



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **V. H.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D.
sídlem Aranžerská 166, Praha 9

proti
žalovanému: **Městský úřad Benešov**
sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení
o odstranění nepovolené terénní úpravy na pozemku p. č. XA v k. ú. X

takto:

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

Odůvodnění:

Předmětem sporu je, zda žalovaný nezákonně zasáhl do žalobcových práv nezahájením řízení o odstranění terénních úprav na pozemku sousedícím s pozemkem žalobce.

Obsah žaloby

1. Žalobce je vlastníkem pozemků p. č. XB a st. p. č. XC v k. ú. X (všechny dále popisované nemovité věci se nacházejí v tomto katastrálním území, není-li uvedeno jinak). Ty přímo sousedí s pozemkem p. č. XA, na němž jeho vlastník a jeho právní předchůdce podle žalobce provedli v uplynulých 20 letech (v letech 2002 – 2003, okolo roku 2014 a v roce 2017) nepovolené terénní úpravy. Šlo o postupné navážky provedené svépomocí prakticky na celém pozemku, kterými došlo ke zvýšení a zarovnáání původně svažitého terénu. Podél jižní hranice žalobcova pozemku ční nad původní úrovní terénu 2 až 3 metry vysoký, uměle vytvořený a poměrně příkrý násep, který výrazně změnil vzhled prostředí a pohledové i odtokové poměry. Působí jako nepřirozená, hmotově předimenzovaná a neestetická bariéra, omezuje výhled ze žalobcových pozemků a jeho domu směrem k jihu a usnadňuje sousedovi a jeho rodině pohled na nemovité věci žalobce, čímž znatelně omezuje dosavadní úroveň soukromí žalobce a jeho rodiny. Terénní úpravy byly provedeny zcela laicky, bez jakékoli dokumentace či technického plánu a bez ověření ze strany stavebního úřadu, autorizované osoby nebo stavebního dozoru a bez jakéhokoli správního rozhodnutí.
2. Správní orgány při vyřizování žalobcova podnětu na zahájení řízení o odstranění stavby vyšly podle žalobce z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný nařídil a provedl tři kontrolní prohlídky, aniž o tom žalobce jako podatele podnětů a stížností uvědomil. Žalobce tak neměl možnost se kontrolních prohlídek účastnit a reagovat na nepravdivá tvrzení vlastníka sousedního pozemku o tom, jak vznikly terénní úpravy. Správní orgány také ignorovaly žalobcovy důkazní návrhy, zejména výpovědi svědků, a skutkový stav zjišťovaly zcela selektivně (převzaly tvrzení souseda a ignorovaly žalobcova tvrzení, přičemž rozpor mezi nimi objektivně nevypořádaly).
3. Tvrzení vlastníka sousedního pozemku obsažená v protokolu o kontrolní prohlídce ze dne 18. 9. 2020 jsou buď nepravdivá, nebo zkreslující. Žalobcův pozemek, na kterém stojí jeho dům, rozhodně není „roklí“. Tento pozemek měl původně charakter mírné, přirozené terénní deprese, jejíž svah se směrem k jihu pozvolně zvedal. Nepravdivé je též tvrzení, že k mírnému navýšení pozemku ve východní části došlo při výstavbě komunikace asi před 18 lety kvůli zářezu komunikace do terénu a nahrnutím odtěžené zeminy. Rozhodně nešlo o mírné navýšení, ale o navýšení přinejmenším o 1 m, a pokud nelegální navážku skutečně provedl stavebník komunikace, pak ji vlastník sousedního pozemku akceptoval. Při posuzování nepovolených terénních úprav je samozřejmě nerozhodné, zda je provede vlastník pozemku nebo někdo jiný. K tvrzení, podle kterého byla asi před třemi lety pouze v západní části pozemku v ploše cca 10 x 10 m rozprostřena zemina a při tom došlo ke zvýšení terénu o cca 50 cm, žalobce namítá, že toto „rozprostření“ bylo ve skutečnosti podstatně širší (v řádu stovek metrů výměry) a šlo jen o jednu ze tří etap systematických navážek zeminy.
4. Krajský úřad při vyřizování podání žalobce ze dne 15. 5. 2021 skutkový stav ověřoval pouze nahlédnutím do leteckých map. Žádné další podklady si neopatřil, pozemek nenavštívil a důkazní návrhy přešel bez jakékoli reakce. Z ortofotomap, jejichž základem jsou fotografie pořizované z letadla z výšky několika set metrů, nemohl správní orgán zjistit žádné podstatnější informace. Přístup krajského úřadu při ověřování skutkového stavu věci byl nejen formalistický a povrchní, ale především zcela nezpůsobilý zjistit řádně skutkovou podstatu věci.
5. Všechny tři etapy navážek spojuje stejné místo, obdobný způsob provedení a shodný účel i záměr, je proto třeba posuzovat je jako jeden celek, tj. jako jednu terénní úpravu.

Všechny navážky samy o sobě i ve výsledném celku jsou terénními úpravami, které vyžadovaly územní rozhodnutí a povolení (popřípadě souhlas) stavebního úřadu, a jsou tedy nepovolené. Není přitom podstatné, že terénní úpravy jsou osázeny nebo zarostlé zelení. Nepovolené terénní úpravy lze legalizovat jedině jejich dodatečným povolením. Povinností stavebního úřadu je zahájit řízení o odstranění nepovolených terénních úprav, jakmile se o nich dozví. Tato povinnost nezaniká uplynutím času. Provedené terénní úpravy zhoršují kvalitu prostředí a zasahují do vlastnického práva žalobce k jeho nemovitostem. Terénní úpravy těsně za hranicí pozemků žalobce vytvořily strmý násep o výšce 2 až 3 metry a současně zvedly úroveň sousedního pozemku nad úroveň žalobcova pozemku, čímž způsobily prakticky úplnou ztrátu výhledu směrem k jihu a původní a dlouhodobě zavedené míry

soukromí (zvýšená úroveň sousedního pozemku má charakter vyvýšené plošiny umožňující téměř dokonalý výhled na plochu níže položených nemovitých věcí žalobce).

6. Žalobce se proto domáhá, aby soud určil, že nečinnost žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené terénní úpravy je nezákonným zásahem, a přikázal žalovanému, aby do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zahájil řízení o nařízení odstranění nepovolené terénní úpravy.

Vyjádření žalovaného a replika žalobce

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že o provedení kontrolní prohlídky na základě žalobcova podnětu dne 20. 10. 2017 byl žalobce informován sdělením ze dne 27. 9. 2017, které převzal dne 2. 10. 2017. Při prohlídce žalovaný zjistil, že pozemek byl pokryt travním porostem evidentně staršího data, nenacházela se na něm žádná navážka. Vlastník sousedního pozemku při kontrolní prohlídce uvedl, že na pozemek žádnou zeminu neuložil. Při porovnání sklonu okolních pozemků bylo vidět, že v době konání prohlídky ani v nedávné minulosti nedošlo k žádné navážce. Na základě žalobcova podnětu ze dne 14. 8. 2020 vykonal žalovaný další kontrolní prohlídku, při níž bylo opět zjištěno, že nebyly provedeny terénní úpravy ve smyslu stavebního zákona. Celý pozemek byl pokryt travním porostem evidentně staršího data, v severní části byl vysoký a nepropustný. Při výstavbě sousední komunikace došlo k zářezu do stávajícího svahu, což bylo patrné z profilu. Na pozemku byly též umístěny sloupky elektrického vedení. Žalovaný následně sdělením ze dne 22. 9. 2020 žalobce informoval, že provedené úpravy nejsou terénními úpravami. Ke třetí kontrolní prohlídce dne 29. 4. 2021, která proběhla za účasti dvou referentů stavebního úřadu, žalovaný žalobce nepřizval, neboť stavební zákon neukládá povinnost přizvat k ní podatele podnětu. Žalobcův názor znal žalovaný z jeho písemných podání. Tvzení, že vlastník sousedního pozemku se svým dědečkem provedl v uplynulých letech prakticky na celém pozemku terénní úpravy, jimiž došlo k navýšení terénu o 2 až 3 metry a vytvoření příkrého náspu, přičemž tuto činnost měl provádět s použitím lopaty a kolečka, je dle mínění žalovaného nepravdivé. S ohledem na výměru pozemku a tvrzené ruční provádění prací je to v podstatě i technicky nemožné. Druhá a třetí etapa navážek měly být podle žalobce provedeny v roce 2017, tedy v roce, kdy žalovaný vykonal první kontrolní prohlídku.
8. Žalovaný nezpochybňuje, že osázený val může být terénní úpravou. Na místě však bylo zjištěno, že se nejedná o žádnou „čerstvou výsadbu“, ale sedlý materiál, který postupem času zarostl, a nic nenasvědčovalo tomu, že by byl na pozemek navezen v nedávné době (několik let nazpět). Původní terén byl dle výpovědi vlastníka sousedního pozemku

svažitý, k jeho navýšení došlo při výstavbě komunikace asi před 18 lety kvůli zářezu komunikace do terénu. Část odtěžené zeminy byla patrně nahnuta na dotčený pozemek, ale i na sousední pozemky, ovšem bez přičinění vlastníka tohoto pozemku nebo jeho dědečka. V případě navážky provedené v rozsahu tvrzeném žalobcem by stávající sloupy elektrického vedení musely být částečně zahrnuty, což při kontrolních prohlídkách nebylo zjištěno. Skutečnost, že důvody pro zahájení správního řízení, jeho vedení a nařízení odstranění stavby existují, musí stavební úřad zjistit a v řízení nepochybně prokázat. Důkazní břemeno nese stavební úřad. Pokud žádnou neoprávněnou stavbu neshledal, těžko mohl nařídit její odstranění. Žalovaný v současné době vede řízení o změně využití sousedního pozemku, jedná se o povolení terénních úprav spočívajících v částečném odstranění zeminy, čemuž se žalobce v tomto řízení snaží bránit. Žalovaný má proto za to, že se mezi žalobcem a vlastníkem sousedního pozemku může spíše jednat o trvající sousedské spory, které řeší přes úřady a nyní přes soud.

9. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.
10. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že v žalobě nepřesně uvedl, že jej žalovaný o kontrolní prohlídce v roce 2017 neuvědomil. Ve skutečnosti tomu bylo zřejmě tak, že žalovaný v roce 2017 o kontrolní prohlídce žalobce sice předem uvědomil, ale na telefonický dotaz žalobci sdělil, že k prohlídce „nebyl přizván“ a že „není důvod, aby u prohlídky byl“. Ve sdělení o konání kontrolní prohlídky není uveden čas jejího konání. Jde přitom o jiný dokument, než byl doručen vlastníku sousedního pozemku, který obdržel „výzvu k účasti na kontrolní prohlídce“. O dvou zbývajících kontrolních prohlídkách žalovaný žalobce předem neuvědomil vůbec. Z fotografií pořízených zřejmě při kontrolní prohlídce dne 18. 9. 2020 je patrné, že na dotčeném pozemku je násep i na jeho západní straně, tedy na opačné straně, než vede komunikace. Z toho žalobce dovozuje, že vede-li komunikace podél východní hranice, pak pokud by násep vznikl skutečně jen „kvůli zářezu komunikace do terénu, kdy byla část odtěžené zeminy nahnuta na dotčený pozemek“, bylo by prakticky vyloučeno, že by v důsledku takového nahnutí vznikl násep i na opačné straně. Vzdálenost mezi západní a východní hranicí je totiž 43 m. Vlastník sousedního pozemku a jeho dědeček samozřejmě mohli provést (a provedli) navážky tak, aby nezahrnuli sloup elektrického vedení. Žalobce nikdy netvrdil, že navážky vedly k zahrnutí tohoto sloupu.
11. Vlastník sousedního pozemku a v návaznosti na něj i žalovaný interpretují „realitu náspu“ vedoucího podél komunikace zjevně zkresleně. Z fotografie pořízené při kontrolní prohlídce dne 20. 10. 2017 je patrné, že levá strana zářezu (u dotčeného pozemku) je podstatně (přinejmenším o 1,5 m) vyšší než pravá strana zářezu.

Skutečnosti plynoucí ze správního spisu.

12. Žalobce podáním ze dne 15. 9. 2017 požádal žalovaného o „prověření souladu vytvoření navážkového valu“ na pozemku p. č. XA s právními předpisy. Uvedl, že jde o nepovolené terénní úpravy, které negativně ovlivňují jeho pozemek. Žalobce se snažil vlastníka pozemku kontaktovat, ale bylo mu sděleno, že s navezeným valem nehodlá nic dělat. Přípisem ze dne 27. 9. 2017 (doručeným žalobci dne 2. 10. 2017) žalovaný žalobci sdělil, že na základě jeho podnětu bude na pozemku p. č. XA dne 20. 10. 2017 vykonána kontrolní prohlídka. Kontrolní prohlídka proběhla uvedeného dne za přítomnosti vlastníka pozemku p. č. XA. Žalovaný při ní zjistil, že celý pozemek je pokryt travním porostem evidentně staršího data, nenachází se na něm žádná navážka. Při porovnání sklonu

okolních pozemků bylo vidět, že zde ani v nedávné minulosti nedošlo k žádné navážce. Vlastník pozemku při kontrolní prohlídce uvedl, že na pozemek nikdy žádnou zeminu neuložil, jeho tvar je stejný jako před lety (asi v roce 1996), kdy došlo k jeho rozparcelování. Součástí záznamu z kontrolní prohlídky je též fotodokumentace.

13. Dne 14. 8. 2020 žalobce podal žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění terénních úprav na pozemku p. č. XA, k němuž přiložil aktuální i historické fotografie tohoto pozemku. Uvedl, že jeho vlastník na jaře přišel za žalobcem s tím, že se chystá navýšený pozemek snížit, čemuž byl žalobce rád. Namísto toho však vlastník přinesl k podpisu návrh na terénní úpravy, z něhož vyplývá, že ke snížení pozemku podle dohody nemá dojít, a naopak má být v jednom bodě navýšen. Žalobce uvedl, že jeho pozemek je oproti okolí v malé roklině a navyšování okolního pozemku je v rozporu s jeho právy a je bezohledné. Žalovaný dne 18. 9. 2020 provedl na pozemku p. č. XA kontrolní prohlídku, jíž se kromě pracovníků žalovaného účastnil též vlastník uvedeného pozemku. Bylo zjištěno, že jde o pozemek, který se mírně svažuje směrem k východu, přičemž cca 4 m od hranice se stávající komunikací na pozemku p. č. XD je svah prudký (cca 1,5:1) s výškovým rozdílem cca 2 m od povrchu komunikace. Další, hustě zarostlý svah (cca 1:1) je též u severní hranice se sousedním pozemkem p. č. XB ve vlastnictví žalobce (výškový rozdíl mezi těmito pozemky je cca 2 m). Celý pozemek je pokryt travním porostem evidentně staršího data, v severní části je porost vysoký a neprostupný. Půlka jižní hranice pozemku výškově navazuje na hranici se sousedním pozemkem p. č. XE. Je zde vidět, že před stavbou domu na tomto pozemku tvořily oba pozemky (p. č. XE s XA) souvislou plochu. Při výstavbě komunikace došlo k zářezu do stávajícího svahu, což je patrné z profilu, a patrně i k malému navýšení terénu nad touto komunikací. Vlastník dotčeného pozemku uvedl, že žádné terénní úpravy neprovedl, pouze v západní části byla asi před třemi lety v ploše cca 10 x 10 m rozprostřena část zeminy, která byla vykopána při stavbě bazénu na sousedním pozemku, čímž na této ploše došlo k navýšení terénu cca o 50 cm. Pozemek byl svažitý, k jeho mírnému navýšení ve východní části došlo při výstavbě komunikace asi před 18 lety, a to kvůli zářezu komunikace do terénu. Část odtěžené zeminy byla patrně nahrnuta na pozemek p. č. XA. Na sever od pozemku, kde se nachází žalobcův dům, byla v minulosti rokle, proto je tento pozemek níže než sousední pozemky.
14. Přípisem ze dne 22. 9. 2020 žalovaný žalobci sdělil, že provedené úpravy svažitého pozemku p. č. XA nejsou terénními úpravami ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, nevyžadují rozhodnutí ani jiné opatření stavebního úřadu.
15. Žalobce dne 1. 2. 2021 proti tomuto sdělení podal stížnost, v níž argumentoval obdobně jako v žalobě. Vedoucí odboru výstavby žalovaného na základě tohoto podání vydala pokyn „znovu prověřit argumenty a podklady uvedené v neoprávněné stížnosti [žalobce] a v té souvislosti se zabývat otázkou, zda neexistují důvody pro postup podle § 156 správního řádu, zejména otázkou, zda stanovisko ze dne 22. 9. 2020 netrpí vadami“. Žalovaný měl stížnost za neoprávněnou, neboť podle jeho názoru stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nelze v daném případě využít. Správní řád totiž poskytuje jiný nástroj, a to postup podle § 156.
16. Žalovaný následně provedl dne 29. 4. 2021 další kontrolní prohlídku pozemku p. č. XA za účasti jeho vlastníka. V záznamu z kontrolní prohlídky je uvedeno, že žalovaný nadále trvá na původním zjištění (popsaném v záznamu z kontrolní prohlídky ze dne 18. 9. 2020), že na pozemku nebyly provedeny zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění

vzhled prostředí nebo odtokové poměry. Nejde tedy o terénní úpravy, které by vyžadovaly rozhodnutí nebo jiné opatření stavebního úřadu.

17. Dne 15. 5. 2021 podal žalobce u Krajského úřadu Středočeského kraje žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti proti sdělení ze dne 22. 9. 2020 a podnět k opatření proti nečinnosti. Přípisem ze dne 23. 8. 2021 krajský úřad žalobci sdělil, že v postupu žalovaného neshledal zásadní pochybení či nedostatky. Nahlédnutím do archivních snímků ortofotomapy veřejně přístupných portálů CUZK.cz a mapy.cz ověřil popis skutečného stavu uvedený v zápisu z provedené kontrolní prohlídky ze dne 29. 4. 2021. Krajský úřad konstatoval, že z archivních snímků je patrné, že minimálně od roku 2013 neproběhla v terénu žádná viditelná změna, mimo přirozeně rozbujelé vegetace při hranici se žalobcovým pozemkem. Z ortofotosnímků je patrné, že při této hranici jsou umístěny sloupky elektrického vedení a v terénu nebyly v poslední době provedeny žádné úpravy. Shodně krajský úřad argumentoval v přípisu ze dne 23. 8. 2021, kterým vyřídil žalobcův podnět k opatření proti nečinnosti.

Jednání soudu

18. Při jednání dne 29. 11. 2022 setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích.
19. Soud provedl důkaz výsledkem svědků.
20. Svědek T. J. (žalobcův soused, vlastník pozemků p. č. XE a XF) uvedl, že když se „zokružnila“ ulice (někdy v minulosti, před 15 – 18 lety) pan Dobrý rozparceloval pole a parcely rozdělil mezi své potomky. Když se bagrovala silnice, navázela se hlína na dotčený pozemek (do pravého horního rohu u zatáčky, kde pozemek sousedí se silnicí a žalobcovým pozemkem), výškově to mohlo být tři čtvrtě metru nebo metr. Parcela byla obloukovitá, padala do příkopu. Bratr pana Dobrého dotčenou parcelu seká, udržuje ji. Pět až osm let zpět kopal bazén, tak hlínu navážel (dvě až tři „tetry“) někam na dotčený pozemek. Nebylo přesně vidět kam, asi do zadních partií, někam dále od cesty. Nebylo toho nějak moc, žádná kvanta. Vozilo se to na kolečku, těžká technika tam nebyla. Později se tam kromě sekání trávy nic nedělo. K fotografii A (příloha 2 žaloby) uvedl, že ji pořídil on, jde o fotografii jeho rozestavěného domu. V X žije od narození, domy stavěli přibližně současně se žalobcem. Tmavě zelený pás nad maringotkou je mez s porostem a nad ní pole, maringotka stojí v úrovni cesty. Tam, kde začínají šipky, začíná parcela žalobce, stráž se musela probagrovat, aby se cesty spojily výškově. Nevšiml si, že by někdy někdo nějakou zeminu z pozemku odvážel. Palety jsou v úžlabí, od nich se zvedá terénní vlna. Oproti stavu v době, kdy se budovala pozemní komunikace, není schopen posoudit, zda na dotčeném pozemku došlo k terénnímu posunu. Myslí si, že po navezení zeminy při budování komunikace na pozemku nedošlo ke zvýšení, maximálně při budování bazénu došlo k navezení zeminy v zadních částech.
21. Svědek M. K. (spoluvlastník pozemků p. č. XG a XH) uvedl, že když se budovala komunikace pod dotčeným pozemkem, navázela se na něj hlína, je to určitě více než 15 let, a to do místa, kde je zatáčka (pravý horní roh na hranici se silnicí a pozemkem žalobce). Kolik bylo zeminy přesně, nedokáže říct, určitě to byl alespoň metr. Zemina se dávala do místa nad žluté palety, které jsou vidět na fotografii A (příloha 2 k žalobě). Později pozemek možná srovnali do roviny, ale to si přesně nevybavuje. Do domu se nastěhovali 5. 11. 2000. Zelená linie na fotografii jsou keře, trnky, bezy. Teprve když se dělala cesta, navozili zeminu na dotčený pozemek. Odjakživa tam byl násep, do kterého zakrojili cestu, pravá strana se ještě navýšila při navážce během budování cesty. K fotografii z kontrolní

prohlídky z 29. 4. 2021 (pohled na pole směrem ze západu, č. l. 29 soudního spisu) uvedl, že jde o navážku, terén byl původně víceméně rovný, jde o dorovnaný terén. Vzniklo to, když začali dělat cestu. Do té doby bylo pole víceméně rovné. Po navážce ze silnice už žádné terénní úpravy nezaznamenal.

22. Svědkyně H. H. (žalobcova manželka) uvedla, že může říct jen to, co ví od manžela. Seznámili se v roce 2006 – 2007, do X začala jezdit pomáhat někdy v roce 2008, a to od manžela začala slýchat, že dochází k navyšování sousedního pozemku. Mluvil hlavně o tom, že se to zarovná, že se zkouší se sousedem domluvit. Navyšování ale pokračovalo, dokonce ji na to upozornily její děti. Žalobce získal telefon na majitele sousedního pozemku, ten ale nefungoval. Žalobce se situaci dlouho snažil řešit dohodou s bratrem vlastníka sousedního pozemku. Domluva ale nebyla možná. Poté podali podněty, které všechny byly odmítnuty. Okolo roku 2017 celou rodinu čekala dlouhodobá cesta do zahraničí, před ní mluvila s Ing. D. (*úřední osoba stavebního úřadu, pozn. soudu*). Její přístup byl vstřícný, vzhledem k cestě do zahraničí už celou věc nestačili dotáhnout. Po návratu se pozemek pořád navyšoval. Teď se stalo, že když je v prvním patře, na balkoně, už je v rovině vedlejšího pozemku, předtím byli výš. Vlastník dotčeného pozemku se domlouval se žalobcem, přinesl i návrh terénních úprav, žalobce mu to chtěl hned podepsat. Po prozkoumání návrhu ale zjistili, že návrh neodpovídá jejich dohodě. Ještě před podáním žaloby se s vlastníkem sešli a otevřeně mu řekli, že by stačilo, pokud by navršenou zeminu pouze trochu ubral, a že se chystají podat žalobu. Viděla bratra majitele pozemku, jak tam navážel hlínu kolečkem a jak pozemek upravoval, sekal jej apod. Bylo to spíše později, od roku 2009 a nejvíce od roku 2014 – 2017, kdy tam začali více jezdit. Pozemek se zvedl více než o jeden metr, šlo o výrazné zvýšení. K největšímu navýšení došlo v místech, kde se „udělal“ val (hradba), ale postupně se zvyšoval pozemek po celé ploše. Svědkyně bydlí v X kvůli práci a škole, v X tráví delší víkendy, nejde zatím o upravené bydlení, které by šlo užívat nějak soustavně. Mají vidinu, že by se tam přesunuli trvale, ale právě vzhledem ke stavu sousedního pozemku si to nedokáže představit, což je trápí. Objekt na žalobcově pozemku aktuálně využívají k rekreaci. Ke zvýšení pozemku došlo postupným navážením zeminy, přes týden tam nebyli, takže přesně neví, jakým způsobem. Všimla si pouze velkého skoku, upozornili ji na to i přátelé nebo obyvatelé obce. Vlastník sousedního pozemku ani nezpochybňoval, že dochází k navážení (bratr vlastníka pomocí kolečka). Hlínu si vozil nebo nahrnoval zezadu dopředu, šlo o metr až dva na hranici se žalobcovým pozemkem.
23. Svědek Ing. P. D. (vlastník pozemku p. č. XA, na kterém měly být provedeny terénní úpravy) uvedl, že kdyby chtěl pozemek zvyšovat a terénní úpravy zachovat, neodvážel by přece nyní z pozemku zeminu. Rozhodně nešlo o cílené úpravy, které by měly na pozemku zůstat. U výstavby komunikace v roce 2002 nebyl, z doslechu ví, že jeho pozemek byl vždy výše položený než žalobcův pozemek. Sám se dost divil, že silnice se natolik zařízla do terénu, sám z toho neměl radost, protože jeho pozemek byl následně dva metry nad přístupovou komunikací, což je nepraktické, nedalo se na něj dostat autem. Výhledově by se musela zemina odvézt, aby se na pozemek dalo dostat. Táže se proto, proč by se tam tedy ještě vozila další zemina, což s ohledem na polohu pozemku vzhledem k silnici ani není technicky možné. Navýšení na celé ploše pozemku, který je stejně vysoko jako sousední pozemek jeho bratra a pole, které vlastní jeho maminka, je nemyslitelné – pozemek by předtím musel být o jeden až dva metry níže. Jediné, co uznal při šetření stavebního úřadu, je, že se na pozemek u silnice nahrnulo asi půl metru zeminy. Může potvrdit, že když jeho bratr v roce 2017 stavěl bazén, tak tam zeminu navážel. Bazén má 30

kubíků (může to nabýt, tak třeba 45 kubíků), při výšce 1 m jde o plochu asi 7 x 7 m (nebo 10 x 10 m). Zemina z bazénu se navážela na severozápad, pozemek byl do „vrtule“, tam byl pozemek trochu nižší. Jde o roh při hranici s polem. Výškově šlo o 20 cm až 1 m. Kromě toho se na pozemku nic nedělo. K příloze č. 9 žaloby uvedl, že jde o roh, kam bratr v roce 2017 navážel zeminu z bazénu. Než to tam navezl, bylo to níž, ale o kolik, to si nepamatuje. Mezi úrovní pole a pozemku může být rozdíl přibližně jeden metr.

24. Soud provedl důkaz také fotografií E (příloha č. 9 žaloby), byť tvoří pod č. 4 též přílohu žalobcova podnětu ze dne 14. 8. 2020, nicméně ve správním spisu je obsažena v poněkud odlišné barevné kvalitě. Na ní lze vidět západní hranici dotčeného pozemku p. č. XA pohledem z pole (prakticky jde o trojmezí žalobcova pozemku, pole a sousedního pozemku p. č. XA), přičemž mezi tímto pozemkem a polem lze pozorovat rozdílnou úroveň výše terénu. Soud dále provedl důkaz fotografií A (příloha č. 2 žaloby) pořízenou svědkem Jeníčkem, která zachycuje stav v lokalitě v době výstavby domu svědka před tím, než byla zbudována pozemní komunikace při východní hranici pozemku p. č. XA.
25. Dalšími listinami a fotografiemi soud důkaz neprováděl, neboť jsou součástí správního spisu, či byly pro posouzení důvodnosti žaloby nadbytečné (zejména letecké snímky pozemku). Neprovedl ani výslech dalších navržených svědků – oprávněné úřední osoby (a to pro nadbytečnost, nadto žalobce neuvedl, k čemu by měla vypovídat) a ani paní Simony Němečkové – osoby, která v místě chodí pravidelně na procházky (provedené svědecké výpovědi soud považoval pro posouzení důvodnosti žaloby za dostatečné, i tento důkazní návrh proto měl za nadbytečný). Soud neshledal ani důvody pro provedení účastnické výpovědi žalobce. K vyjádření měl žalobce dostatek prostoru v rámci písemných podání a ústního jednání.
26. Žalobce po provedení shora popsanych důkazních prostředků uvedl, že pokud by byly výsledky provedeny již před třemi lety, bylo možno již tehdy mnoho skutkových okolností vyjasnit. Z výpovědí svědků podle žalobce vyplynul následující skutkový stav. V době budování komunikace došlo k navezení *podstatné* části materiálu a navýšení pozemku o přibližně jeden metr. Tehdejší vlastník pozemku o tom musel vědět a akceptoval tento stav. Z konfrontace výpovědí a dvou fotografií (přílohy č. 9 žaloby a fotografie, která je přílohou protokolu ze dne 29. 4. 2021) vyplývá, že došlo k další navážce po zbudování komunikace. Patrný je terénní rozdíl na západní straně (při pohledu z pole). Svědci potvrdili, že někdy okolo roku 2017 tam sousedův bratr navážel zeminu z výkopu bazénu (masivní porce zeminy), což může odpovídat valu na hranici obou pozemků. Došlo tedy minimálně ke *dvěma* etapám navážek. V době psaní žaloby žalobce se svědky nekomunikoval, vycházel proto z vlastních (a manželčiných) tvrzení a paměti, tři etapy jsou tedy nepřesnost. Od přírody je zde terénní deprese – základ současného náspu, ale je patrné, že došlo k jeho dalšímu zvýšení, což potvrdila žalobcova manželka, podle které se nyní první patro domu nachází na úrovni vedlejšího pozemku. Je patrné, že navážky byly prováděny s vědomím vlastníků sousedního pozemku. Implicitním záměrem bylo zvednout terén a zarovnat jej s vedlejším pozemkem. To, že to současnému vlastníku nevyhovuje, na tom nic nemění, neboť si přístup na pozemek zajistí odbagrováním přední části pozemku u pozemní komunikace. Prokazatelně byly provedeny dvě etapy navážek (v době budování komunikace a v době budování bazénu). Žalobce neměl až do donedávna právní prostředky obrany, dlouho váhal, než se obrátil na úřady. Jednání s vlastníkem sousedního pozemku náznakem vedla k úspěchu, ale nakonec se nic nestalo, proto následně podal podněty. Žalobu nelze považovat za zneužití práva. Je na místě, aby stavební úřad

zahájil řízení. To, jak řízení dopadne, nelze předjímat. Zjištěné skutečnosti však nasvědčují tomu, že na pozemku byla provedena vcelku masivní navážka. Ve správním řízení by mělo být dostatečně zjištěno, co bylo provedeno legálně a co má být odstraněno.

27. Žalovaný uvedl, že z hlediska stavebního úřadu se jednalo o složitý případ, i proto proběhly tři kontrolní prohlídky. Z výpovědí neplyne jasný závěr o tom, co byl „stav nula“. Výpověď žalobcovy manželky nelze brát za zcela objektivní. Svědci potvrdili, že proběhly navážky v souvislosti s budováním komunikace. Žalovaný nemá žádný osobní zájem na výsledku sporu, setrval na názoru, že se nejednalo o nepovolené terénní úpravy.

Posouzení žaloby

28. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
29. V projednávané věci se jedná o žalobu zápůřčí, neboť podle žalobních tvrzení i petitu se má jednat o zásah, který spočívá v trvající faktické nečinnosti žalovaného (odlišné od nečinnosti předvídané v § 79 s. ř. s.), a žalobce se domáhá, aby žalovaný zahájil z moci úřední řízení o odstranění terénních úprav. Zápůřčí zásahová žaloba je přípustná, jen pokud žalobce předtím, než se obrátil na soud, využil jiného právního prostředku, který mu právní řád dal k dispozici (§ 85 s. ř. s.). Teprve poté, co nedosáhl ochrany nebo nápravy závadného stavu za pomoci takového právního prostředku, může podat žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, č. 735/2006 Sb. NSS).
30. Podmínky pro věcné projednání žaloby spočívající ve vyčerpání jiných právních prostředků ochrany jsou podle soudu v dané věci splněny, neboť žalobce uplatnil podnět k zahájení řízení o odstranění stavby podle § 42 správního řádu ve spojení s § 129 odst. 1 stavebního zákona a následně se proti nečinnosti žalovaného bránil návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Soud nepominul, že podnět musí podle požadavků vyslovených rozšířeným senátem v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves* (zejména body 96 až 98), obsahovat *relevantní informaci* pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech. Srozumitelné předestření důvodů, které podle žalobce způsobují zkrácení jeho práv, umožňuje správnímu orgánu odlišit žalobce od jiných osob, které se mohou domáhat ochrany práva objektivního, ale o jejichž subjektivní práva však nejde. Teprve z podnětu budoucího žalobce se stavební úřad dozví konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv a to, že budoucí žalobce se s ním nechce smířit. Pouze podnět obsahující tyto důvody tak představuje řádně uplatněný jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.
31. V dané věci žalobce v podnětu ze dne 13. 8. 2020 toliko obecně uvedl, že jeho pozemek je v malé roklině a navyšování okolního pozemku je v rozporu s jeho právy a je bezohledné. Tvrzení o zásahu do svých práv žalobce podrobněji specifikoval ve stížnosti ze dne 30. 1. 2021 proti sdělení žalovaného, který jej informoval, že neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění terénních úprav. V ní uvedl, že z pohledu žalobce ční podél celé jižní hranice jeho pozemku nad původní úroveň terénu 2 až 3 metry vysoký, uměle vytvořený a poměrně příkrý násep, který výrazně změnil vzhled prostředí a pohledové i odtokové poměry, v prostředí působí jako nepřírozená, hmotově předimenzovaná a neestetická bariéra, omezuje výhled ze žalobcova pozemku a domu směrem k jihu a usnadňuje pohled ze sousedního pozemku na níže položený žalobcův pozemek a dům, čímž znatelně

omezuje dosavadní úroveň soukromí žalobce a jeho rodiny. Obdobně žalobce argumentoval i v návrhu na provedení opatření proti nečinnosti ze dne 15. 5. 2021. Tato tvrzení v jejich souhrnu považuje soud z hlediska požadavku na vyčerpání jiných právních prostředků ochrany za dostačující. Žalovaný mohl čerpat informace o požadavcích a dotčení žalobce nejen z podnětu ze dne 13. 8. 2020, ale i z těchto dalších podání. Podle soudu je také nutno zohlednit, že podnět ze dne 13. 8. 2020 žalobce podával před vydáním rozsudku ve věci *Žaves*. Žalobce si tak nemohl být vědom přísných požadavků, které s ohledem na specifičnost takto poskytované ochrany a nutnost restriktivního přístupu k „právu“ na zahájení řízení vedeného z moci úřední rozšířený senát pro podněty jako jiné právní prostředky ochrany stanovil. Soud by proto měl za extrémně formalistické, pokud by za situace, kdy samotný podnět obsahoval pouze obecná tvrzení o zásahu do žalobcových práv, která však žalobce následně v dalších podáních adresovaných žalovanému podrobně rozvinul, přistoupil k odmítnutí žaloby pro neuplatnění jiného prostředku ochrany. Lze proto uzavřít, že žalobce splnil podmínky pro věcné projednání žaloby vymezené v rozsudku *Žaves*.

Námítky procesního charakteru

32. Žalobce v první řadě namítá, že žalovaný nařídil a provedl tři kontrolní prohlídky, aniž by jej o tom uvědomil.
33. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.
34. Podle § 133 odst. 4 stavebního zákona na výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni zúčastnit se kontrolní prohlídky vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi.
35. Ze shora citovaných ustanovení stavebního zákona vyplývá, že povinně by se měl kontrolní prohlídky zúčastnit vlastník stavby, případně stavebník a u rozestavěné stavby, vyzve-li je k tomu stavební úřad, také stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor, projektant či hlavní projektant. Zákon nepředpokládá, že by nárok zúčastnit se kontrolní prohlídky měl podatel podnětu, na jehož základě je kontrolní prohlídka prováděna, za situace, kdy má kontrolní prohlídka za cíl „toliko“ prověřit skutečnosti uváděné v podnětu (tedy za situace, kdy je kontrolní prohlídka prováděna mimo správní řízení). Jinak by tomu bylo v případě, že by kontrolní prohlídka probíhala již v rámci běžícího správního řízení, a plnila by tak roli ohledání na místě, tedy v případě, že by šlo o provedení důkazu, kterému mají právo být přítomni účastníci řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013 – 66, č. 3190/2015 Sb. NSS).
36. V daném případě však žádné správní řízení, jehož by byl žalobce účastníkem, při provádění kontrolních prohlídek neprobíhalo. Je zjevné, že kontrolní prohlídka v roce 2017 byla provedena na základě žádosti žalobce o „prověření souladu navážkového valu

s právními předpisy“, a stejně tak kontrolní prohlídky v letech 2020 a 2021 byly provedeny k prošetření tvrzení obsažených v podnětu žalobce ze dne 13. 8. 2020.

37. Zkoumání podnětů ve smyslu § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může, ale nemusí být správní řízení zahájeno. Posuzování podnětů neprobíhá ve správním řízení a o vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí. Rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního není ani sdělení podle § 42 správního řádu, kterým stavební úřad vyrozumí podatele o osudu jeho podnětu (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, č. 3631/2017 Sb. NSS).
38. Stavební úřad, který podnět k zahájení řízení obdržel, s ním musí zacházet jako s jakýmkoli jiným podnětem k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Správní orgán má povinnost takový podnět přijmout. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu 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. Totéž vše. Žádné další povinnosti stavebnímu úřadu v takovýchto případech neplynou (viz rozsudek *Žaves*, bod 45).
39. Z uvedeného tedy plyne, že žalovaný nepochybil, pokud žalobce k účasti na kontrolní prohlídce nevyzval. Taková povinnost mu totiž ze zákona neplynula. Kontrolní prohlídky byly provedeny v rámci neformálního postupu zkoumání podnětu, nikoli v průběhu správního řízení, jehož by byl žalobce účastníkem. Právo žalobce účastnit se kontrolních prohlídek neplyne ani z obecných zásad správního řízení zakotvených v § 2 až § 8 správního řádu, kterých se žalobce dovolává. Soud nepopírá, že správní orgány mají povinnost tyto zásady respektovat i při neformálních postupech. Nelze však dovodit, že by se provádění kontrolních prohlídek jakkoli mohlo dotknout žalobcových práv, a že by tedy bylo povinností žalovaného (dovozenou toliko ze základních zásad činnosti správních orgánů) o jejich konání vyrozumět. Žalovaný šetřil žalobcova práva dostatečným způsobem tím, že jeho podnět přijal a zabýval se jím (mimo jiné tak, že přistoupil k provedení kontrolní prohlídky). Soud pak nad rámec nutného konstatuje, že žalobci nebyla upřena možnost reagovat na zjištění učiněná při kontrolních prohlídkách, o čemž svědčí jím podaná stížnost, žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti a podnět k opatření proti nečinnosti, v jejichž rámci proti závěrům obsaženým v záznamech z kontrolních prohlídek podrobně argumentoval, přičemž jak žalovaný, tak krajský úřad se těmito tvrzeními zabývali. Nelze ani pominout, že žalovaný žalobce sdělením ze dne 27. 9. 2017 vyrozuměl o konání první kontrolní prohlídky dne 20. 10. 2017 (žalobce si uvedené sdělení osobně převzal dne 2. 10. 2017). Nad rámec svých zákonných povinností tak žalobce s předstihem informoval o úkonu, který v souvislosti s jeho podnětem hodlal učinit, čímž plně respektoval zásadu informování zakotvenou v § 4 odst. 3 správního řádu, které se žalobce dovolává, a to i přesto, že žalobce nelze považovat za „dotčenou osobu“ ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobce přitom konzistentně tvrdí, že k terénním úpravám na dotčeném pozemku mělo dojít ve třech etapách, a to v letech 2002 – 2003, 2014 a 2017. Z hlediska posouzení žalobcova podnětu (resp. žádosti podané v roce 2017) tak mohla být relevantní toliko skutková zjištění učiněná při kontrolní prohlídce provedené v roce 2017, o jejímž konání byl žalobce předem zpraven. Neoznámením konání dalších kontrolních prohlídek (v letech 2020 a 2021) již proto z podstaty nemohlo k žádnému zásahu do žalobcových práv vůbec dojít.

40. S ohledem na shora uvedené pak nelze žalovanému vytýkat ani to, že ve vyrozumění žalobce ze dne 22. 9. 2020 o tom, jak bylo naloženo s jeho podnětem, podrobně nepředestřel způsob, jakým se vypořádal s žalobcovými tvrzeními a důkazními návrhy, ale poukázal toliko na zjištění učiněná při kontrolní prohlídce. Povinností správního orgánu v rámci neformálního postupu zkoumání podnětů je toliko (k žádosti podatele) sdělit, zda k zahájení řízení přistoupil, či nikoli, resp. že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Žádné další požadavky zákon na obsah tohoto sdělení neklade. Postačuje proto, pokud správní orgán veškeré zjištěné okolnosti vyhodnotí toliko „mlčky“ a podateli sdělí pouze výsledek vlastního zkoumání. Otázka, zda je tento výsledek zákonný, je pak předmětem věcného posouzení důvodnosti žaloby, ke kterému soud přistoupí níže.

Žalovaný nebyl nezákonně nečinný

41. Soud se proto dále zaměřil na posouzení merita sporu.
42. 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“.
43. 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 NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, č. 603/2005 Sb. NSS).
44. Rozsudek ve věci *Žaves* prvně připustil možnost, aby se konkrétní osoba domáhala zásahovou žalobou ochrany svých práv v případě nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Správní orgán nemá žádné správní uvážení ve vztahu k zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební zákon v § 129 odst. 2 nedává stavebnímu úřadu prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoli. Naopak, podle první věty právě citovaného ustanovení stavební úřad řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. NSS dále 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.
45. Rozhodnou otázkou pro soud v tomto typu řízení o zásahové žalobě je pouze to, **zda má být správní řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeném řízení rozhodnuto**. Soud se má zabývat tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon. Závěr soudu v případném vyhovujícím rozsudku bude založen na skutkových okolnostech známých soudu v okamžiku jeho rozhodování. Úkolem soudu však není nahradit činnost příslušného správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové

stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to **rozumné** předpoklady (viz body 104 a 105 rozsudku *Žaves*).

46. Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* dále vymezil komplex podmínek, které musí být **kumulativně** naplněny, aby (objektivně prokázaná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby (bod 81 a násl.). **Zaprvé**, je třeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední. Třebaže toto řízení slouží v první řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu. Tato podmínka je důsledným projevem zásady, že soudní řád správní nepřipouští zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu. To konkrétně znamená, že nepostačí toliko tvrdit, že správní orgán je nezákonně nečinný, ale současně je třeba tvrdit příčinnou souvislost mezi touto nečinností a zásahem do hmotněprávní sféry žalobce (k tomu nepostačuje povšechné tvrzení o tom, že stavba je nepovolená). **Zadruhé**, nesmí existovat žádné *jiné správní řízení* ani žádný *jiný moment*, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je přitom nerozhodné, zda takovou ochranu využila. **Zatřetí**, je třeba zvážit, zda podáním zásahové žaloby nedochází ke zneužití práva podat správní žalobu. Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* (bod 88) jako příklad zneužití práva uvedl např. situace, kdy s ohledem na povahu věci bude v daném případě nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi dvěma fyzickými či právnickými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální, případně kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, *dlouhodobě pokojně akceptoval*.
47. Soud má za splněnou druhou ze shora uvedených podmínek. Neexistuje totiž jiné správní řízení ani jiný moment, kdy žalobce mohl nebo bude moci chránit své veřejné subjektivní hmotné právo. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že žalobce v řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 43 A 39/2022 brojí žalobou proti rozhodnutí krajského úřadu (resp. žalovaného), kterým byla povolena změna využití území pro terénní úpravy na dotčeném pozemku p. č. XA. Předmětem tohoto řízení jsou ale nové terénní úpravy, které mají být na daném pozemku provedeny pro přípravu budoucí stavby rodinného domu, nikoli údajně dříve provedené terénní úpravy, jejichž odstranění se žalobce domáhá (resp. zahájení řízení o jejich odstranění). Nejde tedy o řízení, v němž by žalobce mohl docílit ochrany svých hmotných práv, která jsou dle jeho tvrzení dotčena stávajícím stavem pozemku p. č. XA (po již údajně provedených terénních úpravách).
48. Problematickou se však v dané věci jeví třetí podmínka, a to zda podáním zásahové žaloby nedochází ke zneužití práva. Jak již soud uvedl shora, žalobce původně tvrdil, že k provedení terénních úprav mělo dojít ve třech etapách, a to v letech 2002 – 2003, okolo roku 2014 (v podáních adresovaných žalovanému žalobce uváděl rok 2012) a v roce 2017 s tím, že k úpravám v severovýchodní části dotčeného pozemku (tedy na hranici se žalobcovým pozemkem) mělo docházet toliko v letech 2002 – 2003 a 2017. V průběhu jednání soudu pak na základě provedeného dokazování žalobce upřesnil, že došlo pouze ke dvěma etapám terénních úprav, a to v souvislosti s budováním přilehlé komunikace okolo

roku 2002 a následně v souvislosti s budováním bazénu (a následným přesunem vytěžené zeminy) v roce 2017. Soud proto bude nadále vycházet z takto upraveného žalobního tvrzení ohledně dvou etap úprav.

49. Soud se předně neztotožňuje se žalobcem v tom, že údajnou činnost prováděnou na pozemku p. č. XA je nutno hodnotit **jako jeden celek, tedy jako jednu kontinuálně prováděnou terénní úpravu**. Byť měly být údajné úpravy prováděny na totožném místě (pozemku) a za stejným účelem (zarovnání pozemku na úroveň sousedních pozemků p. č. XE a st. 1215), nelze pominout časový rozestup mezi jednotlivými etapami úprav, který představuje přibližně patnáct let. Soud nemá za prokázané ani žalobcovo tvrzení, že úpravy byly provedeny shodným způsobem. První etapa úprav byla, jak vyplývá ze shodných tvrzení žalobce a vlastníka sousedního pozemku i z provedeného dokazování, přímým důsledkem budování místní komunikace („zokružnění“ dosavadní slepé silnice končící dříve u žalobcova domu), v důsledku jejíhož zářezu do terénu došlo k nahrnutí zeminy na sousední pozemek. Další úpravy pak měl provádět sám vlastník sousedního pozemku, resp. jeho bratr, a to svépomocí v souvislosti s přesouváním zeminy vytěžené při budování bazénu na svém pozemku. I způsob a důvod provádění těchto úprav tedy měl být odlišný.
50. Již v roce 2002 – 2003 měl dle tvrzení žalobce dědeček vlastníka pozemku p. č. XA vytvořit v severovýchodní části pozemku „základnu náspu“ vedoucí podél hranice se sousedními pozemky (mj. též s pozemkem žalobce), a to ve výšce přinejmenším 1 m. Z provedeného dokazování pak má soud za prokázané, že k tomu navýšení došlo v souvislosti s budováním pozemní komunikace, kdy byla navýšena již přirozeně existující mez (terénní zlom) mezi oběma pozemky (doloženo výpověďmi svědků ve spojení s fotografií – přílohou č. 2 žaloby, na které je patrná terénní nerovnost mezi žalobcovým a sousedním dotčeným pozemkem). Žalobci muselo být již v oné době (okolo roku 2002) zřejmé, že došlo k navýšení terénu přímo na hranici mezi sousedním pozemkem a pozemkem v jeho vlastnictví, a to minimálně o jeden metr. Kromě obecného tvrzení, že se žalobce někdy v roce 2002 či 2003 snažil s původci úprav domluvit na odstranění či alespoň snížení jejich výšky, však žalobce nikterak netvrdil ani nedoložil, že by proti těmto změnám na hranici se svým pozemkem jakkoli brojil. Omluvou jeho pasivity nemůže být ani to, že do vydání rozsudku *Žaves* nebylo dovozeno (za přísně vymezených podmínek) právo na zahájení řízení o odstranění stavby. I dříve totiž bylo možno podat alespoň podnět stavebnímu úřadu k zahájení takového řízení, přičemž podnět bylo možno podávat i opakovaně. Snahu řešit celou věc veřejnoprávní cestou (iniciace řízení o odstranění terénních úprav) v průběhu celých patnácti let však žalobce nijak nedoložil (a ani netvrdil). První doloženou obranou žalobce proti změnám na sousedním pozemku je teprve jeho žádost o prověření souladu navážkového valu s právními předpisy ze dne 15. 9. 2017. Žalobcovu pasivitu ve vztahu k úpravám okolo roku 2002 tak podle soudu nelze hodnotit jinak než dlouhodobé pokojné akceptování stavu, kterému již nyní nelze poskytnout ochranu prostřednictvím zásahové žaloby. Zbývá tedy zhodnotit, zda jsou naplněny podmínky pro vyhovění žalobě ve vztahu k navážkám provedeným v roce 2017.
51. Soud předesílá, že ve vztahu k těmto úpravám pozemku nemá za splněnou první ze shora uvedených podmínek, tedy že žalobcovo veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který nezahájil řízení z moci úřední.
52. Podle § 3 odst. 1 stavebního zákona se terénní úpravou pro účely tohoto zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se **podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové**

poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, zavážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.

53. Žádné úpravy na pozemku p. č. XA, které by dané charakteristiky naplňovaly, však soud na základě zjištěného skutkového stavu neshledal. Protože žalobce úpravy údajně provedené v letech 2002 – 2003 dlouhodobě akceptoval a úpravy údajně provedené v roce 2014 nebyly prováděny v části pozemku p. č. XA sousedící s pozemkem žalobce (ale toliko v jeho jihovýchodní části), resp. jejich provádění nebylo provedeným dokazováním vůbec prokázáno, zaměřil soud pozornost na to, zda mohla zjištění týkající se úprav údajně provedených v roce 2017 založit rozumné předpoklady, že má být zahájeno řízení o jejich odstranění.
54. Soud po provedeném dokazování nezpochybňuje, že k určitým změnám v severozápadním cípu pozemku p. č. XA při hranici s polem (pozemky p. č. 1499/32 a 1499/29) a žalobcovým pozemkem došlo. Vlastník sousedního pozemku (Ing. D.) fakticky jako jediný ze svědků připustil, že u hranice pozemků došlo v roce 2017 k jistému navýšení, a to navezením zeminy z vybudovaného bazénu na sousedním pozemku jeho bratra. Tomu odpovídá též fotografie – příloha č. 9 žaloby, na níž je zachycena terénní nerovnost mezi polem a dotčeným pozemkem. Vlastník dotčeného pozemku uvedl, že jistá terénní nerovnost mezi polem a jeho pozemkem existovala již po nahrnutí zeminy v době budování pozemní komunikace. Po navezení zeminy z bazénu tak došlo k navýšení terénní nerovnosti na aktuální rozdíl odpovídající přibližně jednomu metru, což odpovídá navýšení na ploše 7 x 7 m (resp. 10 x 10 m) o 20 cm až 1 m, v průměru tedy 60 cm (dle tvrzení vlastníka – Ing. D. byla zemina vršena v různých mocnostech, aby došlo k zarovnání terénu). Soud neshledal důvod pochybovat o tvrzeních Ing. D., ostatně podporují je též zjištění týkající se navýšení pozemku v době budování pozemní komunikace a fotografie provedené k důkazu.
55. V tomto ohledu soud také poukazuje na zjištění učiněná při kontrolní prohlídce v roce 2017. Jak plyne z fotodokumentace přiložené k záznamu z kontrolní prohlídky, pozemek p. č. XA byl na hranici s pozemkem žalobce hustě zarostlý drobnými dřevinami (listnatými i jehličnatými stromky, keři) a vzrostlou trávou. Celý pozemek pak byl zarostlý kompaktním travním porostem a nejevil žádné známky toho, že by na jeho *celé ploše* v nedávné minulosti mělo docházet k navážce zeminy v mocnosti minimálně jednoho metru (jak tvrdil žalobce v podáních adresovaných žalovanému). Je pravdou, že kontrolní prohlídka proběhla v říjnu roku 2017, pokud tedy navážky, o kterých hovořil svědek Ing. D., proběhly někdy dříve v tomto roce, mohla být již daná část pozemku zarostlá trávou. Žalovanému nicméně nelze vyčítat, že na základě kontrolní prohlídky nezahájil řízení o odstranění terénních úprav, které měly podle žalobce spočívat v navýšení celého pozemku o 2 až 3 m, neboť stopy takové činnosti skutečně na pozemku patrné nebyly. Žalovaný musel vycházet z tvrzení žalobce, a jak správně poukázal při jednání, bylo těžké určit, kde se nachází „stav nula“, a to i s ohledem na to, že žalobce dlouhodobě (minimálně od prvních prokázaných úprav v roce 2002 souvisejících s budováním silnice do roku 2017) proti stavu sousedního pozemku prostředky veřejného práva nijak nebrojil. Žalovaný si tak nemohl být vědom toho, jak se situace na pozemku v průběhu času měnila. Tvrdil-li tedy žalobce ve správním řízení navýšení o 2 - 3 m na stovkách metrů čtverečních pozemku, je pochopitelné, že žalovaný upínal při kontrolních prohlídkách svou pozornost právě k ověření této skutečnosti. V řízení před soudem byla prokázána maximálně jedna

navážka v roce 2017 o rozměrech od 7 x 7 m do 10 x 10 m v mocnosti okolo půl metru (které vlastník pozemku ostatně připustil i při kontrolní prohlídce).

Takto „malé“ úpravy žalobce v průběhu správního řízení opakovaně dementoval a tvrdil, že docházelo k mnohem rozsáhlejšímu úpravám na sousedním pozemkům. Žalovanému, který celou věc posuzoval právě na základě tvrzení žalobce, lze proto stěží vytýkat, že i přes navážku v severozápadním rohu sporného pozemku, řízení o odstranění terénních úprav ne zahájil.

56. Vzhledem k udávané ploše i objemu navezené zeminy a jejich umístění v rámci dotčeného pozemku je soud shodně se žalovaným přesvědčen, že ni nenasvědčovalo tomu, že by na pozemku byly provedeny terénní úpravy ve smyslu stavebního zákona, tedy o takové úpravy, které by podstatným způsobem měnily vzhled prostředí a odtokové poměry. Úpravy fakticky spočívaly v tom, že byl pozemek p. č. XA na ploše mezi 49 m² a 100 m² (z celkové výměry více než 1200 m²) navýšen v průměru o 60 cm. Takovou úpravu nelze, a to i s ohledem na zjištěný dřívější stav pozemku, hodnotit jako podstatný zásah do vzhledu okolního prostředí. Současně tyto úpravy, vzhledem ke svému umístění na dotčeném pozemku, nemohly vůbec zasáhnout tu část společné hranice pozemků, která se nachází naproti žalobcově domu. Proto soud nemá za osvědčená tvrzení žalobcovy manželky, že se v důsledku navážení zeminy první patro domu najednou ocitlo na úrovni sousedního pozemku (při zohlednění průměrné výše jednoho patra přibližně 2,5 m). Soud na tomto místě opakovaně zdůrazňuje, že provedeným dokazováním bylo prokázáno, že žalobcův pozemek se i dříve (a to i před dobudováním pozemní komunikace) nacházel v přirozené úžlabině, tedy pod úrovní dotčeného sousedního pozemku, přičemž se nejednalo o nepatrný rozdíl (což je zřejmé např. z fotografie A – přílohy č. 2 žaloby, na níž je patrná maringotka a paleta cihel, které leží na úrovni žalobcova pozemku a pod úrovní sousedního pozemku, a to ještě v době, než došlo k prvnímu nahrnutí zeminy na dotčený pozemek v důsledku budování pozemní komunikace). Provedením shora popsané navážky v roce 2017 tak nemohlo dojít k takovým zásahům do hmotných práv žalobce, které tvrdil v žalobě (tedy zastínění výhledu z žalobcova domu, jednodušší výhled na pozemek a dům žalobce ze sousedního pozemku, ztráta soukromí), neboť prokázané úpravy byly v porovnání s předcházejícím stavem nepatrné a možný zásah do žalobcových práv v podstatě malicherný.
57. Soud shrnuje, že nemá za prokázané, že by na pozemku p. č. XA došlo k úpravám, které by naplňovaly definici terénních úprav ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona. Nemohlo tak dojít ani k žádnému zásahu do hmotného práva žalobce (ne)provedenými terénními úpravami, který měl spočívat ve vytvoření optické bariéry a snížení soukromí žalobce. Soud na základě zjištěného skutkového stavu v době svého rozhodování neshledal rozumné důvody pro zahájení řízení o odstranění terénních úprav. Nečinnost žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění terénních úprav proto není nezákonná.

Závěr a náklady řízení

58. Na základě uvedených skutečností soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
59. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.

Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Nadto žalovaný náhradu nákladů řízení ani nepožadoval.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. listopadu 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu