

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce:	T. M. bytem X zastoupen JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem sídlem Polská 4, 360 01 Karlovy Vary
proti žalovanému:	Městský úřad Sokolov sídlem Rokycanova 1929, 356 01 Sokolov zastoupen JUDr. Václavem Krondlem, advokátem sídlem Jiráskova 1343/2, 360 01 Karlovy Vary
za účasti osob zúčastněných řízení:	na 1) J. Ž. 2) M. Ž. oba X oba zastoupeni Mgr. Pavlem Rybářem ml., advokátem sídlem Slovenská 2136, 356 01 Sokolov

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby na pozemku parc. č. Xa v k. ú. X

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací z účtu Krajského soudu v Plzni zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- V. Soud vyzývá žalobce, aby soudu do 7 dnů od doručení tohoto usnesení sdělil bankovní spojení, kam mu má být zaplacený soudní poplatek dle výroku IV tohoto usnesení vrácen.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Žalobce v žalobě tvrdil nezákonné nezahájení řízení o odstranění stavby na pozemku parc. č. Xa v k. ú. X (dále jen „*předmětný pozemek*“), jímž měl být žalobce zkrácen na svých právech, přičemž konkrétně měla tato stavba zasáhnout do vlastnického práva žalobce.
2. Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplynul následující skutkový děj, který nebyl mezi účastníky sporný.
3. Žalobce je spoluvlastníkem pozemku parc. č. Xb s rodinným domem čp. Xc a pozemku parc. č. Xd v k. ú. X (dále jen „*pozemky žalobce*“). Vlastníkem rodinného domu čp. Xe (dále jen „*rodinný dům*“), který je součástí sousedního předmětného pozemku, jsou osoby zúčastněné na řízení (dále i jen „*stavebník*“).
4. Žalobce podal žalovanému dne 19. 3. 2020 podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby na předmětném pozemku a tvrdil, že k rodinnému domu je přistavěna stavba, zřejmě garáž či kůlna, která není zapsána v katastru nemovitostí a byla vystavěna bez územního rozhodnutí a stavebního povolení (dále jen „*sporná stavba*“ nebo „*garáž*“). Žalobce tvrdil, že se sporná stavba nachází stěnou a okapem na pozemcích žalobce, nedodržuje stanovený odstup a zasahuje tak do vlastnického práva žalobce. K podnětu přiložil žalobce technickou zprávu geodeta R. L. ze dne 29. 5. 2019 č. 94/2019 (dále jen „*zaměření*“) a fotografii staveb.
5. Dne 9. 6. 2020 při kontrolní prohlídce sporné stavby, zdokumentované fotografiemi, žalovaný zjistil, že jde o dřevěnou stavbu, která byla součástí rodinného domu a která nebyla nově realizována, a že dešťová voda z okapů sporné stavby je svedena do nádob.
6. Sdělením ze dne 10. 6. 2020, č. j. MUSO/56393/2020/OSÚP/LEMO, žalovaný podnětu žalobce nevyhověl s odůvodněním, že sporná stavba je dřevěná původní stavba, jejíž okapový svod je sveden do dvou nádrží na dešťovou vodu na pozemku u rodinného domu a nikoli na pozemky žalobce. Spornou stavbu realizoval původní vlastník Západočeské státní lesy, byla předmětem kupní smlouvy se stavebníkem a je jako garáž popsána ve znaleckém posudku Pavla Beneše ze dne 14. 11. 1995 č. 1270-240/95 (dále jen „*znalecký posudek*“). Snímek katastrální mapy k 7. 9. 1995 osvědčuje, že sporná stavba byla přičleněna k rodinnému domu a je součástí zastavěné plochy rodinného domu. Nové osazení garážových vrat stavebníkem nepodléhalo souhlasu stavebního úřadu, jelikož nešlo o stavbu.
7. Ke stížnosti žalobce ze dne 7. 7. 2020 sdělila žalobci tajemnice žalovaného, že ji nemá za důvodnou a dodala, že sporná stavba není stavbou nepovolenou, ale stavbou povolenou bez dochovaných dokladů, protože stavba garáže se podle reambulace na předmětném pozemku nacházela již v roce 1965, existovala v době vypracování znaleckého posudku v roce 1995 (znalec odhadl stáří sporné stavby na 67 let) a katastrální mapy ze dne 7. 9. 1995 i kupní smlouvy v roce 1997.
8. Žaloba žalobce ze dne 11. 8. 2020 ohledně nezákonného zásahu žalovaného, spočívajícího v nezahájení řízení o odstranění sporné stavby, byla zdejším soudem odmítnuta usnesením ze dne 30. 9. 2021, č. j. 77 A 104/2020-114, protože se žalobce nedomáhal ochrany cestou podnětu nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 správního řádu.
9. Dne 4. 11. 2021 podal žalobce podnět na opatření proti nečinnosti žalovaného, jemuž Krajský úřad Karlovarského kraje (dále jen „*krajský úřad*“) vyhověl a opatřením ze dne 2. 2. 2022, č. j. KK/1050/SÚ/21-6, uložil žalovanému, aby do 30 dnů učinil opatření k nápravě, spočívající ve zjištění místním šetřením, zda je sporná stavba novou stavbou po

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odstranění původní garáže, a podle výsledku zjištění buď zahájil řízení o odstranění stavby, nebo stavbu považoval za povolenou stavbu, u níž se nedochovalo opatření stavebního úřadu podle § 125 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“). Krajský úřad ve sdělení žalobci ze dne 31. 1. 2022, č. j. KK/1050/SÚ/21-5, vysvětlil, že shledal pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, protože jednak podle znaleckého posudku z roku 1995 se mělo jednat o zděnou garáž, ale při kontrolní prohlídce byla zjištěna dřevěná stavba garáže, a dále podle snímků z katastrální mapy má být mezi spornou stavbou a pozemky žalobce odstup, což je v rozporu se zaměřením.

10. Dne 25. 2. 2022 při kontrolní prohlídce sporné stavby stavebník označil k důkazu svědky a předložil fotografii z roku 1995, na níž je zachycena sporná stavba v dřevěném provedení. Dne 16. 3. 2022 u sv. Z. H., právní předchůdkyně žalobce, žalovaný zjistil, že se do domu žalobce přistěhovala v roce 1986 nebo 1987 a v té době již byla garáž dřevěná a k její přestavbě nedošlo. Téhož dne žalovaný od tehdejšího zástupce právního předchůdce stavebníka zjistil, že právní předchůdce stavebníka garáž nepřestavoval, v roce 1997 byla dřevěná a ve znaleckém posudku je patrně chyba. Žalovaný sdělil krajskému úřadu dne 17. 3. 2022, že dospěl k závěru, že sporná stavba je původní povolenou stavbou dle § 125 stavebního zákona.
11. V žádosti žalovanému ze dne 13. 5. 2022 žalobce mj. uvedl, že sporná stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, konkrétně s § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., protože stavba přesahuje na pozemky žalobce.
12. K žádosti žalobce ze dne 17. 10. 2022 ho žalovaný vyrozuměl o tom, že nebude zahajovat řízení o odstranění stavby a odkázal na své sdělení krajskému úřadu ze dne 17. 3. 2022, které žalobci doručil 24. 5. 2022 (srov. vyrozumění ze dne 2. 11. 2022, č. j. MUSO/112629/2022/OSÚP/LEMO).
13. Dne 30. 11. 2022 podal žalobce další podnět na ochranu před nečinností, v němž zopakoval dosavadní tvrzení a dodal, že vyslechnuté osoby jsou nevěrohodné, znalecký posudek má větší váhu a nebyl vysvětlen rozpor mezi katastrální mapou a zaměřením, pokud jde o umístění sporné stavby. Žalobce uvedl, že i kdyby byla sporná stavba dřevěná již v roce 1997 nebo 1987, nebyla povolena a přesahuje na pozemky žalobce.
14. Krajský úřad tomuto podnětu nevyhověl vyrozuměním ze dne 8. 2. 2023, č. j. KK/1246/SÚ/22-5, s odůvodněním, že oba svědci znalecký posudek znevěrohodnili a že bylo prokázáno, že se nejedná o nepovolenou stavbu, ale o stavbu povolenou, ke které se nedochovaly podklady. Krajský úřad dodal, že podle zaměření se vnější plocha stěny garáže nachází na hranici pozemků, nikoli na pozemcích žalobce. Zásah garáže do pozemků žalobce lze případně řešit občanskoprávní cestou, protože by mohlo jít o neoprávněnou (nikoli nepovolenou) stavbu.

II.

Žaloba

15. Žalobce tvrdil, že žalovaný měl zahájit řízení o odstranění sporné stavby, protože sporná stavba nebyla povolena a zasahuje na pozemky žalobce. Žalobce argumentoval následovně. Sporná stavba je stavbou nepovolenou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. a), b) anebo d) stavebního zákona, neboť nebyla povolena, byla provedena v rozporu s právními předpisy, závadným způsobem ohrožuje svým přesahem majetek žalobce a přesahuje na pozemky žalobce, jak dokládá zaměření, kopie katastrální mapy a fotografie sousedních staveb.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Svěddecké výpovědi o původnosti sporné stavby byly v rozporu se znaleckým posudkem, podle něhož jde o zděnou stavbu, a záběry z leteckých snímků a ortofotomap. Žalobce nesouhlasil s tím, že sporná stavba je zapsána v katastru nemovitostí, neboť v katastru nemovitostí je vedena pouze stavba rodinného domu, přičemž sporná stavba nebyla zkolaudována s rodinným domem. Sporná stavba vyžadovala stavební povolení, byť šlo o pozdější přístavbu rodinného domu, kdy změna stavby přístavbou podléhala stavebnímu řízení. Stavebník měl navíc u sebe uchovávat projektovou dokumentaci. Podle žalobce správní orgány řádně neposoudily přesah okapu a střechy na pozemky žalobce z pohledu veřejného práva, kdy ve svém hodnocení pominuly technickou zprávu a zaměření, protože do půdorysu zastavěné plochy se počítá stavba celá, včetně okapů, střechy apod.

16. Žalobce zdůraznil s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 ve Sb. NSS (dále jen „rozsudek ŽAVES“), že zásah do jeho vlastnických práv spočívající v nezahájení řízení o odstranění sporné stavby trvá. Žalobce požadoval, aby soud určil, že vyrozuměním žalovaného ze dne 2. 11. 2022, č. j. MUSO/112629/2022/OSÚP/LEMO, došlo k nezákonnému zásahu, a zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování žalobcova práva, a přikázal mu, aby zahájil řízení o odstranění sporné stavby.
17. V podání ze dne 17. 4. 2023 žalobce k prokázání skutečnosti, že sporná stavba přesahuje na pozemky žalobce, předložil dodatek technické zprávy R. L. ze dne 4. 4. 2023, č. 94/2019, podle něhož má okap a střecha sporné stavby zasahovat nad pozemky žalobce a stěna sporné stavby má ležet na hranici pozemků žalobce a pozemku parc. č. Xf.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný uvedl, že z obsahu správního spisu vyplývá, že stavebníkovi byl rodinný dům prodán v roce 1997 spolu s garáží s odhadnutým stářím 67 let, že již v letech 1989 a 1990 tehdejší vlastník řešil ohlášení dřevěné garáže a že garáž je součástí zastavěné plochy rodinného domu, která nezasahuje na pozemky žalobce, kdy případné osazení vrat garáže nevyžadovalo opatření stavebního úřadu. Žalovaný dále zjistil, že garáž byla zakreslena do katastrální mapy již v roce 1995 a nacházela se na pozemku stavebníka již v roce 1965, tudíž musela být povolena. Žalovanému se nepodařilo zjistit, kdy byla sporná stavba provedena, ale existovala podle dobové fotografie již v roce 1995, přičemž svědci vypověděli, že šlo o dřevěnou stavbu, tudíž údaj ve znaleckém posudku byl chybný. Žalovaný neshledal důvody pro zahájení řízení o odstranění sporné stavby a nebyl oprávněn řešit hranici mezi pozemky ve vztahu k době realizace stavby, kdy přesah okapového svodu na pozemky žalobce je podle zjištění při kontrolní prohlídce sveden do nádrží na pozemku stavebníka. Žalovaný poukázal na to, že jde o soukromoprávní spor vlastníků sousedních pozemků, který není oprávněn řešit stavební úřad, přičemž nezahájením řízení o odstranění sporné stavby nebyl žalobce zkrácen na svých právech.
19. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Rozhodnutí soudu

20. Ve vztahu k *přípustnosti* žaloby proti nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ŽAVES následující závěry (srov. bod 82, kde Nejvyšší správní soud začíná vyjmenovávat podmínky, kdy soudní řád správní *nepřipouští*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zásahovou žalobu, nebo bod 87, kde Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o podmínky, kdy žalobce může úspěšně *podat* zásahovou žalobu).

21. Pokud se v soudním řízení správním prokáže, že stavební úřad ne zahájil řízení o odstranění stavby, byť šlo o stavbu nepovolenou, stavební úřad postupoval v rozporu s právem objektivním a neochránil osoby, jejichž hmotných práv se nepovolená stavba dotýká. Nezákonným zásahem je pasivita stavebního úřadu („nečinnost“), který toleroval nepovolenou stavbu a ne zahájil řízení o odstranění stavby (bod 70 rozsudku ŽAVES).
22. Objektivně protizákonná nečinnost stavebního úřadu spočívající v ne zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby však může přímo zasáhnout do veřejného hmotného subjektivního práva žalobce jen za splnění následujících kumulativních podmínek (body 81 až 89 a 102 rozsudku ŽAVES):
 - (i) žalobce je oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně vzejde ze zahájeného řízení o odstranění stavby
 - (ii) nesmí existovat žádné *jiné správní řízení* ani žádný *jiný moment*, kdy žalobce v minulosti mohl 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.)
 - (iii) podáním zásahové žaloby žalobce nezneužívá právo podat správní žalobu, např. v případě, kdy žalobce nejprve soukromoprávním ujednáním přivolil k určitému jednání a následně proti němu směřuje zásahovou žalobu, nebo kdy nad veřejnoprávní podstatou věci převažuje soukromoprávní charakter sporu, nebo kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval (rozhodná je délka časové prodlevy mezi vznikem zásahu a podáním žaloby; body 88 a 102 rozsudku ŽAVES).
23. Pokud zápůřčí žaloba směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, je nutno zkoumat, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky podle § 85 s. ř. s. Těmito prostředky je jednak podnět dle § 42 správního řádu správnímu orgánu, který podle přesvědčení žalobce měl zahájit řízení z moci úřední (z něhož se musí správní orgán dozvědět nejen o nezákonnosti, ale i o důvodech, proč nezákonnost zkracuje práva žalobce) a dále podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu (body 96 až 101 rozsudku ŽAVES).
24. Žalobci nemůže uplynout lhůta k podání žaloby do té doby, dokud trvá zásah, tedy dokud trvá kompetence správního orgánu zahájit řízení z moci úřední, ledaže by byla žaloba projevem zneužití práva (bod 102 rozsudku ŽAVES).
25. 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. 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. Řízení o odstranění stavby včetně eventuálního řízení o dodatečném povolení nepovolené stavby představuje účinný způsob ochrany osob, jejichž práva svým předcházejícím postupem stavebník porušil. Řízení o odstranění stavby tudíž v takovém případě slouží vedle prosazení veřejného zájmu na dodržování stavební kázně též k ochraně hmotných práv potenciálních účastníků stavebního, příp. též územního řízení. Pokud stavební úřad

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zahájí řízení o odstranění stavby, účastníkem takového řízení se stane vlastník pozemku, na kterém stojí sporná stavba, respektive další sousedé (k vymezení všech účastníků řízení o nařízení odstranění stavby viz § 129 odst. 10 stavebního zákona). Během tohoto řízení může nastat situace, že stavebník požádá o dodatečné povolení stavby. Rovněž v tomto řízení mohou všichni jeho účastníci uplatňovat námitky a hájit svá práva: § 129 odst. 2 poslední věta stavebního zákona výslovně stanoví, že na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení (body 45 a 56 rozsudku ŽAVES).

26. Soud vyšel z právě popsanych závěrů rozsudku ŽAVES a dospěl k závěru, že žaloba žalobce je nepřijatelná.
27. Žalobce tvrdí zásah, spočívající v nezákonné a trvající faktické nečinnosti žalovaného ve vztahu k zahájení řízení o odstranění sporné stavby. Náhled žalobce na nezahájení řízení i jeho požadavek na řešení situace vyplývá z jeho skutkových tvrzení v žalobě i z petitu žaloby. Žalobcova žaloba je tedy žalobou záporní.
28. Žaloba je z hlediska § 85 s. ř. s. přijatelná, neboť, jak soud konstatoval výše, žalobce před podáním žaloby u žalovaného uplatnil dne 19. 3. 2020 podnět podle § 42 správního řádu a u krajského úřadu uplatnil dne 30. 11. 2022 podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu (viz výše uvedený bod 101 rozsudku ŽAVES).
29. Žaloba je ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. i včasná, neboť žalobcem tvrzený zásah trvá (srov. výše uvedený bod 102 rozsudku ŽAVES, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2022, č. j. 4 As 384/2021 – 29, bod 27).
30. Žalobce splnil i podmínku stanovenou v bodě 84 rozsudku ŽAVES, neboť je jako účastník řízení o odstranění sporné sousední stavby podle § 129 odst. 10 stavebního zákona oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by eventuálně vzešlo ze zahájeného řízení o odstranění stavby.
31. Žaloba splňuje i podmínku uvedenou v bodě 85 rozsudku ŽAVES, protože se nevede řízení, v němž by žalobce (nebo jeho právní předchůdce) v minulosti mohl nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem.
32. Soud se dále zabýval tím, zda podání zásahové žaloby žalobcem není projevem zneužití práva. V bodě 88 rozsudku ŽAVES totiž kasační soud konstatoval, že k takovému zneužití může dojít mj. v případě, kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval.
33. Pokud jde o okamžik, kdy se žalobce začal domáhat cestou veřejného práva zahájení řízení o odstranění sporné stavby z moci úřední, z obsahu správního spisu vyplynulo (žalobce totéž tvrdil v bodě 3 žaloby), že žalobce podal žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění sporné stavby dne 19. 3. 2020 (šlo o podání datované dnem 17. 3. 2020).
34. Při zjištění okamžiku, kdy byla sporná stavba provedena, vyšel soud též z obsahu správního spisu.
35. Podle znaleckého posudku vztahujícímu se ke stavu v roce 1995 byl rodinný dům na předmětném pozemku vystavěn v roce 1927 (viz čl. 9 správního spisu).

36. Půdorys rodinného domu v aktuální katastrální mapě (viz čl. 3 správního spisu) nevykazuje rozdíl oproti katastrální mapě ze dne 7. 9. 1995 (viz čl. 9 správního spisu) a zahrnuje spornou stavbu.
37. Fotografie z roku 1995 zachycuje provedenou spornou stavbu.
38. Z. H. a tehdejší zástupce právního předchůdce stavebníka vypověděli, že sporná stavba byla provedena již v roce 1987, resp. v roce 1997.
39. Na str. 2 podání žalobce žalovanému ze dne 17. 10. 2022 žalobce explicitně připustil, že sporná stavba byla provedena nejpozději v roce 1997.
40. Přesný okamžik vzniku zásahu se tedy nepodařilo zjistit, nicméně bylo bezpečně zjištěno, že sporná stavba byla provedena nejpozději v roce 1997, což potvrdila katastrální mapa z roku 1995, fotografie z roku 1995, oba svědci i žalobce.
41. Soud tedy konstatuje, že případně existující zásah do práv vlastníka pozemků žalobce provedením sporné stavby nastal nejpozději v roce 1997 a žalobce začal brojit proti sporné stavbě v roce 2020. Časový odstup mezi provedením sporné stavby a procesní aktivitou žalobce tak činil nejméně 23 let.
42. V rozsudku ze dne 14. 10. 2022, č. j. 10 As 177/2022-27, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že rozšířený senát v rozsudku ŽAVES dovodil, že zásahovou žalobu proti ne zahájení řízení z moci úřední nemůže úspěšně podat např. osoba, která stav, jehož nápravy se domáhá, dlouhodobě pokojně akceptovala (bod 11 rozsudku). V tam posuzované věci byla stavba dokončena v roce 2016 a podnět podle § 42 správního řádu byl tamním žalobcem podán v roce 2020 (viz body 1 a 2 rozsudku). Žalobcem tedy tvrzený nezákonný stav tedy trval 4 roky, než žalobce přistoupil k podání podnětu podle § 42 správního řádu. Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že pokud podal stěžovatel podnět k zahájení řízení o odstranění stavby až dlouho poté, co stavba stála, znamená to, že stav dlouhodobě pokojně přijímal, a proto je již z tohoto důvodu vyloučeno, aby podal zásahovou žalobu proti ne zahájení řízení z moci úřední. Dokazování dlouhodobé akceptace stavu není potřeba v soudním řízení správním provádět, pokud doba dokončení stavby vyplývá ze správního spisu a tvrzení tamního žalobce (bod 12 rozsudku). Zdejší soud dodává, že v této věci kasační soud přezkoumával usnesení krajského soudu, jímž žalobu tamního žalobce *odmítl* (viz bod 4 rozsudku).
43. Shledal-li Nejvyšší správní soud dobu 4 let dostatečnou pro závěr, že soused provedení stavby dlouhodobě pokojně přijímal, je zřejmé, že doba 23 let, která byla zjištěna v případě žalobce, přípustnost zásahové žaloby proti ne zahájení řízení o odstranění stavby z moci úřední zcela jistě vylučuje. Akceptovali-li vlastníci pozemků žalobce provedení sporné stavby na sousedním předmětném pozemku po dobu 23 let, lze bezpečně učinit závěr, že tento stav dlouhodobě pokojně akceptovali. Zásahovou žalobu žalobce tedy soud posoudil jako zneužití práva, které vylučuje přípustnost zásahové žaloby.
44. Pro závěr o nepřípustnosti žaloby žalobce je zcela právně bezvýznamné, zda sporná stavba vyžadovala povolení a povolena nebyla, zda byla provedena v rozporu s právními předpisy, závažným způsobem ohrožuje svým přesahem majetek žalobce a zda přesahuje na pozemky žalobce. Jinými slovy, i kdyby případně stavba vyžadovala povolení a nebyla povolena a byla umístěna na pozemcích žalujícího souseda, vzhledem k její dlouhodobé akceptaci sousedem není přípustná zásahová žaloba souseda, již se domáhá zahájení řízení

o odstranění stavby z moci úřední. Sousedovi jsou k dispozici prostředky právní ochrany civilního práva.

45. Dále soud považuje za vhodné dodat, že v případě žalobce nebylo právně významné ani to, kdy žalobce pozemky sousedící s předmětným pozemkem nabyt do svého vlastnictví.
46. Z výpisů z katastru nemovitostí založených ve správním spisu k pozemkům žalobce vyplynulo, že je žalobce nabyt koupí a darováním v květnu 2002 a prosinci 2019 (vkladové řízení sp. zn. V-1535/2002 a V-6457/2019, viz čl. 3 správního spisu). Od června 2020 je žalobce spoluvlastníkem pozemků žalobce spolu s D. Š. (vkladové řízení sp. zn. V-2873/2020, viz čl. 13 správního spisu).
47. Podle kupní smlouvy s právními účinky vkladu do katastru nemovitostí ke dni 19. 3. 1997 a výpisu z katastru nemovitostí nabytá osoba zúčastněná na řízení ad 1) vlastnictví k objektu bydlení s předmětným pozemkem (viz čl. 9 správního spisu). Z výpisu z katastru nemovitostí založených ve správním spisu k předmětnému pozemku vyplynulo, že ve vztahu k předmětnému pozemku bylo společné jmění manželů – stavebníka rozšířeno smlouvou v listopadu 2002 (vkladové řízení sp. zn. V-3760/2002, viz čl. 3 správního spisu).
48. Pro rozhodnutí soudu nebylo významné, zda pozemky žalobce nabyt žalobce v roce 2002, anebo v roce 2019. I kdyby je žalobce nabyt v roce 2019 a již v roce 2020 by podal podnět k zahájení řízení o odstranění sporné stavby, na závěru o nepřipustnosti jeho žaloby by to ničeho nezměnilo. Právo domáhat se zahájení řízení o odstranění sousední stavby z moci úřední totiž vzniklo provedením sporné stavby a svědčilo vlastníkově sousedního pozemku. Zůstal-li právní předchůdce žalobce jako tehdejší vlastník pozemků žalobce pasivní, nabytím pozemků žalobce vstoupil žalobce do jeho právního postavení a jeho předchozí nečinnost se mu přičítá. Jinými slovy, pro posouzení pokojné akceptace sousední stavby nejsou rozhodné změny vlastnictví stavbou případně zasaženého pozemku. Jako ilustrativní příklad lze uvést koupi pozemku sousedícího s Karlštejnem, byť by i na něm byl hrad zčásti umístěn – v takovém případě není soused oprávněn domáhat se zahájení řízení o odstranění části hradu z moci úřední (hrad byl zvolen jako příklad jen proto, že o jeho značném stáří není pochyb).
49. Soud tedy dospěl k závěru, že vlastníci pozemků žalobce nejméně od roku 1997 do roku 2020 dlouhodobě akceptovali existenci sporné stavby, a proto je zásahová žaloba žalobce projevem zneužití práva a jako taková je nepřipustná. Proto soud žalobu výrokem I tohoto usnesení odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
50. Soud zvažoval, zda by nebylo na místě v tomto případě žalobu rozsudkem zamítnout, ale dospěl z následujících důvodů k jejímu odmítnutí. Bod 88 rozsudku ŽAVES, který kvalifikoval dlouhodobou pokojnou akceptaci zásahu do práv jako podmínku zneužití práva podat zásahovou žalobu, navazuje na vymezení *připustnosti* žaloby v bodě 82 (shodně i bod 87). Toto posouzení podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný v bodě 42 tohoto rozsudku, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, jímž byla žaloba z téhož důvodu *odmítnuta*. I kdyby však žaloba žalobce měla být zamítnuta, ze shodných důvodů, z jakých byla odmítnuta, účastníci by tím nebyli zkráceni na svých právech, neboť oba účastníci vyslovili výslovný souhlas (žalobce podáním ze dne 17. 4. 2023 a žalovaný podáním ze dne 19. 4. 2023) s rozhodnutím soudu v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Soud vyšel i z toho, že Nejvyšší správní soud v případech, kdy shledá kasační stížnost projevem zneužití práva, kasační stížnost též

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odmítá s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 126/2017-9, ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 As 193/2016-13, ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 55/2016-27, ze dne 24. 6. 2015, č. j. 8 As 89/2015-19, ze dne 12. 5. 2015, č. j. 8 As 51/2015-14, ze dne 18. 2. 2015, č. j. 1 As 5/2015-36, nebo ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 130/2012-10).

51. Nad rámec výše uvedeného soud považuje za vhodné vyjádřit se k otázce počátku a běhu lhůty pro podání žaloby a od ní se odvíjející včasnosti žaloby proti zásahu spočívajícího v trvalé nečinnosti správního orgánu. Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ŽAVES soud popsal v bodech 24 a 29 tohoto usnesení. Nejvyšší správní soud zde bez dalšího vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (tento nálezn našel odraz i v další navazující senátní judikatuře Ústavního soudu – srov. nálezn ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18, či ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18). Soud je však toho názoru, že tento výklad zastávaný senáty Ústavního soudu byl překonán plenární judikaturou Ústavního soudu. K obdobné otázce se zdejší soud již vyjádřil v rozsudku ze dne 26. 6. 2022, č. j. 77 A 155/2021-144, body 25 až 27: *„Pro účely zásahové žaloby proti údajnému trvalému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení o odstranění stavby Nejvyšší správní soud výslovně akceptoval závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018 (N 94/89 SbNU 387) v tom smyslu, že žalobci nemůže uplynout lhůta k podání žaloby do té doby, dokud trvá zásah, tedy dokud trvá kompetence správního orgánu zahájit řízení z moci úřední. Krajský soud tak s níže uvedenou výhradou akceptoval žalobu žalobkyně jako včasnou, byť směřuje proti skutkovému a právnímu stavu i proti postoji žalovaného, o nichž žalobkyně ví již řadu let. K tomu krajský soud podotýká, že závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 nejsou přesvědčivé samy o sobě, ani ve vztahu k pozdější plenární judikatuře Ústavního soudu, a jsou veskrze absurdní při jejich aplikaci na okolnosti souzeného případu. Argumentace tohoto nálezu je totiž vystavěna převážně na srovnání s procesními postupy v řízení před Evropským soudem pro lidská práva a Ústavním soudem, které jsou pro řízení podle soudního řádu správního irelevantní [srov. obdobně odst. 30 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/21 ze dne 4. 1. 2022 a odst. 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19 ze dne 14. 7. 2020 (347/2020 Sb.)]. Dále tento nálezn vychází z toho, že možnost uplynutí lhůty k podání žaloby proti trvalému zásahu je protiústavní, protože by byla problematická ve vztahu k jiným právním případům. K tomu krajský soud připomíná, že předmětem řízení o individuální ústavní stížnosti je posouzení ústavnosti (ve formě specifického ústavního práva) v té konkrétní individuální věci, nikoliv podání obecného výkladu podústavního práva pro jiné případy. Takový obecný výklad náleží ex constitutione oběma nejvyšším soudům (čl. 92 Ústavy ČR). Pokud k jeho výkladu přistoupí Ústavní soud, je relevantní pouze potud, co byl třeba k ochraně specifického ústavního práva při rozhodování o individuálním případě [srov. odst. 41 nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89)]. Dopad toho kterého výkladu podústavního práva na jiné případy je tedy v řízení o ústavní stížnosti také irelevantní. Nehledě na to, citovaný plenární nálezn sp. zn. Pl. ÚS 25/19 v odst. 43 uplatnil argumentaci značně odlišnou a je tedy otázkou, zda jím nebyl senátní nálezn sp. zn. II. ÚS 635/18 již implicitně překonán, a to tím spíše, že na úvahách senátního nálezu byla postavena podstatná část argumentace návrhu předkládajícího soudu na zrušení lhůty v § 80 odst. 1, 2 s. ř. s.: „Ústavní soud považuje za irelevantní, zda se účastník správního řízení skutečně o nečinnosti dozvídá každý den znovu“. I kdyby tomu tak bylo, neznamenalo by to, že by se lhůta z ústavněprávního hlediska musela odvíjet znovu od každého nového dne, kdy se měl o nečinnosti dozvědět. To, že by se o nečinnosti účastník údajně každý den nově dozvídal, by nic neměnilo na tom, že o ní v době uplynutí lhůty věděl již cca rok, a během tohoto roku se proti ní mohl bránit. Posouzení,*

zda se o něčem žalobce „kontinuálně dozvídá“, může být relevantní pro výklad zákona, který běh lhůty od okamžiku dozvědění odvíjí, nikoli pro zrušení zákona, který tak nečiní. Nadto je Ústavní soud toho názoru, že onou skutečností ve vnějším světě, o které se lze dozvědět, je fakt, že správní orgán nevydal rozhodnutí v době, kdy ho vydat měl, a stal se nečinným. Skutečně nově „dozvědět“ se posléze účastník mohl leda o nějaké nové skutečnosti, tedy typicky o tom, že rozhodnutí bylo vydáno. Má-li být právní řád srozumitelný a jeho aplikace předvídatelná, musí být respektován význam slov v něm používaných. Opačný přístup, kdy se slovíům bez ohledu na jejich skutečný obsah dává význam podle toho, jakého výsledku řízení si interpret přeje dosáhnout, je projevem svévole a v určitých případech i nástrojem obcházení pravidel uvedených v čl. 95 odst. 2 Ústavy či § 78 odst. 2 a § 11 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.“ Významný je nejen samotný obsah argumentace v podstatně opačný vůči argumentaci nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18, ale též odkaz plenárního nálezu na vázanost soudce zákonem a rozdělení kompetence Ústavního soudu mezi plénium a senáty téhož soudu při přezkumu ústavnosti zákonů“.

52. Podle plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/19 nelze právní úpravu, jež běh lhůty pro podání žaloby odvíjí od okamžiku, kdy se žalobce o nějaké skutečnosti dozvěděl, vykládat tak, že se žalobce o této skutečnosti po celou dobu její existence dozvídá kontinuálně každý den znovu. Tento závěr má pro projednávanou věc význam v tom směru, že vlastník pozemků žalobce nejméně od roku 1997 ví o existenci sporné stavby. Nelze říci, že k zásahu dochází každý den znovu a že se o něm každý den znovu dozvídá. Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ŽAVES, opírající se o senátní judikaturu Ústavního soudu, může vést k tomu, že se po desítkách let trvajícího pokojného stavu mohou vést soudní spory ohledně existence údajně nikdy nepovolené stavby, o které ale již nebudou k dispozici žádné záznamy. Zabránění právě nastíněné situaci bylo jedním z argumentů Ústavního soudu pro posouzení jednoroční lhůty pro podání nečinnostní žaloby jako ústavní konformní (srov. bod 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19). Rozšířený senát nastíněnou situaci vyřešil užitím institutu zneužití práva, plenární nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19 ve svých úvahách ale vůbec nereflektoval (srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15, bod 98 a násl.).
53. Podle dlouholeté konstantní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je účelem lhůty omezení entropie v právních vztazích (takto již nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19, bod 36; obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47, publ. pod č. 2922/2013 Sb. NSS, bod 32, či ze dne 12. 7. 2022, č. j. 6 Afs 110/2021-33, bod 9). Takový výklad a následná aplikace ustanovení týkajících se lhůty pro podání žaloby, které vedou k tomu, že po dobu existence určité skutečnosti ve vnějším světě nemůže lhůta pro podání žaloby uplynout, protože se rozbíhá každý den po dobu existence této skutečnosti znovu, jsou v příkrém rozporu se smyslem a účelem lhůty jako takové, neboť umožňují potenciální otevírání soudních sporů klidně i po desítkách let trvajícího pokojného stavu. Nelze opomíjet, že právní jistota je hodnotou sama o sobě (srov. nálezu Pl. ÚS 25/19, bod 36). Narušení pokojného stavu není podle zdejšího soudu nutné řešit využitím institutu zneužití práva, nýbrž je možné je řešit výkladem respektujícím skutečný obsah a význam díky § 84 odst. 1 s. ř. s. Soud však žalobu považoval za zneužití práva s respektem k závěrům rozsudku ŽAVES, a úvahy o tom, že by podle něj bylo vhodnější posoudit žalobu ze stejných důvodů jako opožděnou, činí pouze *obiter dictum*.

V.

Náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

54. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II tohoto usnesení v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
55. Žalovaný ve vyjádření k žalobě požadoval náklady řízení. Žaloba však byla odmítnuta. I kdyby byla žaloba zamítnuta, žalovanému nevznikly důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS). Náklady na advokáta nebyly odpůrcem vynaloženy důvodně. Ústavní soud došel např. v nálezech ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, k závěru, a totéž vyplývá ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348, bod 669, nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 – 36, bod 20), že lze náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem označit za důvodné jen výjimečně, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, mají být schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Žalovaný má kromě odboru stavebního a územního plánování mj. i odbor právní, disponuje proto dostatečným odborným personálem pro vedení soudního řízení, tudíž i v případě zamítnutí žaloby by nepřicházel do úvahy závěr o důvodném vynaložení nákladů na právní zastoupení advokátem. Žalovaný má pro hájení svého postupu v rámci stavebního řízení vlastní dostatečně kvalifikovaný aparát a nebylo nezbytné jeho zajištění z externích zdrojů.
56. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. (výrok III usnesení). Osoby zúčastněné na řízení nemají na náhradu nákladů řízení právo, protože jim soud neuložil žádnou povinnost. Osoby zúčastněné na řízení ani nenavrhovaly přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení.
57. K výroku IV a V tohoto usnesení soud uvádí, že žalobce zaplatil dne 12. 4. 2023 k výzvě soudu soudní poplatek ve výši 2 000 Kč za podání žaloby. Vzhledem k tomu rozhodl soud na základě § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), o vrácení soudního poplatku žalobci, neboť jeho žaloba byla před prvním jednáním soudu odmítnuta. Lhůta pro vrácení soudního poplatku byla soudem určena v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Výrokem V tohoto usnesení pak soud vyzval žalobce, aby soudu sdělil bankovní spojení, na nějž mu může být předmětný soudní poplatek vrácen.

Poučení:

Proti výrokům I, II a III tohoto usnesení lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení usnesení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Proti výroku V tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Jen proti výrokům II a III tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 2 s. ř. s.].

Proti výroku IV tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná (§ 14 zákona o soudních poplatcích).

Plzeň 1. června 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.