



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Z. O. a b) Ing. P. O., Ph.D.**, oba zast. JUDr. Robertem Pelikánem, Ph.D., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Roztoky**, se sídlem nám. 5. května 2, Roztoky u Prahy, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, č. j. 43 A 66/2022-23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, č. j. 43 A 66/2022-23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem věci je zásahová žaloba proti nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[2] Dne 15. 4. 2020 vydal žalovaný společný souhlas podle § 96a stavebního zákona se stavbou rodinného domu včetně zpevněných ploch, opěrných zdí a oplocení na pozemku p. č. XA v k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území) ve vlastnictví třetích osob (dále jen „stavebníci“).

[3] Žalobci se před krajským soudem domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovali v nezahájení řízení o odstranění stavby – opěrné zdi a související terénní úpravy na pozemku p. č. XA, který sousedí s pozemkem p. č. XB ve vlastnictví žalobců. Domáhali se určení nezákonnosti tohoto zásahu, jakož i příkázání žalovanému zahájit řízení o odstranění stavby.

[4] Krajský soud žalobu zamítl výše nadepsaným rozsudkem. Nezjistil, že by byl žalovaný povinen za stávajícího skutkového stavu zahájit řízení o odstranění stavby. Provedené terénní úpravy jsou v souladu se společným souhlasem a projektovou

dokumentací. Námitka, že koordinační situace nesouhlasí s projektovou dokumentací, není důvodná, jelikož směřuje k případnému nesplnění podmínek pro vydání společného souhlasu. Tuto námitku tedy žalobci měli uplatnit v žalobě proti společnému souhlasu. Tvzení žalobců, že z koordinační situace ani ze společného souhlasu nebylo zřejmé, že se má opěrná zeď nacházet na hranici pozemků, je v rozporu s obsahem správního spisu. Neobstojí proto ani jejich tvrzení, že si nebyli vědomi umístění opěrné zdi u hranice pozemků. Ohledně umístění opěrné zdi blíže k domu stavebníků oproti projektové dokumentaci z důvodu ochrany zeleně na pozemku žalobců není dle krajského soudu splněna podmínka zkrácení hmotných práv žalobců. Případné poškození zeleně nadto není zásahem do veřejných subjektivních práv, žalobci by se ochrany museli domáhat soukromoprávní cestou. Důvodem pro vyhovění žalobě není ani skutečnost, že opěrná zeď byla realizována v rozporu se společným souhlasem, o čemž není mezi stranami sporu. Ve vztahu k tvrzenému zásahu narušením soukromí zvýšením terénu se žalobci mohli bránit žalobou proti společnému souhlasu, není tedy splněna podmínka rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci ŽAVES“), že nesmí existovat jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla chránit své subjektivní právo žalobou před správním soudem. Krajský soud nakonec nepřisvědčil ani namítanému zásahu do práv žalobců tím, že opěrná zeď byla provedena v rozporu se statickým výpočtem. Ve správním spise je založen nový výpočet zohledňující jiný způsob provedení opěrné zdi a žalobci jeho závěry nevyvrací.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhli napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelé uvedli, že ačkoliv jim krajský soud přisvědčil, že opěrná zeď a terénní úprava byly realizovány v rozporu se společným souhlasem a původní projektovou dokumentací, žalobu zamítl. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že se měli bránit proti společnému souhlasu. Krajský soud nesprávně posoudil, zda je zjištěný rozpor provedení stavby s projektovou dokumentací důvodem pro zahájení řízení o odstranění stavby a zda je důvodem pro zahájení tohoto řízení skutečnost, že část stavby nebyla vůbec povolena. Řadu svých závěrů krajský soud ani neodůvodnil a rozhodl v rozporu s rozsudkem ve věci ŽAVES.

[7] Dle stěžovatelů je nesprávný postup a závěr krajského soudu, který přes nesporný rozpor opěrné zdi s projektovou dokumentací konstatoval, že nedošlo k zásahu do práv žalobců, jelikož se jedná jen o nepatrné odchylky a odlišná konstrukce stavby je bezpečná. Otázka bezpečnosti stavby, pro kterou není důvod ji odstranit, by se měla řešit až v řízení o odstranění stavby. Stěžovatelé citovali z rozsudku ve věci ŽAVES s tím, že krajský soud měl toliko zkoumat, „zda má být správné řízení zahájeno, nikoliv jak má být v případném řízení rozhodnuto“, a „zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon“, přičemž „stavební úřad řízení zahájit musí, jsou-li dány podmínky vymezené v § 129 odst. 1 písm. b)“ stavebního zákona. Jelikož byly splněny podmínky § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, krajský soud měl žalovanému přikázat zahájit řízení o odstranění stavby.

pokračování

[8] Stěžovatelé se ohradili proti výtce krajského soudu, že nevyvraceli závěry nového statického výpočtu údajně prokazujícího bezpečnost stavby. Krajský soud se touto otázkou zabýval předčasně, což stěžovatelé nemohli předvídat. Poukázali nyní na zjevné nepochopitelné rozpory mezi statickými výpočty, kterých si krajský soud sám mohl všimnout. Stěžovatelé jsou však stejně jako krajský soud laiky v oboru statiky, proto se ani krajský soud neměl do takových úvah pouštět, ale měl vyčkat řádného zhodnocení výpočtu v odpovídajícím správním řízení.

[9] Dle stěžovatelů se příčí závěrům rozsudku ve věci ŽAVES, poukázal-li krajský soud na § 118 odst. 7 stavebního zákona a možnost zhojení rozporu realizace opěrné zdi kolaudačním souhlasem. Správní soud nemá řešit, zda může k nápravě rozporu provedení stavby s jejím povolením hypoteticky dojít jiným způsobem než odstraněním stavby. Relevantní je pouze to, zda je stavba provedená v rozporu s povolením a nebyla dodatečně povolena, tedy jsou dány podmínky pro zahájení řízení o jejím odstranění. Postup dle § 118 odst. 7 stavebního zákona je nadto možný jen v případě, že se změna nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, provedená změna stavby je však podstatným zásahem do vlastnického práva stěžovatelů.

[10] Stěžovatelé dále namítli, že stavba opěrné zdi a související terénní úprava byly provedeny bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem, jelikož vydaný společný souhlas tuto část stavebního záměru nepokrývá. Krajský soud tento fakt zřejmě uznal (z odůvodnění napadeného rozsudku to dle stěžovatelů není jasné), ale soustředil se na to, že záměr zvýšit terén byl odhalitelný z výkresové části stavební dokumentace. Krajský soud byl zřejmě přesvědčen (v odůvodnění napadeného rozsudku o tomto není dle stěžovatelů „ani slovo“), že společným souhlasem se povoluje stavební záměr seznatelný ze stavební dokumentace bez ohledu na to, jak je popsán v samotném správním aktu, proto se stěžovatelé měli domáhat zrušení společného souhlasu namísto zahájení řízení o odstranění stavby. Tento závěr dle stěžovatelů není správný. Citovali z rozsudků NSS ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175, a ze dne 17. 10. 2022, č. j. 3 As 420/2021-102, s tím, že povolovaný stavební záměr je vymezen výrokem správního aktu. Odkaz ve společném souhlasu, že stavba bude provedena podle projektové dokumentace, na tom nemůže nic změnit. Stěžovatelům byl doručen až společný souhlas, jehož obsah odpovídal koordinační situaci, kterou stěžovatelé dříve podepsali. Z ničeho nevyplývalo umělé vytvoření svahu a zvýšení terénu opěrnou zdí na hranici pozemku stěžovatelů. Stěžovatelé poukázali též na Přílohu č. 8 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů, dle které má koordinační situační výkres obsahovat mj. nadmořskou výšku upraveného terénu. Neobsahoval-li ji, stěžovatelé se legitimně domnívali, že k žádné takové úpravě nedojde. Je to přitom stavební úřad, kdo má povinnost řádně prověřit projektovou dokumentaci a vydat stavební povolení jenom v případě splnění zákonných podmínek, mj. bezrozpornosti a úplnosti projektové dokumentace.

[11] Stěžovatelé v této souvislosti poukázali na zjevnou vnitřní rozpornost projektové dokumentace. Na jedné straně uvádí, že úroveň terénu bude zachována a rodinný dům bude pouze mírně zapuštěn vzhledem k mírné svažitosti terénu, na straně druhé vůbec nezmiňuje umělé vytvořený svah a obsahuje výkres se zapuštěním celého prvního patra. Z tohoto důvodu byl vnitřně rozporný i samotný společný souhlas, tedy byl nicotný, což měl krajský

soud vyslovit i bez návrhu. I v takovém případě byla stavba provedena bez povolení, tedy je dán důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby a napadený rozsudek je nezákonný.

[12] Stěžovatelé nakonec setrvali na tom, že terénní úpravou došlo a dochází k „*flagrantnímu*“ zásahu do jejich vlastnického práva zahrnujícího legitimně očekávaný rozsah soukromí. V původním uspořádání nebylo na pozemek stěžovatelů vidět. Nové zvýšení terénu stěžovatelé přirovnávají k tribuně, ze které lze sledovat každý detail jejich doposud uzavřeného prostoru (dětských pokojů, kuchyně, zahradního posezení a bazénu). Došlo tedy ke značné změně poměrů, která představuje mimořádně závažný a soustavný zásah do soukromí stěžovatelů. Stěžovatelé citovali z rozsudku NSS ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40, č. 2968/2014 Sb. NSS, k míře soukromí a uzavřeli, že pasivita žalovaného nezahájením řízení o odstranění stavby velmi zasahuje do jejich vlastnického práva. I proto je napadený rozsudek nezákonný.

[13] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že kasační argumentace je obdobná žalobní, proto trvá na svém vyjádření k žalobě. Kasační stížnost obsahuje řadu nepravdivých tvrzení, stavba není v rozporu s projektovou dokumentací, je bezpečná a její provedení není v rozporu se společným souhlasem. Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací týkající se zásahu do bezpečnosti, jelikož dům stěžovatelů sousedí s bytovým domem převyšujícím pozemek žalobců min. o 10 m, což je markantní rozdíl oproti realizované opěrné stěně. Stavba dále nemá potenciál negativně působit na žádnou ze složek pohody bydlení. K námitce imise pohledem žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145, dle kterého je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech osob. Pokud se nejedná o mimořádné obtěžování, je na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby provedl zabraňující opatření. Žalovaný nakonec nesouhlasil s tím, že uskutečněním záměru vznikne stavebníkům výhoda a stávající pohoda bydlení vlastníků sousedních nemovitostí pozbývá ochrany. Trvá právo na zachování kvality prostředí, ovšem nikoliv *statu quo*. Právo vlastníků sousedních nemovitostí může být v přiměřené míře omezeno, k čemuž žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 As 218/2016-61.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatelé spatřují v tom, že krajský soud neodůvodnil „*řadu svých závěrů*“ a z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, zda krajský soud uznal provedení opěrné zdi a terénní úpravy bez rozhodnutí, ale vycházel z výkresové části projektové dokumentace, ze které měl být záměr zvýšit terén odhalitelný, a zda se podle krajského soudu povoluje stavební záměr seznatelný ze stavební dokumentace. Námitky nejsou důvodné.

pokračování

[17] Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). V projednávané věci je napadený rozsudek přezkoumatelný. Krajský soud dostatečně a srozumitelně vysvětlil své úvahy a důvody, které jej vedly k jednotlivým závěrům. Námitka „*neodůvodnění řady závěrů*“ je zcela obecná a krajský soud nedospěl k závěru, že opěrná zeď a terénní úprava byly provedeny bez rozhodnutí. Poukazem na projektovou dokumentaci krajský soud pouze neshledal důvodné námitky, že stěžovatelé o těchto záměrech nevěděli (blíže viz body 29. a 32. napadeného rozsudku). Z napadeného rozsudku nevyplývá ani závěr, že by se dle krajského soudu povoloval záměr seznatelný toliko z projektové dokumentace. V případě terénní úpravy krajský soud výslovně odkazuje i na společný souhlas jako takový, s nímž je dle krajského soudu terénní úprava v souladu. V případě opěrné zdi krajský soud odkazuje na projektovou dokumentaci s tím, že stěžovatelé, jež příslušné části projektové dokumentace sami dokládali, si byli vědomi umístění opěrné zdi u hranice pozemků. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný. Správnost závěrů krajského soudu je až otázkou věcného posouzení, ke kterému Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[18] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby [...] vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[19] Podle § 129 odst. 2 věty první a druhé stavebního zákona *[s]tavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. V odst. 3 stejného ustanovení jsou vymezeny podmínky, za kterých lze stavbu uvedenou v odst. 1 písm. b) téhož ustanovení dodatečně povolit, a stanoveno, že [b]ude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.*

[20] Podle § 129 odst. 7 stavebního zákona se u *terénních úprav [...] postupuje podle odstavců 2 až 6 přiměřeně.* Proto pokud bude Nejvyšší správní soud dále v textu hovořit jen o stavbě, je tím podle kontextu případně myšlena i terénní úprava.

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku správně vyšel z klíčového rozsudku ve věci ŽAVES, ve kterém se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval nezahájením řízení zahajovaného z úřední povinnosti, konkrétně řízení o odstranění nezákonné stavby, resp. nezákonných terénních úprav, což je předmětem i nyní projednávané věci. Jak příhodně citovali též stěžovatelé, rozšířený senát konstatoval, že stavební úřad nemá prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona zahájí či nikoliv (viz odst. [65] rozsudku ve věci ŽAVES, přiměřeně srov. též rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2021, č. j. 4 As 90/2021-51, odst. [18], k zahájení řízení o odstranění dočasné stavby podle § 129 odst. 6 stavebního zákona). Dále dospěl k závěru, že stavební úřad, který v rozporu se zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby, nezákonně zasahuje do právní sféry osob, jejichž hmotných práv se stavba dotýká. Proto se proti pasivitě stavebního úřadu, který nezahájí v rozporu se zákonem řízení o odstranění stavby, může osoba, jejichž

hmotných práv se stavba dotýká, bránit zásahovou žalobou (blíže viz odst. [48] až [70], jakož i [116] rozsudku ve věci ŽAVES).

[22] Rozšířený senát přitom formuloval dva komplexy podmínek, které je třeba splnit, aby nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby. Zaprvé, s. ř. s. nepřipouští zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo veřejného zájmu, proto žalobní legitimaci „*nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít*“. Zadruhé, v souladu se zásadou subsidiarity zásahové žaloby „*[n]esmí existovat žádné jiné správní řízení ani 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*“. Soud by měl také zvážit, zda žalobce podáním zásahové žaloby nezneužívá právo (viz odst. [81] až [85] a odst. [88] rozsudku ve věci ŽAVES, obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 73/2022-62, odst. [36], nebo ze dne 28. 3. 2023, č. j. 10 As 337/2022-41, odst. [14]).

[23] Podmínkou aktivní procesní legitimace je, bude-li žalobce tvrdit myslitelné dotčení své právní sféry nezahájením řízení z moci úřední (viz odst. [115] rozsudku ve věci ŽAVES). V případě záporní zásahové žaloby musí též žalobce před podáním žaloby uplatnit podnět podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu (blíže viz odst. [93] až [101] a odst. [118] rozsudku ve věci ŽAVES). Obdobně Nejvyšší správní soud shrnul omezující podmínky formulované rozsudkem ve věci ŽAVES v rozsudcích ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52, odst. [32] až [38], č. j. 4 As 90/2021-51, odst. [18], nebo ze dne 27. 7. 2023, č. j. 4 As 83/2023-47, odst. [13].

[24] Ve vztahu k přezkumu ze strany krajského soudu rozšířený senát zdůraznil, jak opět vhodně poukázali stěžovatelé, že rozhodnou otázkou je pouze to, zda má být správní řízení zahájeno, nikoli jak má být v případně zahájeném řízení rozhodnuto. Soud se zabývá pouze tím, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného správního řízení stanoví zákon. Úkolem soudu není nahradit činnost správního orgánu a věc plně posoudit po skutkové stránce (viz odst. [104] a [105] rozsudku ve věci ŽAVES). Jsou-li naplněny důvody k zahájení řízení, soud přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona; naopak dospěje-li krajský soud k závěru, že důvody k zahájení řízení naplněny nebyly, zásahovou žalobu zamítne jako nedůvodnou (viz odst. [116], [122] a [125] rozsudku ve věci ŽAVES; k formulaci vyhovujícího výroku blíže viz odst. [111] a [113] rozsudku ve věci ŽAVES).

III.a Podmínka subsidiarity zásahové žaloby

[25] Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že se měli bránit proti společnému souhlasu (body 30. a 38. napadeného rozsudku). Je tedy sporné, zda splňují druhý komplex podmínek rozsudku ve věci ŽAVES vycházející ze subsidiarity zásahové žaloby, tj. zda neexistovalo žádné jiné správní řízení ani jiný moment, kdy stěžovatelé v minulosti mohli nebo teprve v budoucnu budou moci chránit svá subjektivní hmotná práva v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že

pokračování

ostatní podmínky žaloby, jak byly vymezeny výše v odst. [22] a [23] tohoto rozsudku, sporné nejsou.

[26] Námitka je důvodná.

[27] Stěžovatelé namítají, že provedení stavby opěrné zdi a související terénní úpravy jsou v rozporu se společným souhlasem, tedy v rozporu s rozhodnutím, popř. jsou provedeny bez náležitého rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu za takové situace nemohli, resp. neměli důvod napadnout společný souhlas, ale začali se bránit až v okamžiku, kdy došlo k realizaci sporné stavby. Úvaha krajského soudu ohledně možnosti bránit se dříve proto není správná, žalobou proti společnému souhlasu není možné napadat pozdější realizaci stavby v rozporu s ním. Právě rozpor provedené stavby se společným souhlasem, kterému se kasační soud podrobně věnuje níže, je v projednávané věci zásadní.

[28] Zároveň Nejvyšší správní soud neshledal, že by existovalo nějaké jiné řízení nebo jiný moment, kdy stěžovatelé v minulosti mohli chránit svá práva, nebo že by stěžovatelé mohli svá subjektivní hmotná práva chránit v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem v budoucnu. Podmínka subsidiarity zásahové žaloby, jak byla vymezena rozsudkem ve věci ŽAVES, je tedy splněna a Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k posouzení věci samé.

III.b Podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby

[29] Stěžovatelé namítají, že opěrná zeď a související terénní úprava byly provedeny jak bez příslušného rozhodnutí, tak v rozporu s ním, přičemž krajský soud rozhodl v rozporu se závěry rozsudku ve věci ŽAVES.

[30] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v souladu s výše uvedeným zněním § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je třeba odstranit stavbu, pokud byla provedena buď bez rozhodnutí, anebo v rozporu s ním. Ani z povahy věci nemůže platit obojí zároveň. V tomto ohledu je tedy argumentace stěžovatelů nekonzistentní, avšak na podstatě věci to nic nemění. V souladu s rozsudkem ve věci ŽAVES je rozhodné to, zda měl stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy zda byla stavba provedena bez příslušného rozhodnutí nebo v rozporu s ním.

[31] V projednávané věci vydal stavební úřad společný souhlas podle § 96a stavebního zákona s umístěním a povolením rodinného domu stavebníků, přičemž dle úvodu výrokové části společného souhlasu stavební úřad „posoudil společné oznámení záměru: „Rodinný dům“ [...] včetně zpevněných ploch, opěrných zdí, oplocení [...]“. Na str. 3 společného souhlasu v rámci popisu povolované stavby rodinného domu jsou popsány jak terénní úpravy, tak provedení *opěrných stěn* (blíže viz dále). Na str. 4 společného souhlasu je uvedeno, že stavba bude provedena podle projektové dokumentace přiložené ke společnému oznámení záměru. Společný souhlas tedy pokrývá opěrné zdi i určité terénní úpravy, kterým více či méně odpovídá projektová dokumentace (blíže viz dále). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovatelům, že opěrná zeď a terénní úprava byly provedeny bez příslušného rozhodnutí, neboť byly provedeny na podkladě společného souhlasu. Tato námitka není důvodná.

[32] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda byly terénní úprava a opěrná zeď provedeny v souladu se společným souhlasem, jehož jednou z podmínek je provedení stavby v souladu s projektovou dokumentací. Nejvyšší správní soud koriguje tvrzení stěžovatelů, že dle krajského soudu byly v rozporu se společným souhlasem a původní projektovou dokumentací realizovány jak opěrná zeď, tak terénní úprava. Takový závěr napadený rozsudek neobsahuje. Jiný způsob realizace konstatoval krajský soud pouze ve vztahu k opěrné zdi (viz bod 35. napadeného rozsudku). Ohledně terénní úpravy krajský soud naopak shledal, že je v souladu s projektovou dokumentací, které dle krajského soudu odpovídá vymezení ve společném souhlasu (viz bod 29. napadeného rozsudku).

[33] Nejvyšší správní soud ovšem oproti krajskému soudu souhlasí se stěžovateli, že terénní úprava byla provedena v rozporu se společným souhlasem. Jak již bylo uvedeno, na str. 3 společného souhlasu jsou popsány terénní úpravy, a to následovně: *„Po dokončení stavby rodinného domu bude provedeno vyrovnaní terénu. Úroveň stávajícího terénu v okolí hranic pozemku bude zachována. Úroveň upraveného terénu kolem domu je v úrovni – 0,300. Vzhledem k mírné svažitosti stávajícího terénu dojde k mírnému zapuštění objektu do terénu. Řešení terénu v okolí stavby je formou svahování. Komunikace i chodníky ze zatravněovacích tvárnic. Součástí úpravy bude provedení parkové úpravy a úprava zeleně před domem. Obrubníky budou betonové stojaté sadové 50/200 mm, do betonového lože s betonovou boční opěrou, osazené v úrovni přilehlých úprav. Opěrné stěny budou provedeny ze ztraceného bednění na základových pasech. Stěny budou opatřeny exteriérovým obkladem.“* Tento popis shrnul i krajský soud v bodě 29. napadeného rozsudku, přičemž Nejvyšší správní soud s ním souhlasí, že dané vymezení terénních úprav odpovídá části B.5. (*Řešení vegetace a souvisejících terénních úprav*) Souhrnné technické zprávy projektové dokumentace.

[34] Nejvyšší správní soud se však nemůže ztotožnit s následujícím posouzením krajského soudu, který konstatoval, že z projektové dokumentace (část D1.1, výkresy č. 09 – pohled východní a č. 11 – pohled západní) ověřil zapuštění prvního patra rodinného domu do země, tudíž bylo zřejmé, že úroveň terénu v části opěrné zdi sousedící s pozemkem stěžovatelů bude vyšší a terénní úpravy jsou tedy v souladu s projektovou dokumentací. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se stěžovateli, že projektová dokumentace je v tomto rozporná, uvádí-li na jedné straně v textové části zachování úrovně stávajícího terénu v okolí hranic a mírné zapuštění objektu vzhledem k mírné svažitosti stávajícího terénu, na straně druhé je z výkresové (grafické) části dokumentace zjevný uměle vytvořený svah až do výše opěrné zdi a svažující se zapuštění celého prvního patra domu do tohoto svahu. Krajský soud tedy nemohl bez dalšího uzavřít, že terénní úprava byla provedena v souladu s projektovou dokumentací. Zároveň provedení takové terénní úpravy je ve zjevném rozporu se společným souhlasem, který ve shodě s textovou částí projektové dokumentace pokrývá toliko mírné zapuštění objektu do stávajícího mírně svažitého terénu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom nevyplývá, že v případě rozporu textové a grafické části má přednost grafické zobrazení, nýbrž naopak že text rozhodnutí má přednost před jeho grafickou přílohou (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 3 As 255/2016-36, odst. [17]). V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud též konstatoval, že ani jednoznačné grafické vyjádření bez toho, aby byl korigován jednoznačný text rozhodnutí (v dané věci šlo o územní rozhodnutí), nemohlo bez dalšího převážit slovní vyjádření (viz odst. [19] rozsudku č. j. 3 As 255/2016-36). Obdobně je tomu v nyní projednávané věci.

pokračování

[35] Stěžovatelé z uvedeného rozporu v projektové dokumentaci ohledně terénních úprav a míry zapuštění domu do svažitého terénu dovozují nicotnost společného souhlasu. K takové vadě správního rozhodnutí by přitom Nejvyšší správní soud musel přihlédnout i bez námitky (§ 109 odst. 4 *in fine* s. ř. s.). Námitka ale není důvodná.

[36] Nicotné je podle § 77 odst. 1 správního řádu *rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.* Z ustálené judikatury Nejvyššího správního i Ústavního soudu plyne, že nicotný je takový správní akt, který trpí natolik intenzívními, ze své povahy nezávažnějšími, nejtěžšími a nezhojitelnými vadami, že správní rozhodnutí vůbec nelze považovat za rozhodnutí {srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, obdobně rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 Afs 148/2007-53, náleží ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09 (N 225/59 SbNU 285), bod 22., nověji usnesení ÚS ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III. ÚS 901/21, bod 22., rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2023, č. j. 9 As 188/2023-28, č. 4541/2024 Sb. NSS, odst. [24], nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, odst. [39]}. Obecně jen závažná a zjevná vada vyvolává nicotnost správního aktu (srov. rozsudek č. j. 9 Ao 37/2021-57, odst. [41] a [43]). V projednávané věci kasační soud neshledal, že by společný souhlas trpěl takovými zásadními vadami, pro které by byl nicotným.

[37] Zjevnou vnitřní rozporností správního rozhodnutí, kterou namítají stěžovatelé, se Nejvyšší správní soud blíže zabýval např. v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS. Konstatoval, že se jedná o vnitřní rozpornost vyšší intenzity, než představuje běžná vnitřní rozpornost, která představuje vadu nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz odst. [36] ve spojení s odst. [35] rozsudku č. j. 8 Afs 114/2019-52). Dále v odst. [38] rozsudku uvedl, že: *„nicotnost by měla být zřejmá v podstatě komukoliv. Pokud má být vnitřní rozpornost důvodem nicotnosti, pak její úroveň musí být obdobně závažná jako například absolutní věcná nepříslušnost nebo vydání rozhodnutí vůči neexistující osobě. Mělo by se tedy jednat o vnitřní rozpornost, pro kterou nelze rozumně vůbec seznat, jakým způsobem chtěl správní orgán (správce daně) rozhodnout, neboť jeho závěry budou ve zjevném protikladu. Zároveň nepůjde jen o nepřesnost, či neobratnost ve formulacích, ale půjde o dva kvalitně odůvodněné závěry, které budou navzájem zcela neslučitelné, přičemž půjde o klíčovou část argumentace, na které je rozhodnutí vystavěno.“* V projednávané věci společný souhlas zjevně vnitřně rozporný není. Je zřejmé, jak stavební úřad rozhodl a z jakých důvodů, přičemž jeho závěry nejsou ve zjevném protikladu. Na tom nic nemění shledaný rozpor mezi textovou a výkresovou částí projektové dokumentace. Ostatně k podobnému závěru, že rozpor mezi textem tamního územního souhlasu a výkresovou částí (situačním výkresem), která je jeho nedílnou součástí, nezpůsobuje nicotnost územního souhlasu, dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2023, č. j. 5 As 156/2022-27, odst. [17] a [18]. Společný souhlas tedy není nicotný.

[38] Co se týče opěrné zdi, sám krajský soud v bodě 35. napadeného rozsudku konstatoval, že mezi stranami sporu (tj. stěžovateli a žalovaným) není sporu o jiném způsobu realizace opěrné zdi (umístění blíže k domu stavebníka oproti projektové

dokumentaci, použití jiného materiálu a změna konstrukce), který potvrdil i stavebník ve vyjádření k podnětu žalobců. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nerozumí žalovanému, který nyní ve vyjádření ke kasační stížnosti obecně konstatoval, že provedení stavby není v rozporu se společným souhlasem, když sám dříve shledal změny v umístění a provedení opěrné zdi. Krajský soud příhodně poukázal na protokol, resp. zápis z kontrolní prohlídky ze dne 24. 6. 2022, ze kterého plyne změna umístění i konstrukce opěrné zdi, i když stavební úřad neshledal nutnost zahájit řízení o odstranění stavby. Obdobné vyplývá i ze sdělení stavebního úřadu ze dne 24. 6. 2022 k podnětu stěžovatelů, jehož podkladem byl právě zápis z kontrolní prohlídky. Byť stavební úřad uvedl, že opěrná zeď a terénní úprava jsou zhotoveny „*v kontextu předložené projektové dokumentace*“, a neshledal důvod zahájit řízení o odstranění stavby, konstatoval, že „*změna jejího umístění byla provedena s ohledem na stávající zeleň*“ a „*[z]měna konstrukce opěrné zdi je řádně zdokumentována*“. Oba dokumenty jsou založeny ve správním spise stavebního úřadu (pod poř. č. 12 správního spisu). I z obsahu správního spisu tedy vyplývá, že opěrná zeď byla provedena odlišně od projektové dokumentace, v rozporu s ní a tím i se společným souhlasem. Je proto dán důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[39] Krajský soud ovšem v napadeném rozsudku konstatoval, že ve vztahu k odlišnému umístění opěrné zdi není splněna podmínka zkrácení hmotných práv stěžovatelů, posunutí opěrné zdi bylo naopak v jejich prospěch (lepší ochrana zeleně stěžovatelů na hranici jejich pozemku) a případné ohrožení své zeleně musí stěžovatelé řešit soukromoprávní cestou. S takovým závěrem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Sám krajský soud v bodě 38. napadeného rozsudku spojuje opěrnou zeď s terénní úpravou, což ostatně vyplývá z povahy opěrné zdi, jak bylo uvedeno výše. Jelikož terénní úprava bezpochyby zasahuje do hmotných práv stěžovatelů, do jejich vlastnického práva a práva na soukromí, zasahuje do nich i opěrná zeď. Stěžovatelé jsou proto zkráceni na svých veřejných subjektivních právech tím, že stavební úřad nezahájil řízení o odstranění těchto staveb provedených v rozporu s příslušným rozhodnutím.

[40] Neobstojí ani závěr krajského soudu, že není rozumný předpoklad pro zahájení řízení o odstranění stavby, jelikož existuje možnost, že rozpor mezi způsobem realizace opěrné zdi a původní projektovou dokumentací lze zhojit postupem podle § 118 odst. 7 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že krajský soud v tomto postupoval nad rámec rozsudku ve věci ŽAVES, posuzoval-li „podstatnost“ odchylek, bezpečnost stavby a možnost zhojení rozporné realizace postupem podle § 118 odst. 6 (povolení změny stavby před jejím dokončením, které ovšem stavebníci v projednávané věci neohlásili), resp. odst. 7 (projednání změny stavby na žádost stavebníka v rámci kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí) stavebního zákona. Krajský soud neaplikoval závěry rozsudku ve věci ŽAVES správně. Jak již bylo zdůrazněno výše, stavební zákon nedává stavebnímu úřadu prostor ke správnímu uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, a pro soud je (za předpokladu splnění předchozích podmínek zásahové žaloby a podmínek rozsudku ve věci ŽAVES) rozhodné pouze to, zda jsou naplněny zákonné podmínky pro zahájení správního řízení, nikoliv jak má být v případném řízení rozhodnuto. Vztaheno na nyní projednávanou věc, krajský soud měl zkoumat toliko naplnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a neměl se zabírat tím, zda stavba bude nebo nebude nakonec odstraněna, resp. zda bude schválena změna stavby (rodinného domu)

pokračování

před jejím dokončením. Rozsah, v jakém uskutečněná stavba odporuje schválené projektové dokumentaci a stavebnímu povolení a zda zjištěná odchylka odůvodňuje potřebu nařízení odstranění stavby, se zkoumá až v řízení o odstranění stavby (viz např. nedávný rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 8 As 53/2023-56, odst. [19] a [20]). Tyto úvahy krajského soudu jsou nadto zcela spekulativní.

[41] Ze stejných důvodů není relevantní ani argumentace žalovaného, že stavba je bezpečná, nemá potenciál zasáhnout do pohody bydlení stěžovatelů a stěžovatelé musí snést určitou míru obtěžování. Jak již bylo řečeno, pro samotné zahájení řízení o odstranění stavby je rozhodné toliko naplnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Související argument, že dům stěžovatelů sousedí s bytovým domem, který jej převyšuje výrazně více než opěrná zeď na pozemku stavebníků, považuje Nejvyšší správní soud za absurdní. Nesouhlasí-li žalovaný s tím, že uskutečněním záměru vznikne stavebníkům výhoda a stávající pohoda bydlení vlastníků sousedních pozemků pozbývá ochrany, Nejvyšší správní soud uvádí, že takový závěr ani stěžovatelé, ani krajský soud neuvedli. Nekonstatuje jej ani kasační soud.

[42] Naopak je oprávněné ohrazení se stěžovatelů oproti výtce krajského soudu, že nevyvraceli závěry nového statického výpočtu k jinak konstruované opěrné zdi. Ani krajský soud se tímto novým statickým výpočtem neměl zabývat.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že jak terénní úprava, tak opěrná zeď byly provedeny v rozporu se společným souhlasem, přičemž z ničeho nevyplývalo, že by došlo k jejich dodatečnému povolení. Je tudíž naplněn § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a stavební úřad měl v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona zahájit řízení o odstranění stavby. Nejvyšší správní soud přitom připomíná, že řízení o odstranění stavby nemusí nutně skončit nařízením odstranění stavby (obdobně viz odst. [124] rozsudku ve věci ŽAVES).

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu