezákonný, neboť dle jeho názoru je předmětná stavba stavbou nepovolenou, která přesahuje na pozemky p. č. X a p. č. X v k. ú. X v jeho spoluvlastnictví s D. Š., jak dokládá technická zpráva a zaměření R. L. ze dne 29. 5. 2019. Žalobce nyní vlastní podíl 9/20 a D. Š. vlastní podíl 11/20 pozemků p. č. X a p. č. X v k. ú. X. Žalobce je proto aktivně legitimován k podání žaloby z titulu spoluvlastnického podílu na uvedených nemovitostech dotčených výstavbou předmětné stavby.

[II] Žaloba

3. Žalobce vylíčil rozhodné skutečnosti v části III. žaloby, kde připomněl, že dne 17. 3. 2020 podal žalovanému (dále též „stavební úřad“) podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V té době byl žalobce výlučným vlastníkem pozemku p. č. X, jehož součástí je rodinný dům č. p. X, a dále pozemku p. č. X, vše zapsáno v katastru nemovitostí pro k. ú. a obec S. Vlastníkem sousední stavby - rodinného domu č. p. X, který je součástí pozemku p. č. X v k. ú. X, LV č. X vedeném Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště X - byli a stále jsou manželé M. Ž. a J. Ž. (dále jen „osoby zúčastněné na řízení“ nebo

„OZNR“), a to v rámci společného jmění manželů.

4. Žalobce v podnětu namítal, že stavba rodinného domu č. p. X má přistavěnou další stavbu neznámého využití - zřejmě garáž, kůlnu či jinou stavbu. Tato stavba není zapsána v katastru nemovitostí. Žalobci není známo, zda se jedná o přístavbu či samostatnou stavbu. Jisté však je to, že tato stavba se nachází stěnou a okapem na pozemku p. č. X a pozemku p. č. X v k. ú. X v, jak dokládá technická zpráva a zaměření R. L. ze dne 29. 5. 2019 a kopie katastrální mapy, resp. fotografie sousedních staveb. Předmětná stavba je dle žalobce stavbou vyžadující územní rozhodnutí a stavební povolení. Svým charakterem se pravděpodobně jedná o stavbu související s rodinným domem, u níž se k umístění od hranice pozemku vyžaduje vzdálenost delší než 2 metry ve smyslu § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a pro její umístění jsou stanoveny požadavky na vzájemné odstupy staveb ve smyslu § 25 odst. 1 téže vyhlášky. Žalobce žádal stavební úřad o zahájení řízení o odstranění předmětné stavby.
5. Na podnět žalobce reagoval žalovaný Sdělením, v němž řízení o odstranění předmětné stavby odmítl zahájit. Žalovaný argumentoval tím, že k realizaci předmětné stavby došlo dřívejším vlastníkem rodinného domu č. p. X, přičemž dle znaleckého posudku Pavla Beneše ze dne 14. 11. 1995 je předmětná stavba zřejmě součástí či příslušenstvím rodinného domu. Jedná se o garáž. Žalovaný měl za to, že předmětná stavba je součástí zastavěné plochy pozemku p. č. X v k. ú. X, proto je vedena i v katastru nemovitostí, a je stavbou legální. Žalovaný ve sdělení dále uvedl, že nemůže posoudit současný stav hranice mezi pozemky p. č. X a p. č. X v k. ú. X s porovnáním hranic pozemků v době realizace předmětné stavby a následného prodeje.
6. Žalobce argumentoval, že v případě stavby vyžadující stavební povolení či jiné opatření stavebního úřadu se jedná o stavbu „černou“ (nepovolenou), pokud takové stavební povolení či jiné opatření nebylo na stavbu vydáno. Takovou stavbu je nutné odstranit, resp. nařídit její odstranění. Žalobce se nemohl ztotožnit s konstatováním žalovaného, že předmětná stavba je zapsána v katastru nemovitostí, a je tudíž stavbou legální. To dle jeho názoru není pravda. V katastru nemovitostí je vedena pouze stavba rodinného domu. Dle katastrální mapy, kterou má k dispozici oprávněný geodet či katastrální úřad, není stavba v katastrálním operátu vedena. Není možné, aby byla stavba vedena v katastru nemovitostí, neboť by musela být zkolaudována již s rodinným domem. Pozdější přístavba rodinného domu neznámá, že by přístavba k domu přirostla a stala se stavbou legální bez nutnosti stavebního povolení. Rovněž po kolaudaci rodinného domu musí změna stavby po dokončení v podobě přístavby podléhat stavebnímu řízení. Rovněž ke stavbě rodinného domu by měla existovat kolaudace.
7. Jestliže je vlastník pozemku dotčen umístěním stavby svého souseda na svém pozemku, která je stavbou nepovolenou, může se domáhat zásahovou žalobou také určení, aby soud zakázal správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. Součástí výroku rozsudku je proto rovněž konstatování, že postupem stavebního úřadu došlo k zásahu do práv vlastníka pozemku. Soud dále přikáže žalovanému, aby obnovil stav před zásahem.
8. Žalobce si byl vědom nejednoznačnosti judikatury ve věci přípustnosti podání zásahových žalob v případě, že stavební úřad nezahájí řízení o odstranění stavby, ačkoliv k tomu ex offio měl povinnost. Žalobce připomněl, že k jakémusi odklonu od dosavadního názoru, že takové zásahové žaloby jsou nepřípustné, došlo v souvislosti s řízením o kasační stížnosti pod sp. zn. 6 As 108/2019, která byla 6. senátem Nejvyššího

správního soudu postoupena rozšířenému senátu. Šestý senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 12. 2019, č.j. 6 As 108/2019-28, vyslovil tento názor: „I. V judikatuře Nejvyššího správního soudu panuje rozpor v názoru na otázku, zda existuje subjektivní právo (alespoň některých osob) na zahájení řízení, které zákon upravuje jako řízení zahajované z moci úřední, a z toho plynoucí právo těchto osob na soudní ochranu ze strany správních soudů před faktickou nečinností příslušného správního orgánu poté, co obdrží jejich podnět k zahájení takového řízení. II. Šestý senát má za to, že existuje-li v území stavba vybudovaná bez potřebného povolení stavebního úřadu, pak mají osoby, které jsou tímto stavem dotčeny na svých hmotných právech, veřejné subjektivní právo na to, aby stavební úřad zahájil řízení o jejím odstranění. Jestliže tak stavební úřad nečiní, jsou uvedené osoby procesně legitimovány k podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Jejich věcná legitimace promítající se do výsledku řízení v meritu bude samozřejmě záležet na tom, zda se skutečně prokáže, že daná stavba povolení podle stavebních předpisů vyžadovala. III. K podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu by měl být ve správním soudnictví žalobce legitimován i tehdy, pokud neúspěšně podal správnímu orgánu podnět k zahájení řízení z moci úřední, a to za současného splnění dvou podmínek: 1. Protiprávní stav, k jehož nápravě má toto řízení sloužit, se přímo dotýká hmotných práv žalobce (§ 2 a § 82 s. ř. s.). 2. Domáhá-li se žalobce zákazového či příkazového výroku, nesmí mít zároveň v rámci veřejné správy či správního soudnictví k dispozici jiný prostředek k dosažení nápravy nebo k ochraně svého práva, resp. musí jej neúspěšně vyčerpat (§ 85 s. ř. s.). Své teze šestý senát doplnil dále takto: Šestý senát má ale za to, že je třeba odlišně pohlížet na ty případy, kdy podnět k zahájení řízení podává osoba přímo dotčená na svých hmotných právech protiprávním stavem, k jehož odstranění má řízení zahajované z moci úřední sloužit. V takovém případě má totiž řízení vedené ex offio za úkol chránit vedle veřejného zájmu i veřejná subjektivní práva dotčených osob. V oblasti stavebního práva půjde typicky o vlastníky pozemků a staveb přímo dotčených nepovolenou stavbou, ať již tím, že na nich bude přímo umístěna, nebo tím, že může negativně ovlivňovat jejich užívání nejrozličnějšími imisemi (stíněním, hlukem, zápachem apod.). Jinak řečeno, pokud se v územním obvodu stavebního úřadu, nachází "černá" stavba a stavební úřad zůstává nečinný, pak svou nečinností podle předběžného názoru šestého senátu zasahuje do (veřejných) subjektivních práv osob, které jsou přímo dotčeny prováděním, existencí či užíváním dané stavby, zejména vlastníka pozemku, na němž se černá stavba nachází. Fakticky tím totiž spornou stavbu "mlčky" legalizuje a dotčeným osobám tak bere jejich právo účastnit se řízení o jejím umístění a povolení-ať již řádném či dodatečném-a v tomto řízení hájit svá práva způsobem, který stavební zákon předvídá.“

9. Na základě výše uvedených skutečností je dle žalobce zřejmé, že předmětná stavba je stavbou, k níž není k dispozici stavební povolení. Jedná se o stavbu, která svým provedením zasahuje do žalobcova vlastnického práva, neboť přesahuje na pozemky p. č. X a p. č. X v k. ú. X, ve spoluvlastnictví žalobce. Argumentace stavebního úřadu ve Sdělení je zcela lichá, neboť se absolutně nezabývá skutečností, zda k předmětné stavbě bylo vydáno stavební povolení a zda tato stavba přesahuje na sousední pozemky, čímž dochází k zásahu do žalobcových vlastnických práv. Tento zásah nadále trvá, proto se žalobce může domáhat toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva, a dále se může domáhat toho, aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před zásahem, což se rovná přikázání žalovanému zahájit řízení o odstranění stavby.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 5. 10. 2020. Konstatoval, že dne 19. 3. 2020 obdržel žalobcovo podání nazvané „podnět k zahájení řízení o nařízení o odstranění

stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů“. Žalobce stavebnímu úřadu mimo jiné sdělil, že zjistil, že stavba na parcele parc. č. X ve vlastnictví manželů Ž. má přistavěnu další stavbu neznámého využití – zřejmě garáž, kůlnu či jinou stavbu, která není zapsána v katastru nemovitostí a která se stěnou a okapem nachází na parcelách parc. č. X a parc. č. X, k. ú. X, které jsou ve vlastnictví žalobce. Žalobce vyslovil závěr, že se jedná o stavbu související s rodinným domem, která vyžaduje územní rozhodnutí a stavební povolení. Jde podle něj o stavbu nepovolenou, která přesahuje na cizí pozemek, čímž došlo ke spáchání přestupku.

11. K výzvě ze dne 18. 5. 2020, č.j. MUSO/46760/2020/OSÚP/LEMO, ke kontrolní prohlídce se na stavební úřad dostavila J. Ž., která žalovanému předložila kupní smlouvu ohledně nemovitostí (ze dne 19. 2. 1997), znalecký posudek č. 1270 - 240/95 o ceně nemovitostí ze dne 14. 11. 1995, výpis z katastru nemovitostí ze dne 2. 4. 1997 a kopii katastrální mapy ze dne 7. 9. 1995. Z uvedených písemností dle stavebního úřadu vyplynulo, že nemovitosti byly manželům Ž. prodávány se všemi součástmi a příslušenstvím v rozsahu dle znaleckého posudku ze dne 14. 11. 1995, když ve znaleckém posudku byla popsána i garáž (přízemní objekt bez sklepa a podkroví, u níž bylo předpokládáno stáří 67 let). Z archivních materiálů žalovaného plyne, že již v letech 1989 a 1990 tehdejší vlastník stavby (= Západočeské státní lesy, Lesní závod Kraslice) řešil ohlášení drobné stavby – dřevěné kůlny u rodinného domu č. p. X, X ulice, obec a kat. území X.
12. Kontrolní prohlídkou bylo zjištěno, že se jedná o dřevěnou stavbu, kdy okapový svod z této stavby je sveden do dvou nádrží na dešťovou vodu na parcele parc. č. X k. ú. X, ve vlastnictví manželů Ž. (není tedy svedena na pozemky žalobce). Nebylo zjištěno, jakým způsobem došlo k začlenění předmětné stavby k objektu rodinného domu manželů Ž., nicméně tato stavba je součástí zastavěné plochy parcely parc. č. X v k. ú. X. Pokud nový vlastník provedl osazení garážových vrat, nejedná se o stavbu, která by vyžadovala souhlas ze strany stavebního úřadu a nepodléhá ani oznamovacímu řízení ve smyslu stavebního zákona.
13. Z výše uvedených důvodů žalovaný vyslovil závěr o tom, že nepřistoupí k zahájení řízení o odstranění stavby ani jiným nápravným opatřením, neboť není z hlediska zákona oprávněn posoudit současný stav hranice mezi pozemky, porovnat hranice v době realizace stavby a není ani možné řešit přesah okapového svodu v rámci řízení, která lze před žalovaným vést.
14. Vedle shora uvedených listin byla dne 9. 6. 2020 provedena kontrolní prohlídka, při níž bylo zjištěno, že se na místě nachází dřevěná stavba, jejíž okapový svod je sveden do dvou nádrží na dešťovou vodu umístěných na parcele parc. č. X v k. ú. X; stavbu nerealizoval současný vlastník, ale bývalý vlastník, tj. Západočeské státní lesy, Lesní závod Kraslice. Jakým způsobem došlo k začlenění dotčené stavby k objektu rodinného domu č. p. X, nebylo zjištěno. Nicméně, z listin z příslušného katastrálního úřadu vyplývá, že stavba je součástí zastavěné plochy rodinného domu č. p. X, který je součástí parcely parc. č. X v k. ú. X. Žalovaný měl za to, že z technické zprávy a zaměření R. L. ze dne 29. 5. 2019 nevyplývá, že by dotčená stavba byla postavena, tj. stěnou zasahovala, na některý z pozemků žalobce (ze zaměření plyne, že nad žalobcovým pozemkem se nachází hrana okapu, ne stěna).
15. Dále, dle žalovaného není žalobce po stránce procesní osobou oprávněnou k podání

žaloby podle § 82 s. ř. s., a to ve vztahu k tvrzeným důvodům, pro které žalobu podal. Žalobce (s ohledem na obsah žalobních tvrzení) nebyl postupem stavebního úřadu zkrácen na svých právech, nebyl proti němu veden žádný zásah, pokyn nebo donucení žalovaného, a ani nebyl takovým způsobem jakkoliv jinak přímo zasažen. V tomto směru žalovaný odkázal např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Aps 1/2005, podle kterého „(...) je ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny tyto podmínky: „Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“. Nic takového žalobce v žalobě netvrdí.

16. Dále bylo možno použít i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 117/2017, podle kterého bylo postupováno i v tomto případě, když žalobce podal podnět podle § 42 správního řádu, když zkoumání podnětů je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětů k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí či usnesení a jejich posuzování neprobíhá ve správním řízení. Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele (podnětu). Stavební úřad v posuzovaném případě prošetřil žalobcův podnět, přičemž závěr byl takový, že nebude z úřední povinnosti zahajováno správní řízení. O tomto závěru byl žalobce informován. Lze proto konstatovat, že žalovaný splnil všechny povinnosti, které v případě podání podnětu správní řád ukládá, a žalobce nebyl jeho postupem na svých právech jakkoliv zasažen. Nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední žádným nezákonným zásahem není (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ans 1/2009).
17. Žalovaný konstatoval, že převažující část judikatury Nejvyššího správního soudu stojí na závěru, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z úřední povinnosti, a není zde proto ani prostor pro ochranu takového neexistujícího práva ze strany správních soudů a nelze ji logicky poskytovat ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (např. rozhodnutí NSS ve věcech sp. zn. 1 As 311/2016, 93 As 73/2019 a další). Správnost tohoto názoru pak byla nepřímou potvrzena i rozhodnutím Ústavního soudu ČR (= věc sp. zn. III. ÚS 3466/17). V daném případě tak nebyla splněna ani podmínka přímého zásahu do žalobcových práv, ani dotčení veřejných subjektivních práv (viz shora). Žalobce se fakticky domáhá ochrany svého soukromého vlastnického práva, když k ochraně takového práva slouží žaloba podaná k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení, nikoliv k soudům správním [„Pokud v rámci umísťování 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2018, č.j. 6 As 363/2017 - 21)]. Stejný názor zastává i Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2041/19, kde mj. uvedl, že „tím, že se správní soudy věcně nezabývaly otázkou, zda byly nebo nebyly dány

podmínky, za nichž je třeba zahájit řízení o odstranění stavby, nedošlo k odepření spravedlnosti. Je-li ochrana vlastnického práva umožněna prostřednictvím občanského soudního řízení, nelze porušení základních práv či svobod stěžovatelů spatřovat v tom, že pro tvrzení o porušení tohoto práva stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby. Správní soudy dostatečně objasnily, že na zahájení řízení o odstranění stavby nemá nikdo právní nárok.“ Podle názoru kasačního soudu (věc sp. zn. 3 Ans 2/2007) jde pak o případ, kdy žalobce není aktivně věcně legitimován a jeho žaloba by měla být podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnuta, protože nebyla podána osobou k tomu zjevně oprávněnou.

18. Žalovaný byl toho názoru, že posuzovaný případ zjevně nedopadá na situaci řešenou v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 108/2019 (navíc ani nejde o rozhodnutí soudu ve věci samé), když v posuzovaném případě nejde o případ, kdy by stavba zasahovala stěnou na žalobcův pozemek a nejde ani o „černou“ stavbu z hlediska stavebněprávních předpisů. Ostatně, lze použít i citace jiných v rozhodnutí uváděných rozhodnutí, např. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě (věc sp. zn. 22 A 86/2015), kdy ochranu ve správním soudnictví lze poskytnout jen v případech, kdy *„jednak takového řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele a jednak (současně) k ochraně tohoto subjektivního práva žadatele neexistuje jiný prostředek.“* V posuzovaném případě je zřejmé, že se žalobce svých práv (tvrzené ochrany svého vlastnického práva) může domáhat v soukromoprávním řízení, tj. ani z tohoto pohledu nejsou splněny všechny podmínky pro to, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat ochrany svého práva v rámci správního soudnictví. S ohledem na uvedené žalovaný uzavřel, že z procesního hlediska není žalobce aktivně věcně legitimován k podání žaloby, neboť není v postavení oprávněné osoby dle § 82 s. ř. s.
19. Stran věcného hlediska žalovaný zopakoval, že z technické zprávy a zaměření R. L. ze dne 29. 5. 2019 nevyplývá, že by stavba obvodovou stěnou zasahovala na pozemek či pozemky žalobce (je zde přesah okapu). Z kopie katastrální mapy ze dne 7. 9. 1995 vyplývá, že stavba v té době již byla postavena, neboť byla zakreslena na katastrální mapě (v zákresu je viditelná příčka, která určuje obvod budovy a místo napojení stavby garáže, když obě stavby jsou spojeny slučkou). Žalovaný proto vyzval příslušný katastrální úřad k součinnosti zejména ve formě předložení listin k dotčené stavbě (doba vzniku, doba zápisu do katastru nemovitostí apod.). Katastrální úřad žalovanému sdělil, že nedohledal žádné listiny vztahující se k dotčené stavbě, vyjma informace o reambulaci z roku 1965, kdy se stavba garáže již v terénu nacházela. Z tohoto důvodu stavební úřad vyslovil závěr o tom, že stavba již mohla existovat před rokem 1965, což ostatně odpovídá i znění shora citovaného znaleckého posudku; pokud byla navíc stavba zapsána a zakreslena v katastru nemovitostí, je zřejmé, že musela být povolena. Domáhá-li se proto žalobce žalobou „obnovení stavu před zásahem“, není vůbec zřejmé, kdy a k jakému zásahu mělo dojít, neboť dotčená stavba velmi pravděpodobně na místě stojí min. několik desítek let. I přes snahu se stavebnímu úřadu nepodařilo zjistit dobu vzniku stavby a v návaznosti na to nelze ani určit, za účinnosti jakých stavebně právních předpisů byla stavba postavena. Z tohoto důvodu byl učiněn prověřováním odůvodněný závěr o tom, že se nejedná o stavbu nepovolenou (nebylo zjištěno nic, z čeho by „nepovolenost“ vyplývala). Jedná se však o stavbu, u které se nedochovaly doklady, a proto nebyl zjištěn věcný důvod, proč by správní řízení o odstranění stavby mělo být stavebním úřadem zahajováno.
20. V případě sporné hranice má žalobce možnost řešit tuto otázku v občanskoprávním řízení u příslušného soudu, do kterého stavební úřad zasahovat nemůže. Jde proto o soukromoprávní spor dvou vlastníků sousedících nemovitostí, který není, respektujíc

princip dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, oprávněn řešit stavební úřad. Žalobcův podnět byl žalovaným řádně prověřen (z věcného hlediska), tomu byl učiněn odpovídající závěr a o tomto závěru byl žalobce informován. Z věcného hlediska proto není žaloba důvodná.

[IV] Vyjádření OZNŘ

21. K věci se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení. Manželé Ž. jsou vlastníky budovy č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. X k. ú. X, od roku 1997. Součástí budovy č. p. X je přístavba garáže, a to již od doby před nabytím vlastnictví OZNŘ.
22. Žalobce je vlastníkem sousedních pozemků u něj od roku 2002. Proto bylo pro OZNŘ při ekvapením, že žalobce teprve na jaře letošního roku zjistil, že budova č. p. X má při istavenou další stavbu neznámého využití – zřejmě garáž, kůlnu či jinou stavbu. Žalobcovu tvrzení zcela pomíjí historický kontext a zřejmě účelově vytvářejí obraz aktuálně vzniklého stavu, který aktuálně zasáhl do subjektivních a veřejných práv žalobce. Ten vůbec neuvedl, kdy jím tvrzený protiprávní stav měl vzniknout, naopak žalovaný argumentuje velmi věcně a své argumenty dokládá historickou dokumentací.
23. OZNŘ se ztotožnilo i s procesní obranou žalovaného, pouze opravily skutečnost, že okapy jejich garáže nesvádí vodu na pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví žalobce, ale na pozemek parc. č. X, který je ve vlastnictví Státního pozemkového úřadu, přičemž OZNŘ tento pozemek užívají na základě pachtovní smlouvy a v současné době jej od vlastníka kupují. OZNŘ se ztotožnilo i s argumentací žalovaného, že přístavba garáže nezasahuje na pozemek ve vlastnictví žalobce, proto že tato skutečnost vůbec z technického zákresu R. L. nevyplývá. Z technického zákresu vyplývá, že mezi vnější hranou stavby a hranicí pozemků je dokonce mezera. Z čeho tedy žalobce dovozuje opak, OZNŘ nechápu.
24. Pokud žalovaný předkládá potvrzení katastrálního úřadu o existenci přístavby již před rokem 1965, pak se jedná o období ještě před narozením žalobce. Je pak otázkou, jak takový stav, poklidně panující desítky let, nyní žalobce může rušit, resp. mu může poškodit jeho práva. K prokázání existence poklidného skutkového stavu lze předložit fotodokumentaci z doby, kdy OZNŘ nemovitosti kupovaly a kromě výměny garážových vrat, opravy střechy a okapů, se z hlediska stavebního na garáži nic nezměnilo.
25. Závěrem OZNŘ uvedly, že žalobce dovozuje svou aktivní veřejnou legitimaci z toho titulu, že je vlastníkem podílu o velikosti 9/20 na pozemku parc. č. X, jehož součástí je budova č. p. X. Pokud by soud tuto argumentaci akceptoval, nelze pominout, že v katastru nemovitostí je k podílu žalobce o velikosti 9/20 zaznamenáno vydání předběžného opatření Okresním soudem v Sokolově ze dne 3. 7. 2020, č.j. 11 Nc 7002/2020-26, jakož i poznámka spornosti o podaném žalobním návrhu na určení práva ze dne 6. 8. 2020. Protože tento stav je zapsán ještě před tím, než žalobce podal předmětnou žalobu, může běžící řízení u Okresního soudu v Sokolově teoreticky vytvořit právní stav, podle kterého žalobce nebude ani částečným spoluvlastníkem uvedených nemovitostí, a to pravděpodobně zpětně. OZNŘ s ohledem na tuto skutečnost navrhy, aby soud řízení přerušil až do právní moci rozhodnutí Okresního soudu v Sokolově o určení vlastnického práva k pozemkům parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X.

[V] Posouzení věci soudem

26. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

27. Soud rozhodl o věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť s tím účastníci souhlasili.
28. Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
29. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s., *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.*
30. Podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s., *soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo broží-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*
31. Žaloba není důvodná.
32. Soud stran věci samé uvádí, že řízení o (nařízení) odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona je řízením zahajovaným z moci úřední [arg.: „*Stavební úřad nařídí odstranění stavby (...)*“]. Zahájení řízení z moci úřední je v dispozici příslušného správního orgánu. Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může podat kdokoliv. Správní orgán, který takový podnět obdrží, řízení z moci úřední zahájí nebo neshledá důvody k zahájení řízení z moci úřední anebo podnět postoupí příslušnému správnímu orgánu (§ 42 správního řádu).
33. K situaci, kdy nebyly shledány důvody k zahájení řízení z moci úřední, zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „*Stěžovatel dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby dne 29. 1. 2008 a již dne 4. 2. 2008 mu bylo příslušným správním orgánem s uvedením důvodů sděleno, že jeho podnětu nebude vyhověno. Správní orgán tedy postupoval zcela v souladu s ustanovením § 42 správního řádu, včetně dodržení zákonem stanovené lhůty a zjevně tak nečinný nebyl. V rámci podané žaloby na ochranu proti nečinnosti podle ustanovení § 79 s. ř. s. se pak stěžovatel nedomáhal toho, aby správní orgán konal, ale domáhal se něčeho, k čemu uvedený institut neslouží, tj. aby správní orgán vyřídil podaný podnět konkrétním způsobem dle jeho představ, tedy aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí. Na tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že 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 vyřídít 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, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“ (rozsudek ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58).

34. Tento názor Nejvyššího správního soudu je široce akceptován i odbornou literaturou: „Případnou nečinnost správního orgánu spočívající v tom, že nebude zahájeno řízení z moci úřední, ač být zahájeno mělo, v jejímž důsledku bude docházet k porušování subjektivních práv osob, zřejmě není možné pokládat ani za tzv. jiný zásah, který není rozhodnutím, proti kterému by bylo možné brojit cestou správního soudnictví (§ 82 a násl. soudního řádu správního), a patrně ani za jiný zásah orgánu veřejné moci, proti kterému by bylo možné podat ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) Ústavy a § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu].“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 464), „Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může dát kdokoli – fyzická či právnická osoba, jiný správní orgán či jakýkoli jiný orgán veřejné moci. Nikdo však nemá subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno. (...) Ten, kdo podnět podal, nemá subjektivní právo na to, aby bylo řízení z moci úřední skutečně zahájeno, má však právo, jestliže o to požádá, aby mu správní orgán sdělil ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 199) a „Tyto podněty nelze ztotožňovat se žádostmi dle § 45, neboť podnět nepředstavuje pro správní orgán povinnost řízení zahájit a pro toho, kdo podnět podal, není spojen s právním nárokem na to, aby řízení bylo zahájeno. (...) Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných ustanovení, než je opatření proti nečinnosti podle § 80, a to z toho důvodu, že jim na základě § 42 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 povinnost správního orgánu řízení zahájit.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 235-236).
35. K žalobní legitimaci se Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) **zásahem, pokynem nebo donucením** („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) **správního orgánu, které nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), a **byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo** (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožit opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ (rozsudek ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). K tomu třeba dodat, že šestá z těchto podmínek byla modifikována novelou soudního řádu správního provedenou s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.
36. Jelikož podatel podnětu nemá subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, nemohl být žalobce Sdělením žalovaného, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, na neexistujícím právu zkrácen, a proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť žalobce neunesl už 2. podmínku (zkrácení na svých právech), natož 2. ve spojení s 1. podmínkou (příмого zkrácení na svých

právech) své věcné legitimace, takže tu nebyl žádný racionální důvod zabývat se dalšími svrchu vymezenými podmínkami jeho věcné legitimace.

37. Byť soud žalobu zamítl z důvodů vyjevených výše, *obiter dictum* uvádí, že v mezidobí od rozhodnutí ve věci (= 26. 2. 2021) do vyhotovení a vypravení rozsudku došlo k zásadní změně judikatury Nejvyššího správního soudu. I když se tato skutečnost, vzhledem k tomu, že krajský soud rozhodl o měsíc dříve, nemohla odrazit v jeho rozhodnutí, považuje za vhodné konstatovat, že rozšířený senát kasačního soudu dospěl v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39, mj. k závěru, který byl shrnut v právní větě I. takto: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.*“

[VI] Náklady řízení

38. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. V souzené věci měl procesní úspěch žalovaný. Konstantní judikatura správních soudů stran náhrady nákladů řízení správních orgánů dlouhodobě vychází z názoru, že správní orgán má právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které přesahují běžný rámec jeho úřední činnosti. Soud má však za to, že v souzené věci žalovanému správnímu orgánu žádné specifické (tedy přesahující běžnou úřední činnost) náklady soudního řízení nevznikly, byť žalovaný nárokoval náhradu nákladů řízení ve výši 7 928 Kč. Proto bylo rozhodnuto tak, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo. Na tomto výroku nemohlo nic změnit ani to, že žalovaný byl v soudním řízení zastoupen advokátem. Soud je toho názoru, že městský úřad okresního města, kterým Sokolov je, musí disponovat vlastním dostatečně odborně zdatným aparátem, který dokáže obhájit činnosti úřadu v řízení před soudem, a to plně v rámci standardních úředních povinností.
39. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, bylo rozhodnuto tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň dne 26. 2. 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu