



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: J. Š.  
bytem X  
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Filoušem  
sídlem Ostravská 16, 779 00 Olomouc

proti  
žalovanému: **Městský úřad Hranice**  
sídlem Pernštejnské náměstí 1, 753 01 Hranice

za účasti: I. F. M.  
bytem X  
II. J. K.  
bytem X

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby, která nebyla pravomocně povolena v řízení vedeném pod sp. zn. OSUZPD/2271/16

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

### **A. Vymezení věci, žaloba, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení**

1. Žalobce se podanou žalobou (po provedené změně žaloby) domáhal toho, aby zdejší soud označil jako nezákonný zásah žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby, a to udržovacích prací spočívajících v opravě dřevěných částí celodřevěného mlýna (výměna oje, konstrukce zadní podvalnice a dřevěného schodiště) na pozemku parc. č. X v katastrálním území P. (dále jen „oprava mlýna“), která nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení vedeném u žalovaného pod sp. zn. OSUZPD/2271/16. Žalobce rovněž navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost uvedené řízení zahájit.
2. Žalobce žalobě namítal, že došlo ke zrušení souhlasu s provedením opravy mlýna ze dne 22. 2. 2016, č. j. OSUZPD/2271/16-3. Následně proběhlo opakované stavební řízení, které však skončilo zastavením z důvodu zpětvzetí žádosti stavebníkem J. K. Za této situace měl žalovaný ihned rozhodnout o odstranění stavby mlýna podle § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Názor žalovaného, že oprava mlýna je jen udržovací prací ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona a jako takovou ji nelze odstranit postupem podle § 129 odst. 5 stavebního zákona, nemůže obstát. Podle žalobce oprava mlýna nepředstavuje udržovací práce, nýbrž stavební úpravu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, a je tudíž stavbou. I kdyby však měla povahu udržovacích prací, bylo by možné nařídit její odstranění postupem podle § 129 stavebního zákona.
3. Konkrétní zásah do svých práv spatřuje žalobce v tom, že je vlastníkem pozemků bezprostředně sousedících s pozemkem, na kterém stojí předmětný mlýn (zejména pozemků par. č. X, X a X, vše v k. ú. P.). Dále žalobce spatřuje zásah do svých práv v tom, že přístup na pozemek par. č. st. X, na kterém mlýn stojí, je možný jen skrze jeho pozemek par. č. X. Tak tomu bylo i v únoru 2016, kdy žalovaný vydal nezákonný souhlas s provedením opravy mlýna, která byla provedena bez souhlasu žalobce, který byl dotčen tím, že byl užíván jeho pozemek bez jakéhokoliv soukromoprávního titulu. Tento zásah netrval jen po dobu realizace opravy mlýna, ale trvá i nadále. Technický stav mlýna totiž hraje významnou roli v otázce jeho návštěvnosti veřejností, která k mlýnu využívá bez jakéhokoliv oprávnění žalobcův pozemek. Čím lepší je technický stav mlýna, tím více osob jej navštěvuje. Poslední zásah spatřuje žalobce v imisích, které vznikají v důsledku prohlídek pořádaných pro veřejnost.
4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Ve svém vyjádření zrekapituloval průběh řízení a uvedl, že oprava mlýna je udržovací prací ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona, na kterou se ustanovení § 129 stavebního zákona nevztahuje, neboť to umožňuje nařídit odstranění toliko stavby, zařízení nebo terénních úprav.
5. Osoby zúčastněné na řízení se k věci samé nevyjádřily.

### **B. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu a předchozí soudní řízení**

6. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že stavebník J. K. ohlásil žalovanému dne 16. 2. 2016 provedení opravy mlýna. K provedení této opravy vydal žalovaný stavebníkovi souhlas s provedením stavebního záměru ze dne 22. 2. 2016, č. j. OSUZPD/2271/16-3. Dne 8. 7. 2016 podal žalobce podnět ke zrušení uvedeného souhlasu. Následně žalovaný zrušil předmětný souhlas usnesením ze dne 28. 11. 2016, č. j. OSUZPD/2271/16-9, a to s účinky ke dni vydání souhlasu s provedením stavebního záměru. Dne 18. 10. 2017 vzal stavebník svou žádost zpět a žalovaný usnesením ze dne 24. 2. 2020 opakované stavební řízení

zastavil. Toto usnesení bylo žalobci doručeno dne 23. 4. 2020. Žalobce dne 6. 5. 2020 učinil u žalovaného podnět k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby – opravy mlýna. Na tento podnět žalovaný reagoval přípisem ze dne 2. 6. 2020, ve kterém žalobci sdělil, že rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nelze vydat, neboť oprava mlýna spočívala toliko v udržovacích pracích, jejichž účelem bylo zabezpečit dobrý technický stav stavby, a že stavební zákon neumožňuje nařídit odstranění udržovacích prací. Proto žalovaný podnět žalobce odložil. Dne 9. 6. 2020 učinil žalobce u Krajského úřadu Olomouckého kraje žádost o odstranění nečinnosti žalovaného spočívající ve vydání rozhodnutí o odstranění stavby – opravy mlýna.

7. Následně krajský soud usnesením ze dne 16. 12. 2020, č. j. 65 A 99/2020-35 žalobu (tehdy ještě na ochranu proti nečinnosti) odmítl s tím, že její použití je v tomto případě vyloučeno. Současně krajský soud uvedl, že ani případná zásahová žaloby by s ohledem na tehdejší judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) nebyla přípustná. NSS však uvedené usnesení svým rozsudkem ze dne 22. 4. 2021, č. j. 9 As 13/2021-32 zrušil a uložil zdejšímu soudu, aby s ohledem na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci ŽAVES“) poučil žalobce o možnosti změny žalobního typu na žalobu proti nezákonnému zásahu. Na základě učiněné výzvy žalobce změnil svou žalobu na žalobu proti nezákonnému zásahu.

### C. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí soudu podle § 87 odst. 1 část věty před středníkem zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud rozhodl bez jednání podle § 51 s. ř. s.
9. Krajský soud se předně zabýval naplněním podmínek aktivní procesní legitimace, a to v rozsahu, v jakém byla vymezena v rozsudku ve věci Ž. V tomto rozsudku NSS připustil podání zásahové žaloby v případech, kdy je správní orgán nečinný ohledně nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby, která zasahuje do hmotných práv žalobce. NSS v uvedeném rozsudku vymezil striktní podmínky, které musí žalobce splnit před podáním žaloby. Jednou z těchto podmínek je, že taková osoba je povinna učinit u nečinného správního orgánu podnět ve smyslu § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Smyslem této podmínky je, aby se nečinný správní orgán dozvěděl o tom, že někde existuje nepovolená stavba a že zasahuje do hmotných práv žalobce. Tímto způsobem musí i s ohledem na zásadu subsidiarity správního soudnictví vyjádřenou v § 5 s. ř. s. dostat nečinný správní orgán možnost zjednat nápravu. Správní orgán tak musí od žalobce vědět nejen o samotné nepovolené stavbě, nýbrž i o intenzitě zásahu nepovolené stavby do práv žalobce. NSS doslova uvedl, že *„v tomto smyslu je pro osoby dotčené na hmotných právech podnět podle § 42 správního řádu jiným právním prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a tedy předpokladem přípustnosti zásahové žaloby. Nepodal-li žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby podnět s relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech, a nevyčkal-li, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví (§ 42 správního řádu), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech. Správní orgán se totiž sice (možná) dopouští porušení objektivního práva, nezkracuje však na právech právě tohoto žalobce. Proto je třeba hledět na tento podnět*

*jako na jiný právní prostředek, kterým se lze domáhat ochrany, ve smyslu § 85 s. ř. s.“ (srov. body 93 až 101 rozsudku ve věci Ž). Další podmínkou je, že se osoba dotčená nečinností správního orgánu obrátí na nadřízený orgán s podnětem na uplatnění prostředků ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu.*

10. Žalobce k žalobě připojil kopii podání ze dne 6. 5. 2020, které bylo adresováno žalovanému a které bylo označeno jako *„Podnět k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby“*. V něm žalobce uvedl, že byl účastníkem opakovaného stavebního řízení, které bylo zastaveno. Z tohoto důvodu měl podle žalobce žalovaný na základě § 129 stavebního zákona nařídit odstranění opravy mlýna. Závěrem žalobce požádal o to, aby byl vyrozuměn o provedených úkonech. Z tohoto podnětu vyplývá, že žalobce sice upozornil žalovaného na to, že podle jeho názoru existuje stavba, která nebyla v opakovaném stavebním řízení povolena (na tomto místě soud nehodnotí, zda se jednalo o stavbu nebo o udržovací práce), avšak nesdělil žalovanému nic o tom, jakým způsobem předmětná stavba mlýna zasahuje do jeho hmotných práv. Žalobce nicméně v podání ze dne 8. 7. 2016, jehož obsahem byl podnět žalovanému ke zrušení souhlasu s opravou mlýna, uvedl, že nesouhlasí s přístupem k mlýnu přes jeho pozemek par. č. X. Jinak řečeno, žalobce již v tomto podání uvědomil žalovaného o tom, že oprava mlýna dle jeho názoru zasahuje do jeho vlastnického práva tím, že přístup k mlýnu je možný jen skrze jeho pozemky. Žalovaný tudíž již od července 2016 věděl o tom, že oprava mlýna může zasahovat do práv žalobce. V tomto případě tak není nutné trvat na tom, aby žalobce znovu zopakoval tvrzení o zásahu do jeho práv i před podáním žaloby. Smyslem předmětné podmínky uvedené v rozsudku ve věci Ž. bylo umožnit správnímu orgánu reagovat na kvalifikované sdělení o tom, že konkrétní nepovolená stavba zasahuje do práv konkrétní osoby. V nyní projednávané věci však není pochyb o tom, že o možném zásahu opravy mlýna žalovaný věděl.
11. Následně žalobce podáním ze dne 9. 6. 2020 učinil u Krajského úřadu Olomouckého kraje žádost o odstranění nečinnosti žalovaného spočívající ve vydání rozhodnutí o odstranění stavby – opravy mlýna. Žalobce též v žalobě identifikoval možné zásahy do jeho hmotných práv.
12. Na základě uvedeného krajský soud uzavírá, že podmínky aktivní procesní legitimace byly splněny, a mohl přistoupit k věcnému projednání žaloby.
13. Podle § 82 s. ř. s. *„každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“*.
14. Pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. je nezbytné splnit pětici kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka). Není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65; č. 603/2005 Sb. NSS).
15. Rozsudek ve věci Ž. prvně připustil možnost, aby se konkrétní osoba domáhala zásahovou žalobou ochrany svých práv v případě nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. NSS zdůraznil, že řízení o odstranění stavby (tak jako jiná řízení zahajovaná z moci úřední)

slouží k ochraně objektivního práva, nikoliv veřejných subjektivních práv osob. Nicméně pokud by správní orgán svou nečinností toleroval nepovolenou stavbu, která zasahuje do hmotných práv konkrétní osoby, bylo by (ne)jednání správního orgánu nejen v rozporu s objektivním právem, ale ve svém důsledku by správní orgán porušením svých povinností stanovených primárně k ochraně objektivního práva zasáhl rovněž do subjektivního práva takové osoby. Nezákonným zásahem v takovém případě je nečinnost správního orgánu ohledně zahájení řízení o odstranění stavby. NSS v uvedeném rozsudku zdůraznil, že jeho právní názor je nutné vykládat restriktivně. Žaloba je tedy mj. přípustná jen v případě, že žalobce je v důsledku nečinnosti správního orgánu skutečně zasažen ve svém hmotném právu a nemá k dispozici jiný prostředek ochrany práv, zejména žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. či jiný opravný prostředek v rámci správního řízení. Žalobce proto musí myslitelně tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku nezahájení řízení z moci úřední. Tato podmínka podle názoru soudu splněna byla.

16. První zásah do svého hmotného práva spatřuje žalobce v tom, že je vlastníkem sousedních pozemků okolo pozemku par. č. st. 300, na kterém mlýn stojí. Tímto tvrzením však žalobce žádný reálný zásah do svých hmotných práv nepopisuje. Žalobce pouze konstatuje fakt, že je vlastníkem sousedních pozemků. Mezi tuto skutečnost a zásah do hmotných práv však nelze klást rovnítko.
17. Další zásah spatřuje žalobce v imisích vznikajících na pozemku par. č. st. X v důsledku pořádání prohlídek mlýna pro veřejnost. Ani toto tvrzení není dostatečně konkrétní, neboť z něj není vůbec zřejmé, o jaké imise by se mělo jednat a jak se konkrétně projevují na pozemcích žalobce a v jeho právní sféře.
18. Poslední dotčení na svých právech spatřuje žalobce v tom, že přístup na pozemek par. č. st. X, na kterém mlýn stojí, je možný jen skrze pozemek žalobce par. č. X. Tento přístup využívá kdokoliv, kdo se chce k mlýnu dostat, zejména veřejnost. Čím lepší technický stav mlýna je, tím více osob z řad veřejnosti jej navštěvuje, čímž se zvyšuje intenzita zásahu do práv žalobce.
19. Ani v tomto žalobcově tvrzení však soud neshledává důvod pro to, aby mohl konstatovat, že nečinností žalovaného bylo zasaženo do hmotných práv žalobce. Předně je nutné si uvědomit, že samotný mlýn není tou stavbou, která je podle žalobce nepovolená. Tou je jen oprava mlýna specifikovaná výše. Skutečnost, že veřejnost, resp. osoby zúčastněné na řízení využívají (dle žalobce neoprávněně) pozemky žalobce za účelem přístupu k mlýnu, není způsobeno opravou mlýna, ale již samotným uspořádáním právních vztahů v dané lokalitě. Jinak řečeno, i kdyby soud přikázal žalovanému zahájit řízení o odstranění opravy mlýna a tato následně skutečně byla odstraněna (byť soud opětovně připomíná, že nyní nehodnotí to, zda se jednalo o pouhé udržovací práce či stavební úpravy), neprojevovalo by se to v právní sféře žalobce, neboť jak veřejnost, tak osoby zúčastněné na řízení by k samotnému mlýnu v původním stavu docházeli stejně (sám žalobce v žalobě tvrdil, že i v minulosti veřejnost užívala pozemky žalobce za účelem přístupu k mlýnu). Do práv žalobce v uvedeném smyslu tak může zasahovat jediné stavba mlýna jako takového, nikoliv jeho oprava. O samotnou stavbu mlýna však v tomto řízení vůbec nejde. Tuto skutečnost pak nelze překonat spekulativním tvrzením, že zlepšením technického stavu mlýna se zvýší jeho návštěvnost a tím se i zvýší počet osob, které jej budou navštěvovat a k přístupu využívat žalobcův pozemek. Jak již bylo uvedeno, tento zásah totiž nutně musí být spojen se samotným mlýnem.

20. Žalobce tedy podle závěru soudu neprokázal, že by do jeho vlastnického práva zasahovala předmětná stavba, tj. vyměňená oj, vyměňená zadní podvalnice či nové schodiště ve stavbě daného mlýna. Výše uvedená podmínka č. 2, tj. zkrácení žalobce na jeho právech tvrzeným zásahem, tudíž splněna nebyla. Z toho důvodu soud žalobu zamítl.

#### D. Závěr a náhrada nákladů řízení

21. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
23. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s.

#### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být **zastoupen advokátem**; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Olomouc 9. listopadu 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.  
předsedkyně senátu