

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobců: **a) Ing. M. F.**
 b) Ing. L. F.
 oba bytem X
 oba zastoupení advokátkou Mgr. Terezou Nešetřilovou
 sídlem Na Sypkém 2520/6, Praha 8

proti
žalovanému: **Městský úřad Příbram**
 sídlem Tyršova 108, Příbram

za účasti osob
zúčastněných
na řízení: **1. Bc. R. M.**
 2. JUDr. A. M.
 oba bytem X
 oba zastoupení advokátem JUDr. Janem Kelmanem
 sídlem Pivovarská 15, Příbram

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. Žalobci a) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který mu bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**
- V. Žalobkyni b) se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který jí bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

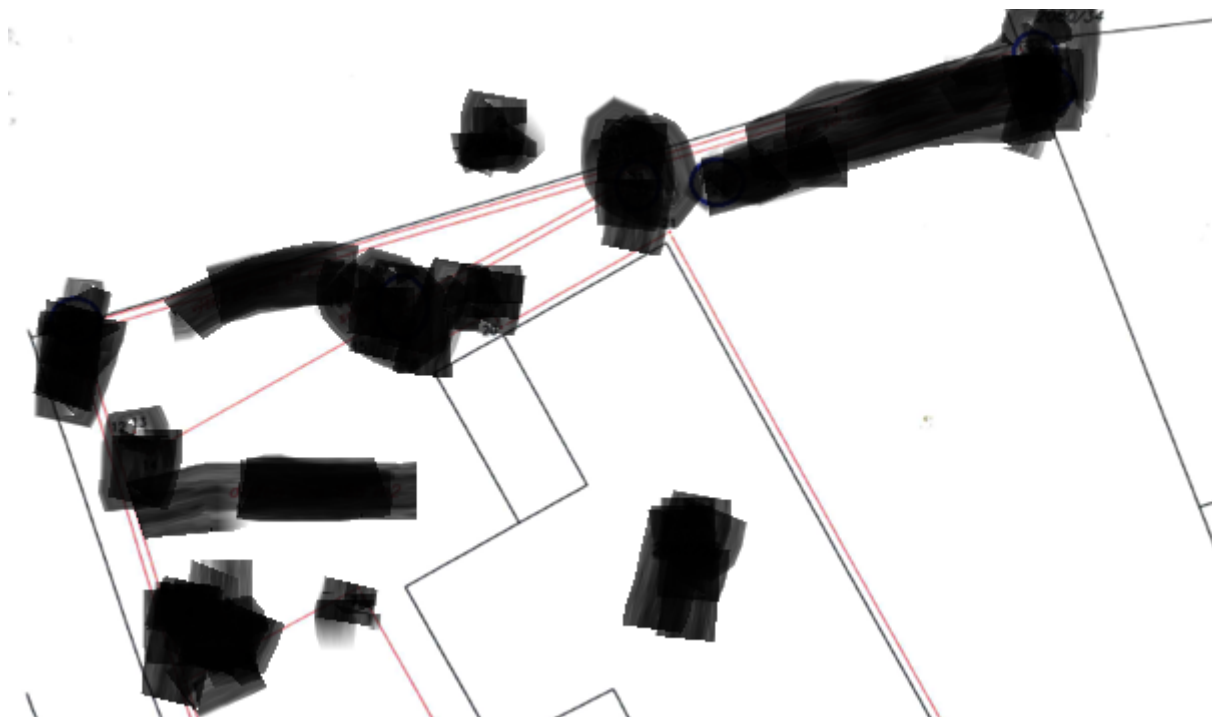
Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve znění její opravy podáním ze dne 1. 5. 2024, domáhají, aby soud uložil žalovanému zahájit řízení o odstranění staveb podle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nacházejících se na pozemku p. č. XA v k. ú. X (veškeré dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území). Konkrétně jde o tyto stavby:
 - opěrné zdi zakreslené v geodetickém zaměření R. R. ze dne 24. 11. 2021 (dále jen „geodetické zaměření“) mezi body 36, 37, 22 a 23;
 - opěrné zdi zakreslené v geodetickém zaměření mezi body 24, 25, 28 a 29;

- opěrné zdi zakreslené v geodetickém zaměření mezi body 32, 33, 34 a 35;
- opěrné zdi a zpevněné plochy vyznačené na žalobci předložené letecké mapě (viz níže) červenou barvou;
- schody vyznačené na téže letecké mapě červenou barvou.

Geodetické zaměření (hranice zdí soud zakroužkoval modrou barvou) a letecké mapy (stavby vyznačili stavebníci červenou barvou) soud níže zobrazuje:



Geodetické zaměření Romana Rychlíka s vyznačenými opěrnými zdmi (modře)



Vlevo: opěrné zdi a zpevněné plochy (červeně)

Vpravo: schody (červeně)

Žaloba

2. Žalobci předepisují, že žalobu podávají v intencích rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES. Nezahájením řízení o odstranění staveb jsou žalobcům upírána jejich veřejná subjektivní práva jako vlastníků pozemků sousedících s pozemkem, na němž se nacházejí stavby, spočívající v oprávnění

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

uplatňovat své oprávněné zájmy ve správním řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 10 stavebního zákona.

3. Žalobci tvrdí, že jsou vlastníky pozemků p. č. XB a p. č. XC, jehož součástí je stavba rodinného domu č. p. 647. Mají za to, že stavby na sousedních pozemcích p. č. XA a p. č. XD (ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, dále jen „stavebníci“) v celkovém součtu překračují maximální míru zastavěné plochy (15 %) stanovenou regulačním plánem města Příbram pro lokalitu Sázky – Barandov ze dne 21. 6. 2006, resp. že v důsledku existence staveb není na sousedních pozemcích zachována minimální míra ploch pro zeleň (65 %). Tento stav má negativní dopad na oprávněné zájmy žalobců, neboť v jeho důsledku dochází k trvalému poškozování majetku žalobců.
4. Před podáním žaloby žalobci podali žalovanému dva podněty k odstranění staveb – podnět ze dne 20. 12. 2022 doplněný dne 17. 3. 2023 a žádost o opětovné prošetření podnětu ze dne 18. 4. 2023. V podnětech žalobci poukazovali na to, že opěrné zdi umístěné na pozemku p. č. XA sousedící s pozemky p. č. XB a 2080/21 a zpevněné plochy a schody na pozemku p. č. XA nejsou v souladu s regulačním plánem ze shora uvedených důvodů. To žalobci doložili odborným stanoviskem Ing. P. J.. Jelikož žalobci s podněty neuspěli, podali dne 22. 5. 2023 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Krajskému úřadu Středočeského kraje, ve které namítali, že žalovaný jejich podněty neposoudil z hlediska § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tedy nezabýval se tím, zda stavby nebyly provedeny v rozporu s právními předpisy, konkrétně regulačním plánem, a také že se nezabýval všemi namítanými stavbami. Krajský úřad následně žalovanému přikázal, aby posoudil, zda shledal důvody k zahájení řízení o odstranění terénních úprav a staveb podle § 129 odst. 4 stavebního zákona. Žalovaný ale opět žalobcům nevyhověl. Skutečnosti popsané v podnětech žalobci namítali i v jiných řízeních vedených u žalovaného (v původním podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 1. 3. 2021, žádosti ze dne 20. 12. 2022, námitkách v řízení o dodatečné povolení stavby opěrných zdí, terénních úprav a zpevněných ploch či v žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podané k Ministerstvu pro místní rozvoj dne 2. 9. 2022).
5. Žalobci dále opakují, že důvod k zahájení řízení o odstranění staveb spatřují v tom, že nejsou v souladu s regulačním plánem (limity pro maximální zastavěnou plochu, resp. minimální plochu zeleně), což dokládají stanoviskem Ing. J.. V důsledku tohoto protiprávního stavu dochází k poškozování majetku žalobců. Konkrétně došlo v důsledku nadměrného zastavění sousedních pozemků k narušení odtokových poměrů ve vztahu k pozemkům žalobců. Dochází k opětovnému vyplavení jejich pozemků stékáním vody ze sousedních pozemků. V důsledku staveb opěrných zdí dochází k narušení (žalobci blíže nespecifikované, pozn. soudu) „stavby ve vlastnictví žalobců“, neboť došlo k sesuvu drenáží umístěných ve „stavbě ve vlastnictví žalobců“ na sousední pozemek. Také měly za následek navýšení původního terénu, takže plot na pozemku žalobců již neplní svou funkci a nelze jej řádně udržovat. Stavba opěrných zdí kromě toho nebyla provedena v souladu s právními předpisy, neboť k ní existovala projektová dokumentace, kterou stavebníci nedodrželi a raději „svévolně“ snížili zdi pod zákonný limit. Ke snížení navíc došlo bez vědomí žalovaného.
6. Žalobci nesouhlasí s tím, jak žalovaný vyřídil jejich podněty. Namítají, že nezjistil skutkový stav v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nevypořádal se s pokynem krajského úřadu uvedeným v opatření proti nečinnosti. Žalovaný neoprávněně zpochybnil stanovisko Ing. J. a upřednostnil výpočet zastavěnosti vypracovaný Ing. R. S. a předložený stavebníky. Nezabýval se námitkou žalobců, že tento výpočet neobsahuje veškeré aktuální stavby na sousedních pozemcích. Jejich existence musela být žalovanému známa z kontrolní

prohlídky a je patrná z fotografií na www.mapy.cz a Google Maps. Žalovaný navíc zmatečně uvádí, že Ing. J. ve svém stanovisku nezohlednil stavbu opěrných zdí o výměře 18 m², ačkoliv je tomu právě naopak (nepřihlédl k nim Ing. S.). Ing. S. také uvedl výměru formou „cca“ 188 m, což není akceptovatelné. Žalobci odmítají názor žalovaného, že stanovisko Ing. J. nebylo vypracováno úředně ověřeným geodetem. Stanovisko je opatřeno řádným podpisem geodeta a razítkem geodetické kanceláře. Žalovaný dále podle žalobců nepřistupuje rovným způsobem k účastníkům v obdobných věcech. Vůči žalobcům totiž striktně vyžadoval dodržení maximální zastavěnosti a minimální míry zeleně a doložení aktuálního výpočtu (naposledy při zřízení stavby jezírka). Konečně se žalovaný podle žalobců nikdy nevypořádal s námitkou, že stavbou opěrných zdí na sousedních pozemcích došlo k narušení stavby opěrných zdí na pozemku žalobců. Tu žalobci uplatnili v námitkách v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný přesto tuto stavbu neproověřil z hlediska „požadovaných stavebních vlastností“. Žalovaný toliko konstatoval, že nevyžaduje povolení a není v rozporu s regulačním plánem. Jinými stavebními aspekty se nezabýval.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný navrhuje odmítnutí žaloby. Uvádí, že ke stavbám opěrných zdí, terénních úprav a zpevněných ploch na pozemku p. č. XA ve třech sděleních konstatoval, že jde o stavby ve volném režimu. Naposledy ve sdělení ze dne 13. 11. 2023 uvedl, že na místě provedl několik kontrolních prohlídek a nezjistil stavbu, která by potřebovala veřejnoprávní povolení. Stavebníci doložili výpočet zastavěnosti Ing. Svatka, dle kterého činí plocha zeleně 65,11 %, čímž prokázali dodržení regulačního plánu. Výpočet byl proveden po realizaci všech staveb. Proto žalovaný nezažádal řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 ani odst. 4 stavebního zákona.
8. Dále žalovaný shrnuje, že dne 13. 4. 2021 provedl na základě podnětu žalobců kontrolní prohlídku, jejíž součástí byla prohlídka oplocení rodinného domu č. p. 648 hraničící s veřejnou komunikací, opěrné zdi, oplocení a zpevněné plochy. Dne 19. 4. 2021 stavebníci požádali o dodatečné povolení těchto staveb. Žalobci v průběhu řízení podali řadu námitek. Stavebníci zúžili žádost o dodatečné povolení a snížili část opěrné zdi, která přesahovala 1 metr (šlo o odstranění dvou tvárnic o výšce 0,5 metru v délce do 4 metrů). Dodatečným povolením ze dne 13. 4. 2022 žalovaný povolil pouze oplocení hraničící s veřejnou komunikací. Žalobci je napadli odvoláním, které bylo zamítnuto. Žalovaný dále pokračoval v řízení o odstranění stavby, jehož předmětem byla i opěrná zeď a terénní úpravy se zpevněnými plochami, tj. stavby, které jsou předmětem žaloby. Usnesením ze dne 21. 2. 2023 bylo toto řízení zastaveno. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2023 krajský úřad zamítl odvolání žalobců. Podněty žalobců ze dne 20. 12. 2022 a 17. 3. 2023 byly součástí spisu a odvolací orgán je měl k dispozici, včetně stanoviska Ing. J..
9. Žalovaný poukazuje na to, že stanovisko Ing. J. vychází z geodetických podkladů Ing. L.. Ing. J. sám žádné geodetické práce neprováděl. Ing. S. na základě stejných podkladů dospěl k závěru, že zpevněné plochy nepřekračují 35 %. Ing. J. uzavřel, že zastavěnost je překročena o 1,5 % bez bližšího odůvodnění jednotlivých ploch. Zpevněné plochy přitom nejsou na celém pozemku identické. Část je provedena ze šterkové plochy (např. okapový chodník u domu, který je do zpevněných ploch započítán).
10. Žalovaný má za to, že sporné stavby nevyžadují veřejnoprávní povolení. Jelikož jednání označené v žalobě nemůže být z povahy zásahem, navrhuje žalovaný odmítnutí žaloby.

Navíc bylo řízení o odstranění staveb již jednou vedeno a zastaveno. I proto by měla být žaloba odmítnuta.

Replika žalobců

11. V replice k vyjádření žalovaného žalobci opakují, že žalovaný posuzuje stavby jen z hlediska toho, zda vyžadují povolení, a nikoliv z hlediska jejich souladu s regulačním plánem, a že nesplnil pokyn krajského úřadu uvedený v opatření proti nečinnosti. Žalobci nesouhlasí s argumentací, že krajský úřad v rámci odvolacího řízení ve věci odstranění stavby zohlednil i podněty žalobců ze dne 20. 12. 2022 a 17. 3. 2023. Krajský úřad se omezil pouze na posouzení toho, zda stavby vyžadují povolení.
12. Dle žalobců postupuje žalovaný nekonzistentně, neboť připouští existenci sporných staveb, ale současně je ignoruje při posouzení zastavěnosti sousedních pozemků. Žalobci opakují, že na sousedních pozemcích jsou i další stavby, které nebyly uvedeny ve výpočtu Ing. S.. Žalovaný sám uvedl, že zpevněné plochy na celém pozemku nejsou stejné a že žalobci neprokázali překročení míry zpevněných ploch. Tím podle žalobců neoprávněně deleguje povinnost zjistit skutečný stav na žalobce.

Vyjádření stavebníků

13. Stavebníci navrhuji odmítnutí či zamítnutí žaloby. Uvádí, že žalovaný nebyl nečinný, neboť vedl řízení o odstranění staveb opěrné zdi a zpevněné plochy na základě podnětu žalobců. Žalovaný je zastavil a odvolání žalobců následně zamítl krajský úřad. Žalovaný v souladu se zákonem konstatoval, že stavby nepodléhají povolení. Jestliže s tím žalobci nesouhlasili, mohli podat žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu. To neučinili. Proto je nynější žaloba nepřipustná podle § 85 s. ř. s. To nelze obcházet podáváním dalších totožných podnětů k zahájení řízení o odstranění stejných staveb. Takový postup je čistě účelový. V usnesení o zastavení řízení o odstranění staveb se žalovaný vypořádal i s otázkou míry zastavěnosti. Není ani pravda, že by žalovaný byl ke stavebníkům benevolentnější. Stavebníci museli také dokládat geodetické zaměření zastavěných a zpevněných ploch.
14. Stavebníci mají za to, že z žalobních tvrzení nevyplývají skutečnosti svědčící o ohrožení veřejných subjektivních práv žalobců. Rozsudek ŽAVES je třeba vykládat restriktivně. Podmínkou zásahové žaloby ve věci zahájení řízení o odstranění stavby je, aby přímým důsledkem nečinnosti stavebního úřadu bylo neposkytnutí ochrany subjektivnímu právu žalobce. Dále musí být respektována subsidiarita zásahové žaloby a nesmí se jednat o zneužití práva. Dle stavebníků stavby žalobcům nijak neškodí, a nečinnost žalovaného se tak nedotkla jejich práv. Proto se jedná o zjevné zneužití práva. Žalobci se staví do pozice garanta zákonnosti postupu správních orgánů. To potvrzuje i skutečnost, že žalobci zakládají žalobu na tom, že procento zachování zeleně bylo překročeno v jednotkách procent. Pravým účelem žaloby je řešit spor se sousedy. Případné překročení zastavěnosti pozemku o jednotky m² má reálný dopad na kvalitu života žalobců rovnající se nule (zejména v kontextu jejich vlastní stavební činnosti). Jestliže žalobci tvrdí, že stavby, které jsou předmětem žaloby, porušují jejich vlastnické právo a právo na soukromí, jedná se o soukromá práva, která mají hájit u civilních soudů.

Další vyjádření účastníků a stavebníků

15. V podání ze dne 1. 5. 2024 žalobci dodávají, že stavby opěrných zdí, schodů a zpevněných ploch, které označili na letecké mapě, byly vystavěny až po vyhotovení geodetického

zaměření (zaměřeno dne 11. 11. 2021). Již jen stavby uvedené v geodetickém zaměření překračují regulativ zastavěnosti dle regulačního plánu.

16. V podání ze dne 5. 5. 2024 žalobci reagují na vyjádření stavebníků. Opakují, že řízení o odstranění staveb, které bylo zakončeno usnesením žalovaného o zastavení, bylo zahájeno podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, tj. dle jiného ustanovení, než se žalobci domáhali v podnětech. Ty se navíc týkaly širšího okruhu staveb než řízení o odstranění staveb, neboť některé z nich v době zahájení tohoto řízení ještě neexistovaly. Jelikož se žalobci ztotožnili se závěrem, že není důvod k vedení řízení o odstranění staveb dle § 129 odst. 2 stavebního zákona, domáhali se (i s ohledem na výskyt nových staveb) podněty a žádostí o opatření proti nečinnosti zahájení samostatného řízení podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Podání žaloby proti usnesení o zastavení řízení, resp. potvrzujícímu rozhodnutí krajského úřadu tak nelze považovat za jiný právní prostředek ochrany podle § 85 s. ř. s. Skutečnost, že se žalovaný v usnesení vypořádal i s novějšími podněty nelze vnímat jako rozšíření původního předmětu řízení o odstranění staveb. Žalobci se neztotožňují s tím, že by žalovaný svou nečinností nezasahoval do jejich práv a opakují obsah žaloby. U žalobců žalovaný striktně vyžadoval doložení dodržení míry zastavěnosti a zeleně, zatímco u stavebníků ignoruje překročení míry zastavěnosti. Příklání se ke zjevně neaktuálnímu výpočtu předloženému stavebníky v jiném řízení. Žalobci mají za to, že splnili veškeré podmínky přípustnosti žaloby vymezené v rozsudku ŽAVES. Stavebníci zlehčují míru zásahu do práv žalobců a závazné limity stanovené v regulačním plánu. Ty mají podle žalobců zajistit odtokové poměry v dané svažité lokalitě. Ochrana vlastnického práva nenáleží jen civilním soudům.
17. Stavebníci ve vyjádření ze dne 20. 5. 2024 dodávají, že stavby opěrných zdí, zpevněných ploch a schodů označené v leteckých snímcích nikdy nebyly předmětem podnětů žalobců, resp. jakéhokoliv jejich podání. Opěrné zdi a zpevněné plochy ve východní části pozemku stavebníků jsou ve skutečnosti květníky, které jsou položeny ve svahu, nejsou probetonované, vzájemně propojené ani pevně spojené se zemí. Nelze je označit za stavbu. Stavebníci je umístili až poté, co žalobci podali své podněty, takže je nemožné, aby byly předmětem podnětů i této žaloby. Netvoří zastavěnou nebo zpevněnou plochu, nemění odtokové poměry ani nezmenšují míru zeleně. To platí i pro stavbu schodů. Dále opakují, že žalobci se měli soudně bránit proti usnesení o zastavení řízení o odstranění staveb. Tvrzení žalobců o tom, že rozsah zde posuzovaných staveb byl jiný než v pozdějších podnětech, nemá oporu ve správním spise. Žalobci za celou dobu nedoložili jediný důkaz o tom, že skutečně dochází k vyplavení jejich pozemků, poškození drenáže či zásahu do soukromí. Stavebníci nebagatelizují regulační plán. Sami podali proti žalobcům zásahovou žalobu vedenou u soudu pod sp. zn. 55 A 14/2022, v níž namítali zásahy žalobců do svých práv (odtěžením zeminy či stavební činností). Nynější žaloba je jen odplatou za žalobu stavebníků.
18. Žalobci ve vyjádření ze dne 28. 5. 2024 opakují, že i stavby vyznačené v leteckých snímcích byly součástí podnětu ze dne 20. 12. 2022. Tento podnět byl podán samostatně (ve vztahu k původnímu podnětu k odstranění opěrných zdí ze dne 1. 3. 2021). Posouzení toho, zda se jedná o stavby, přísluší pouze žalovanému, který to ale nikdy řádně neučinil. Žaloba není odplatou za žalobu stavebníků vedenou u soudu pod sp. zn. 55 A 14/2022, neboť žalobu stavebníků soud zamítl ještě před podáním nynější žaloby.

Podmínky řízení

Obecná východiska

19. Soud zkoumal, zda jsou ve věci splněny podmínky řízení.
20. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku *ŽAVES* připustil možnost bránit se proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Překonal tím dosavadní judikaturu, která obecně neumožňovala domáhat se u správního soudu zahájení řízení zahajovaného pouze z moci úřední. NSS současně vyslovil, že tyto závěry lze aplikovat i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona – zejména i v jiných případech dle § 129 odst. 1 stavebního zákona. Zdůraznil ale **nutnost restriktivního výkladu**, neboť obecným pravidlem zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá.
21. K tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, NSS vymezil několik podmínek, které je nutno splnit.
22. Zaprvé NSS zdůraznil, že se musí jednat o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední. Příмым důsledkem nečinnosti správního orgánu tedy musí být i neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu. Žalobní legitimaci tak zejména nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by eventuálně z takto započatého správního řízení mohlo vzejít.
23. Zadruhé je třeba respektovat zásadu subsidiarity zásahové žaloby. Nesmí proto 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. Je přitom nerozhodné, zda takovou ochranu využila.
24. V rámci podmínek přípustnosti zásahové žaloby NSS upozornil i na to, že je nutno zvážit, zda žalobce nezneužívá právo podat správní žalobu. Zejména v oblasti stavebněprávní totiž existují spleť vztahy mezi stavebníkem a sousedy, které není vždy vhodné řešit ve správním soudnictví. Jako příklad zneužití práva NSS zmínil situaci, 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. V navazující judikatuře NSS potvrdil, že podmínka, aby žalobce nezneužil právo podat žalobu, je podmínkou přípustnosti žaloby. Její nesplnění vede k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 31. 1. 2024, č. j. 8 As 84/2023 – 71, body 28 až 30).
25. NSS se v rozsudku *ŽAVES* též zabýval tím, zda je žalobce před podáním žaloby povinen vyčerpat nějaké jiné právní prostředky (§ 85 s. ř. s.) k ochraně svých práv. Takovým prostředkem je podle NSS podnět podle § 42 správního řádu. Žalobce přitom musí v podnětu mj. srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (např. nepovolená stavba) zkracuje na právech. Na základě podnětu se tak správní orgán musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán. Je tomu tak proto, že „i v těch situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolené stavby a je si (obecně)

vědom okruhu osob, jejichž hmotných práv se stavba nějak může dotýkat, stále neví o tom, že u budoucího žalobce jde o dotčení natolik intenzivní, že lze vskutku hovořit nejen o rozporu stavby s objektivním právem, ale též o zkrácení hmotných práv právě onoho budoucího žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. (mnoha osobám, do jejichž právní sféry stavba zasahuje, totiž ve skutečnosti nemusí vůbec vadit). 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.“ (zvýraznil soud). Nepodal-li proto žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby podnět s **relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech**, a nevyčkal-li, jak se k tomuto podnětu správní orgán v přiměřené době postaví (§ 42 správního řádu), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech. Dále NSS trval na tom, aby žalobce případně podal i podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu. Důsledkem neuplatnění podnětu podle § 42 správního řádu, je odmítnutí žaloby pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Žalobci nemohli chránit svá práva v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona

26. Mezi účastníky a stavebníky je zejména sporná druhá podmínka přípustnosti zásahové žaloby – že nesmí existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy žalobci v minulosti mohli nebo teprve v budoucnu budou moci chránit svá subjektivní hmotná práva v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem. Stavebníci i žalovaný namítají, že stran sporných staveb již proběhlo řízení o odstranění dle § 129 odst. 1 písm. b) a § 129 odst. 2 stavebního zákona, v němž žalobci mohli chránit svá práva (a případně podat žalobu proti výsledným rozhodnutím). Žalobci naproti tomu tvrdí, že se nyní domáhají zahájení *odlišného* řízení o odstranění stavby, a to dle § 129 odst. 1 písm. d) a § 129 odst. 4 stavebního zákona, neboť mají za to, že *stavby byly provedeny v rozporu s právními předpisy* (nikoliv, že by šlo o *stavby nepovolené*). Jelikož tato otázka je podstatná i pro zodpovězení toho, zda žalobci řádně vyčerpali jiné právní prostředky ochrany v podobě podnětu dle § 42 správního řádu, soud se jí zabýval jako první.
27. Soud přisvědčuje žalobcům.
28. Stavební zákon v § 129 odst. 1 obsahuje výčet důvodů pro zahájení řízení o odstranění stavby. Jednotlivá písmena představují skutkové podstaty, při jejichž naplnění je stavební úřad povinen nařídit odstranění stavby (srov. uvozující větu: „[s]tavební úřad **nařídí odstranění stavby**“), není-li samozřejmě dána některá z výjimek upravených v navazujících odstavcích. Již z toho je zjevné, že předměty řízení o odstranění stavby podle jednotlivých písmen § 129 odst. 1 stavebního zákona se liší podle toho, jaké rozhodné skutečnosti se v nich zkoumají. Např. pro řízení vedené dle písm. a) je zcela nerozhodné, zda stavba byla, či nebyla provedena v souladu s povolením (jakéhokoliv typu), ale toliko tam vymezený závadný stav stavby. V řízení vedeném dle písm. b) zase nelze odstranit stavbu dočasnou, byť by uplynula doba jejího trvání. To lze jen v řízení vedeném podle písm. f). Proto také judikatura trvá na řádném vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení: účastníkům musí být jasné, co se posuzuje, tak, aby mohli účinně bránit svá práva a vznášet relevantní tvrzení a argumenty k tomu kterému důvodu odstranění stavby (viz např. bod 64 rozsudku NSS ze dne 10. 8. 2023, č. j. 10 As 47/2023 – 80). V citovaném rozsudku šlo sice primárně o řádnou identifikaci odstraňované stavby, ze stejných důvodů je ale nutné i řádné vymezení důvodu odstranění tak, aby účastníci věděli, jaké rozhodné skutečnosti mají

uplatňovat a navrhovat k nim důkazy. Tedy aby věděli, co je vlastně pro stavební úřad podstatné, a co nikoliv.

29. Výše uvedené lze podpořit i tím, že pro řadu z důvodů odstranění obsahuje § 129 stavebního zákona specifickou úpravu řízení. Je tomu tak právě proto, že pro každé z nich jsou rozhodující jiné skutečnosti a každé z nich má jiný předmět. Například v návaznosti na § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. odstranění *nepovolené* stavby, tak odst. 2 a 3 umožňují její *dodatečné povolení*, včetně zvláštních náležitostí oznámení o zahájení řízení (poučení o možnosti podat žádost o dodatečné povolení) a ukládají řízení zastavit v případě, že stavba byla dodatečně povolena. Naopak § 129 odst. 4 nic takového neumožňuje, protože skutková podstata podle § 129 odst. 1 písm. d) se týká staveb, které žádné povolení (či jiný úkon) nevyžadují. Rozhodná je toliko skutečnost, zda stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy a zda toto porušení stavebník případně napravil – poté stavební úřad řízení *bez dalšího* (bez vedení obdoby řízení o dodatečném povolení) zastaví. V případě stavby, jejíž povolení bylo později pravomocně zrušeno [§ 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona], pak § 129 odst. 5 stavebního zákona dokonce nepředpokládá ani vedení žádného předchozího řízení o odstranění stavby. Ani tedy nevydává žádné oznámení o jeho zahájení a rovnou nařídí odstranění stavby, pokud nebyla v opakovaném stavebním řízení povolena.
30. Rovněž judikatura NSS minimálně implicitně potvrzuje rozdílnost v předmětech řízení o odstranění stavby dle jednotlivých písmen § 129 odst. 1 stavebního zákona. V rozsudku ze dne 3. 10. 2018, č. j. 9 As 358/2017 – 36, se NSS zabýval tím, zda stavební úřad nevykročil z předmětu řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V bodě 16 přitom uvedl, že „z pohledu **určení předmětu řízení, jako zákonné náležitosti oznámení o zahájení správního řízení ve smyslu § 46 odst. 1, věty druhé, správního řádu nebylo pochybností o tom, že je řízení vedeno podle písmene b) citovaného ustanovení stavebního zákona a že jeho předmětem je odstranění stavby provedené bez povolení**“. Jinými slovy zde NSS konstatoval, že předmět řízení o odstranění stavby je mj. určen i skutkovou podstatou dle příslušného písmene § 129 odst. 1 stavebního zákona (byť právní kvalifikace není povinnou součástí vymezení předmětu řízení a postačí věcné vymezení, tedy např. tak, že předmětem je odstranění stavby provedené bez povolení, viz dále tentýž bod cit. rozsudku). Následně NSS dovodil, že stavební úřad sice ve svém rozhodnutí zmiňoval i § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, ale jen v návaznosti na námitky žalobců, a pokud se touto otázkou zabýval, šlo jen o *informativní* odpověď na otázku, zda samotná absence povolovacího (ohlašovacího) režimu má za následek, že takovou stavbu nelze za žádných okolností odstranit (viz body 17 až 20 cit. rozsudku). Tedy že nešlo o *závazné*, nýbrž toliko *informativní* řešení této otázky (a proto stavební úřad nepřekročil předmět řízení, resp. jeho rozhodnutí nebylo nesrozumitelné).
31. Mezi jednotlivými písmeny § 129 odst. 1 stavebního zákona rozlišuje i samotný rozsudek ŽAVES. Celý rozsudek je vztažen na případy nepovolených staveb dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (viz zejm. bod 65). V bodě 71 pak NSS připouští aplikaci přijatého právního názoru *i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona*, zejména u jiných písmen téhož ustanovení. Implicitně tedy vychází z odlišnosti jednotlivých řízení dle § 129 odst. 1 stavebního zákona a jejich předmětů – jinak by výslovně nehovořil o tom, že jeho závěry jsou aplikovatelné i na jiná písmena tohoto ustanovení. V navazujícím rozsudku ze dne 14. 10. 2021, č. j. 4 As 90/2021 – 51, v souladu s právě uvedeným tak např. NSS (s kladným výsledkem) řešil, zda lze rozsudek ŽAVES použít i na řízení dle § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, tj. pro stavby dočasné, u nichž uplynula doba trvání. Pokud by se

jednalo o stejné řízení jako dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nemusel by se touto otázkou vůbec zabývat.

32. Z rozdílných předmětů řízení plyne, že v každém z nich lze účinně uplatňovat jen ty námitky, které se týkají skutečností pro ně rozhodných. Konkrétně to znamená, že v řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se toliko zkoumá, zda vyžadovala povolení (či jiný úkon) a zda bylo vydáno (popř. i dodatečně). I kdyby tedy účastník tohoto řízení vznášel odlišné námitky (např. že stavba byla provedena v rozporu s územním plánem, je zdrojem imisí či je umístěna v aktivní zóně záplavového území v rozporu s § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách apod.), stavebnímu úřadu by nezbylo než konstatovat, že se mýlí s předmětem řízení, a věcně se jimi nezabývat. Stejně by k takové námitce přistoupil i soud při přezkumu rozhodnutí, jež by bylo výsledkem řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pro žalobce, který zásah do svého veřejného hmotného práva spatřuje ve stavbě provedené v rozporu s právními předpisy ve smyslu § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tak řízení vedené dle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a 3 stavebního zákona nemůže představovat správní řízení, v němž by je mohl chránit.
33. V projednávané věci se žalobci žalobou domáhají zahájení řízení podle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona. Z obsahu správního spisu plyne, že dne 13. 4. 2021 provedl žalovaný kontrolní prohlídku na pozemku stavebníků ve věci stavby opěrné zdi podél hranice s pozemkem p. č. XB. Stavebníci při ní přislíbili podat žádost o dodatečné povolení. Žádné řízení o odstranění stavby nicméně žalovaný posléze řádným způsobem nezačal (ve správním spise absentuje jakékoliv oznámení o zahájení řízení). Přesto následně usnesením ze dne 20. 5. 2021 „podle § 129 odst. 2 stavebního zákona“ přerušil řízení o odstranění staveb opěrné zdi, terénních úprav a zpevněné plochy na pozemku stavebníků z důvodu podání žádosti o dodatečné povolení. Stejně vymezené řízení posléze usnesením ze dne 21. 2. 2023 zastavil „podle § 129 odst. 3 stavebního zákona“, neboť rozhodnutím ze dne 13. 4. 2022 dodatečně povolil stavbu oplocení u hranice s pozemkem p. č. 2275/1 a ostatní stavby, tj. opěrná zeď podél hranice pozemkem p. č. XB, a zpevněné plochy nevyžadují povolení ani jiné opatření. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 19. 4. 2023 zamítl odvolání žalobců a potvrdil usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby prakticky ze stejných důvodů.
34. S ohledem na to, že žalovaný v rozporu s § 46 odst. 1 správního řádu vůbec účastníkům nedoručil oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, které by vymezilo jeho předmět, lze na něj (pokud vůbec) usuzovat maximálně z usnesení o zastavení řízení. V jeho výroku přitom stavební úřad výslovně zmínil § 129 odst. 3 stavebního zákona, tedy ustanovení upravující řízení o odstranění nepovolené stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V souladu s tím odůvodnil (stejně jako krajský úřad) zastavení řízení tím, že jednu ze staveb dříve dodatečně povolil, resp. tím, že ostatní stavby povolení nevyžadují. I z takto nejasně vymezeného předmětu řízení je zřejmé, že se rozhodně nejednalo o řízení dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona. Námitky žalobců stran rozporu staveb s regulačním plánem či právními předpisy tak z hlediska jeho předmětu nebyly relevantní. Nedostatečné (či zde dokonce žádné) vymezení předmětu řízení jde navíc v každém případě k tíži žalovaného (viz body 64 až 72 rozsudku NSS č. j. 10 As 47/2023 – 80). Takové řízení nelze považovat za řízení, v němž by žalobci mohli chránit svá práva ve smyslu rozsudku ŽAVES, neboť nemohli vědět, co se v něm posuzuje a jak mají argumentovat.
35. Je pravda, že se žalovaný v usnesení o zastavení řízení stručně vyjádřil i k souladu staveb s regulačním plánem. Konkrétně uvedl, že stavebníci ke stavbám, které nebyly předmětem dodatečného povolení, doložili výpočet, dle něž činí plocha pro zeleň 65,11 %. Podobně

jako v rozsudku NSS č. j. 9 As 358/2017 – 36 šlo ale jen o informativní odpověď na příslušnou námitku žalobců, která překračovala předmět řízení. Ostatně krajský úřad se ve svém rozhodnutí již k souladu stavby s regulačním plánem (či právními předpisy), i přes výslovné odvolací námitky nevyjádřil a věc hodnotil striktně z hlediska § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a 3 stavebního zákona. Pokud by tak žalobci napadli toto rozhodnutí žalobou, soud by žalobní bod, jímž by namítali rozpor staveb s regulačním plánem, vypořádal prostým konstatováním, že tato skutečnost je irelevantní pro podmínky k odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

36. V postupu žalobců konečně nelze ani spatřovat nějaké obcházení § 85 s. ř. s. či podmínek přípustnosti žaloby vymezených v rozsudku *ŽAVES*, jak se domnívají stavebníci. Žalobci jednoduše uplatňují jiné skutkové důvody pro odstranění staveb, k jejichž posouzení slouží i jiné řízení dle § 129 stavebního zákona, které ještě neproběhlo, v důsledku čehož dosud nebyly závazně posouzeny. Na tom není samo o sobě nic účelového.
37. Soud proto uzavírá, že v řízení o odstranění stavby provedeném dle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a 3 stavebního zákona nemohli žalobci, kteří se domáhají zahájení řízení dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona, chránit svá práva. Tato podmínka vyplývající z rozsudku *ŽAVES* je splněna.

Žalobci neuplatnili řádný podnět k zahájení řízení o odstranění stavby

38. Soud se dále zabýval otázkou, zda žalobci před podáním žaloby vyčerpali jiné právní prostředky ochrany (§ 85 s. ř. s.), konkrétně řádný podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu. Jak bylo shora uvedeno, řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a 3 stavebního zákona a dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona jsou rozdílná. Soud tedy zkoumal, zda žalobci uplatnili podnět právě k zahájení řízení podle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona.
39. V rozsudku *ŽAVES* NSS vymezil i některé obsahové náležitosti podnětu. Zdůraznil, že žalobce musí v podnětu sdělit relevantní informace pro zahájení řízení z moci úřední. Musí především srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (zde stavba provedená v rozporu s právními předpisy) zkracuje na právech. Na základě podnětu se tak správní orgán musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem (rozporem stavby s objektivním právem), k jehož odstranění je povolán správní orgán. V podnětu je žalobce povinen vylíčit konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv.
40. Soud k tomu dodává, že logickou a samozřejmou náležitostí podnětu je i jednoznačná a určitá identifikace stavby, jejíhož odstranění se podatel domáhá. Jinak by stavební úřad nemohl posoudit, zda je v rozporu s objektivním právem, resp. alespoň k tomu existuje rozumný předpoklad (viz jednotlivé skutkové podstaty, dle § 129 odst. 1 stavebního zákona, které se vždy vztahují ke *konkrétní stavbě* – tedy musí být jasno, jaká stavba má být v závadném stavu, nepovolená, bylo pro ni zrušeno povolení, byla provedena v rozporu s právními předpisy, je dočasná a uplynula doba trvání atp.). Stejně tak by stavební úřad nevěděl, jak protiprávní stav (tj. rozpor *jaké konkrétní stavby* s objektivním právem) podatele zkracuje na právech a jaká stavba má být odstraněna, aby tím žalobcovo právo ochránil. Ostatně, neměl by ani možnost řízení o odstranění stavby řádně zahájit (podstatnou náležitostí oznámení o zahájení řízení je i dostatečná identifikace odstraňované stavby, viz opět bod 64 rozsudku NSS č. j. 10 As 47/2023 – 80).

41. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobci podali žalovanému celou řadu podnětů a jejich doplnění. Lze je rozdělit na dvě „linie“.
42. První, započatá podnětem ze dne 1. 3. 2021 a doplněná podáními ze dne 31. 3. 2021, 26. 4. 2022 a 20. 12. 2022 se týkala stavby opěrné zdi na pozemku stavebníků p. č. XA u hranic s pozemkem žalobců p. č. XB. Žalobci zde především namítali, že dle § 79 stavebního zákona vyžadovala „stavební povolení“ (zřejmě měli na mysli územní rozhodnutí), o němž nemají žádné informace (viz původní podnět ze dne 1. 3. 2021). V doplnění ze dne 31. 3. 2021 posléze vznesli námitky k různým vlivům této stavby (např. na opěrnou zeď žalobců, na oplocení a ohledně imisí pohledy) a v doplnění ze dne 26. 4. 2022 přidali argumentaci, že na pozemcích stavebníků není dodržen regulativ minimální zeleně stanovený regulačním plánem a odkázali na výpočet Ing. J.. V návaznosti na první z těchto podnětů posléze žalovaný vedl shora zmíněné řízení o odstranění staveb a řízení o dodatečném povolení (viz výše bod 33).
43. Druhá linie se odvíjela od podnětu ze dne 20. 12. 2022. V něm se žalobci domáhali odstranění (nespecifikovaných) „staveb“ na pozemcích stavebníků p. č. XA a p. č. XD, neboť se na nich nachází „stavby“, v důsledku jejichž existence není zachováno minimální procento zeleně dle regulačního plánu. Dle žalobců se jednalo „především o tyto stavby: opěrné zdi umístěné na pozemku parc. č. XA, k. ú. X, sousedící nejen s pozemkem parc. č. XB, ale dále s pozemkem, XA 1, k. ú. X; zpevněné plochy a schody na pozemku parc. č. XA, k. ú. X.“ Dále žalobci namítali, že se žalovaný zřejmě spokojil s výpočtem Ing. S. předloženým stavebníky, který ale „neobsahuje veškeré stavby“ na pozemcích stavebníků. Žalovaného žádali, aby zahájil řízení o odstranění „veškerých staveb na pozemku parc. č. XA, parc. č. XD, překračujících povolenou míru zastavěnosti, resp. nedodržujících min. míru plochy zeleně v daném území...“. Na tento podnět navazovala doplnění ze dne 17. 3. 2023, ze dne 18. 4. 2023, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 22. 5. 2023 a vyjádření k opatření proti nečinnosti ze dne 19. 10. 2023. Ve všech již žalobci poukazovali jen na nespecifikované „stavby na pozemku parc. č. XA, resp. parc. č. XD“, popř. „předmětné“, „příslušné“ či „shora popsané“ apod. stavby. Až v doplnění podnětu ze dne 18. 4. 2023 se žalobci zmínili o tom, že žádají právě zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona, a že provedení staveb v rozporu s právními předpisy spatřují v jejich rozporu s regulačním plánem. Jinak obsahují všechna tato podání (podnět, doplnění i žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti) jen stále se opakující námitku rozporu (neidentifikovaných) staveb s regulačním plánem.
44. Z výše uvedeného je zřejmé, že první linie podnětů je pro nynější řízení irelevantní. Žalobci se jí totiž zjevně domáhali zahájení řízení o odstranění stavby opěrných zdí podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a 3 stavebního zákona, neboť je považovali za nepovolené. Sice taktéž namítali rozpor této stavby s regulačním plánem, ovšem toliko na podporu své předchozí argumentace (jako doplnění původního podnětu). Především se pak ani nezmínili o tom, že by v tom spatřovali rozpor s právními předpisy, tedy naplnění skutkové podstaty podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona [samotný regulační plán není *stricto sensu* právním předpisem, ale opatřením obecné povahy (§ 62 odst. 1 stavebního zákona), a žalobci neuvedli, že by jej za právní předpis považovali či že by jeho porušení současně znamenalo porušení nějakého právního předpisu a jakého] nebo že by žádali zahájení řízení o odstranění dle tohoto ustanovení. Ostatně, sami žalobci v žalobě i dalších vyjádřeních spatřují splnění nyní posuzované podmínky přípustnosti žaloby až v podnětu ze dne 20. 12. 2022 a navazujících podáních (zejm. v posledním vyjádření ze dne 28. 5. 2024, žalobci výslovně

uvádí, že podnět ze dne 20. 12. 2022 byl *samostatný* a odkazují na něj), včetně žádosti o opatření proti nečinnosti. Ta navíc v první linii podnětů ani nebyla řádně uplatněna.

45. Druhá linie podnětů pak nesplňuje shora vymezené obsahové náležitosti.
46. Podnět ze dne 20. 12. 2022 ani žádné další doplnění v první řadě neobsahují ani náznak informace o tom, jak se údajná nezákonnost (rozpor s regulačním plánem), popř. sporné stavby dotýkají (subjektivních) *hmotných* práv žalobců. Výjimkou je snad jen zmínka o „*poškození majetku*“, která se ale nenachází v žádném z podnětů či doplnění, nýbrž až v *žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti* a je naprosto vágní, takže z ní nelze seznat, jak by se nedodržení regulativu minimální míry zeleně mělo promítnout do vlastnických práv žalobců. Rozsudek *ŽAVES* přitom výslovně vyžaduje, aby z podnětu byla zřejmá intenzita porušení práv podatele (viz body 94 a 97), včetně toho, jak *právě* žalobce trvající nezákonnost zkracuje na subjektivním právu (tedy příčinná souvislost mezi nezákonností a porušením práva) – nejen že podatel může být obecně vzato dotčen na svých právech. Taková informace v podnětu ze dne 20. 12. 2022 a navazujících podáních zcela schází. Soud připomíná, že dotčení se musí týkat subjektivních *hmotných* práv žalobců. Námitky *procesního* charakteru, zejména, že stavební úřad dříve údajně postupoval ke stavebníkům jinak (méně striktně) či nedodržel § 3 správního řádu, jsou tedy irelevantní.
47. Žalobci v podnětu ze dne 20. 12. 2022 a navazujících podáních také ani jednoznačně neidentifikovali, jaké stavby mají vlastně být odstraněny. V samotném podnětu žalobci žádali odstranění „*všeckých staveb*“ na sousedních pozemcích „*překračujících povolenou míru zastavěnosti, resp. nedodržujících min. míru plochy zeleně v daném území*“, aniž by jakkoliv specifikovali, jaké všechny stavby se na těchto pozemcích nacházejí (aby bylo alespoň možné posoudit, zda se vůbec o stavby jedná, nehledě na ostatní aspekty uvedené výše v bodě 40 – jejich vliv na práva žalobců, posouzení souladu s regulačním plánem atp.). Dále žalobci v podnětu demonstrativně (slovy „*především*“) vyjmenovali opěrné zdi, zpevněné plochy a schody. Problémem takové specifikace ale je (kromě toho, že se jedná o demonstrativní, tedy neuzavřený výčet), že na pozemcích stavebníků se v té době (ke dni sepsání podání podnětu, tj. 20. 12. 2022) nacházelo vícero opěrných zdí, zpevněných ploch i schodů: šlo minimálně o tři různé zdi, různé zpevněné plochy kolem celého domu stavebníků a dvojce schody (viz zejména dokumentace k dodatečnému povolení opěrné zdi a zpevněných ploch ze září 2021, včetně výkresu koordinační situace a fotodokumentace, a geodetické zaměření Romana Rychlíka ze dne 24. 11. 2021). Které z těchto staveb žalobci měli na mysli, již nelze z podnětu zjistit. Není to jasné ani z žádného doplnění či jiného navazujícího podání, neboť v nich již žalobci odkazují na „*příslušné*“, „*předmětné*“ apod. stavby.
48. Stejná situace ostatně nastala nyní v soudním řízení. Žalobci totiž původně v žalobě popsali stavby, jejichž odstranění se domáhají, prakticky stejným způsobem, jako v podnětu ze dne 20. 12. 2022. Že je taková specifikace zcela nejasná, se ukázalo záhy, neboť žalovaný i stavebníci se na základě žaloby domnívali, že žalobcům jde o tytéž stavby, ohledně nichž žalovaný dříve vedl řízení o odstranění. Vzhledem k tomu, že ani soudu nebylo (ze shora uvedených důvodů, tj. existence více typově shodných staveb) jasné, jaké stavby žalobci míní, vyzval je usnesením ze dne 25. 4. 2024 k odstranění vad žaloby. Až poté se vyjasnilo, že žalobci napadají jen *některé* ze staveb patrných z dokumentace k dodatečnému povolení a geodetického zaměření, a dokonce se navíc domáhají i odstranění dalších *jiných* „staveb“, které také popisují jako „*opěrné zdi a zpevněné plochy*“ a dle jejich tvrzení měly vzniknout dodatečně po geodetickém zaměření (viz letecké snímky v bodě 1 shora).

49. Soud dodává, že žalobci zjevně směřují stavby, jejichž odstranění se domáhají, se stavbami, které mají být započteny pro účely regulativů regulačního plánu. To ale nelze. Z podnětů musí být jasné, jaké konkrétní stavby mají být odstraněny, byť by namítanou nezákonnost, tj. zde nedodržení regulativu minimální zeleně, v souhrnu naplňovalo až určité množství staveb. Pro účely posouzení toho, zda některá stavba zasahuje do subjektivních hmotných práv žalobců, totiž záleží i na tom, o kterou konkrétní se jedná. Nehledě na to, že ne všechny „stavby“ započtené pro účely regulativů nutně musí být stavbami ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, aby bylo vůbec možné nařídit jejich odstranění (např. u údajných „opěrných zdí a zpevněných ploch“ v jihozápadní části pozemku p. č. XA o tom má soud silné pochybnosti); a u některých z nich (např. rodinný dům na pozemku p. č. XA) zase nelze nařídit odstranění v požadovaném režimu § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, neboť dle stavebního zákona vyžadují povolení (či jiný úkon). Jak již bylo opakovaně řečeno, stavební úřad musí vědět, jakou stavbu má posuzovat z hlediska souladu s objektivním právem (včetně toho, zda je vůbec stavbou dle stavebního zákona), podle jakého z písmen v § 129 odst. 1 stavebního zákona, jak ji má vymezit v oznámení o zahájení řízení a jak a zda se namítaná nezákonnost stavby dotýká subjektivních hmotných práv žalobců. To v tomto případě nebylo splněno. Mimoto, i pro samotný přezkum dodržení regulativů regulačního plánu je nutné vědět, co konkrétně žalobci považují za zastavěné a zpevněné plochy. Ani zde si tedy žalobci nemohou vystačit s vágním požadavkem na odstranění „všech staveb, které překračují povolenou míru zastavěnosti, resp. nedodržují minimální míru plochy zeleně“.

50. Soud shrnuje, že žalobci před podáním žaloby nepodali podnět podle § 42 správního řádu k zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona s relevantními informacemi. Proto je žaloba nepřipustná (§ 85 s. ř. s.).

Žalobci zneužili právo podat žalobu

51. Soud má za to, že v daném případě je dán i další důvod nepřipustnosti žaloby spočívající v tom, že žalobci zneužili právo ji podat.

52. NSS v rozsudku ŽAVES zdůraznil, že v oblasti stavebněprávní existují spletené vztahy mezi stavebníkem a sousedy, které není vždy vhodné řešit ve správním soudnictví. Jako příklad zneužití práva podat žalobu uvedl situaci, kdy s ohledem na povahu věci bude nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi fyzickými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální.

53. Přesně o tento případ se nyní jedná.

54. Ve věci vedené soudem pod sp. zn. 55 A 14/2022, se naopak stavebníci proti žalobcům domáhali zahájení řízení o odstranění stavby *zahradního domku, opěrných zdí a oplocení* (viz rozsudek soudu ze dne 21. 9. 2023, č. j. 55 A 14/2022 – 107, jehož obsah je soudu znám z vlastní činnosti a je znám i účastníkům a stavebníkům). Nezákonnost těchto staveb stavebníci spatřovali zejména v překročení stavební čáry stanovené regulačním plánem. Dále např. namítali, že „kouřovod“ zahradního domku je směřován proti oknům jejich rodinného domu; či že opěrné zdi a na nich vystavěné oplocení jsou v souhrnu vyšší než 2 metry, nachází se zčásti na pozemku stavebníků (resp. při jeho vybudování, konkrétně zakopání drenáží, žalobci využili pozemek stavebníků *v šíři 30 až 50 cm*), sousedí s veřejnou komunikací a jsou v ochranném pásmu plynovodu. Tvrdili též, že k žalovanému podali další podněty k odstranění staveb *jezírka, opěrné zdi a hřiště* pro jejich rozpor s regulačním plánem. Soud žalobu zamítl, neboť (ve zkratce) neshledal porušení regulačního plánu, zahradní domek nevyžadoval povolení ani jiný úkon dle stavebního zákona, občasný kouř z grilu

a krbu (umístěné v zahradním domku) soud pokládal za přiměřený místním poměrům, oplocení ani opěrné zdi také nevyžadovaly povolení ani jiný úkon dle stavebního zákona a ani nebylo prokázáno, že by přesahovaly na pozemek stavebníků a případné porušení ochranného pásma plynovou se dle soudu netýkalo veřejných hmotných subjektivních práv stavebníků. Ve správním spise je dále založen i zmíněný podnět stavebníků týkající se zahradního jezírka na pozemku žalobců, u nějž stavebníci (podobně jako žalobci nyní) namítali nedodržení regulativů zastavěnosti a zeleně dle regulačního plánu.

55. Z obsahu správního spisu také plyne, že i žalobci podávali na stavebníky další podněty k odstranění nejrůznějších staveb. Vyjma těch staveb (resp. domnělých staveb), o kterých byla výše řeč (opěrné zdi, zpevněné plochy a schody, včetně „*opěrných zdí a zpevněných ploch*“, které jsou ve skutečnosti spíše součástí zahrady), žalobci brojili proti „stavbě“ dřevníku (dle protokolu o ohledání na místě šlo ve skutečnosti jen o kovový regál na dřevo), protože nebyla v odstupové vzdálenosti 2 metrů od jejich pozemku a porušovala regulativ minimální plochy zeleně dle regulačního plánu; a stavbě rodinného domu stavebníků (opět pro nedodržení regulativů zastavěné plochy a plochy zeleně dle regulačního plánu).
56. Jak je zřejmé, stavebníci a žalobci se zejména opakovaně vzájemně obviňují z porušování regulativů regulačního plánu (míry maximální plochy zastavěnosti, minimální plochy zeleně či stavební čáry apod.). To je ale námitka, která – pokud vůbec – jen velmi volně souvisí s jejich subjektivními právy. Regulativy plošného a prostorového uspořádání stanovené v regulačním plánu sledují primárně naplnění urbanistických, architektonických a estetických požadavků. Jednoduše řečeno slouží k tomu, aby pozemky v dané lokalitě byly účelně využity, aby byly stavby vhodně umístěny z hlediska prostupnosti, obslužnosti atd., vytvářely esteticky hodnotný celek či respektovaly charakter okolního území a podobně. K ochraně dodržování těchto požadavků je povolána především obec, která regulační plán vydala, neboť ten má naplňovat jí přijatou koncepci rozvoje území. Vlastnických ani jiných práv *sousedních vlastníků pozemků* se jejich dodržování zpravidla samo o sobě naopak zásadně netýká a nemá na ně přímý vliv. To platí i pro stavební čáru, která sice omezuje umístování staveb na soukromých pozemcích, ale *pouze ve vztahu k veřejným prostranstvím* (ulicím atp., viz grafickou část regulačního plánu, kde je stavební čára na pozemku žalobců, ale i jiných, vymezena vždy u veřejných komunikací). Z hlediska ochrany práv sousedů (nejde-li samozřejmě o obec či jiného vlastníka veřejného prostranství) je tedy její porušení irelevantní.
57. Výše uvedené lze dobře demonstrovat na nynější věci. Jak již bylo řečeno, žalobci v žádném z podnětů vůbec nespecifikovali, jak se porušení regulativu minimální plochy zeleně promítá do jejich práv. Nyní v žalobě toliko zcela vágně tvrdí, že prý došlo k „*narušení odtokových poměrů*“ a „*opětovnému vyplavení pozemků*“. Toto tvrzení je nejen zcela nepodložené (žalobci neoznačili jediný důkaz o tom, že by mezi nedodržením regulativů a údajnou změnou odtokových poměrů existovala jakákoliv příčinná souvislost, a dokonce ani o tom, že by v minulosti byly jejich pozemky „*vyplaveny*“), ale i na první pohled absurdní, vezme-li soud v potaz, že dle tvrzení žalobců tkví ona nezákonnost v překročení regulativu minimální plochy zeleně o *pouhých* 1,5 % (63,5 % místo požadovaných 65 %, viz stanovisko Ing. Jaška). To jen stěží může mít *samo o sobě* jakýkoliv relevantní vliv na narušení odtokových poměrů (a žalobci k tomu ani neoznačili jediný důkaz). Navíc, žalobci se domáhají i odstranění staveb, které zjevně nemohou mít žádný vliv na odtokové poměry: dříve např. regálu se dřevem, nyní např. „*opěrných zdí a zpevněných ploch*“ (ve skutečnosti spíše skalky nebo záhonu v jihozápadní části sousedního pozemku). I z toho je evidentní, že samo dodržení či

porušení regulativu minimální plochy zeleně může mít maximálně jen nepřímý a hypotetický vliv na odtokové poměry. Ve skutečnosti je totiž daleko podstatnější, o *jakou konkrétní stavbu* se jedná – jaké má parametry a kde je umístěna: např. by byl z hlediska odtokových poměrů a hrozby vyplavení jistě zásadní rozdíl mezi hypotetickou stavbou betonového koryta směřujícího na pozemky žalobců, anebo zdi na jižní části pozemků stavebníků. Přesto by mohly obě stavby ve výsledku zabírat stejné procento zpevněných a zastavěných ploch. Ani stavebníci ostatně ve věci sp. zn. 55 A 14/2022 či v podnětu k odstranění zahradního jezírka nepředestřeli žádný vztah mezi porušením regulativů minimální zeleně (či zastavěnosti apod.), popř. překročením stavební čáry, a jejich právní sférou. Naopak ještě přidali další námitku, které se jejich práv vůbec netýká (porušení ochranného pásma plynovodu).

58. Na to, že se ve skutečnosti jedná o spor znesvářených sousedů s nevýznamným veřejnoprávním rozměrem, ukazuje i řada dalších indicií. Především jde o bagatelní charakter staveb (tj. staveb se zanedbatelnými dopady) a nezákonností, proti nimž se tak urputně brání: zahradní domek s kouřovodem, dětské hřiště, jezírko, regál na dřevo, skalka, oplocení sousedící se silnicí, schody, nízké opěrné zdi, *jednotky procent* minimální plochy zeleně či přesah drenáže na sousední pozemek *o desítky centimetrů*. To nasvědčuje závěru, že žalobcům a stavebníkům jde spíše o šikanu souseda, než o reálnou ochranu vlastních práv. Když už pak žalobci či stavebníci vznášejí nějaké námitky, které mají (být marginální, ale alespoň nějakou) relevanci z hlediska jejich práv, jedná se o typicky soukromoprávní nároky: imise z kouřovodu, pohledy skrz oplocení, přesah drenáže na cizí pozemek (tj. rušení vlastnického práva cizí osobou), narušení drenáže u oplocení žalobců či údajné (ničím nedoložené) vyplavování pozemků (tj. imise vody). Soud připomíná, že všechny stavby, jichž se tyto námitky týkaly (zahradní domek a oplocení žalobců, viz body 42, 54 a 58 rozsudku ve věci sp. zn. 55 A 14/2022; stavby, které jsou předmětem této žaloby), nevyžadují žádné veřejnoprávní povolení. Ustanovení § 1013 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tak nebrání žalobcům ani stavebníkům v tom, aby se svých práv domáhali soukromoprávní cestou.
59. Soud zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje závěry rozsudku ŽAVES uvedené zejména v bodech 57 a násl. týkající se nezávislosti ochrany ve správním a civilním soudnictví. Pouze v souladu s bodem 88 rozsudku ŽAVES dospívá k závěru, že ve věci převažuje soukromoprávní charakter sporu, zatímco veřejnoprávní otázky jsou jen podružné. Tedy že jsou toliko prostředkem boje, který je veden primárně na ose žalobci – stavebníci, zatímco žalovaný stavební úřad je jen jejich rukojmím. To ostatně dokresluje i průběh nynějšího řízení a řízení ve věci 55 A 14/2022. V obou případech jsou totiž aktivní zejména žalobci a stavebníci, kteří na sebe neustále reagují dalšími a dalšími vyjádřeními, replikami, duplikami apod. (viz výše body 13 až 18; poslední vyjádření žalobců soud stavebníkům ani nezasílal, neboť v něm, již poněkolkáté, opakují totéž; podobně viz body 1 až 12 rozsudku ve věci 55 A 14/2022), kdežto žalovaný podal vždy jen jediné (a relativně stručné) vyjádření k žalobě.
60. Soud tedy shrnuje, že žalobci a stavebníci proti sobě opakovaně podávají podněty, jimiž se domáhají odstranění různých drobných staveb bez významnějších dopadů do jejich práv. V těch uplatňují převážně námitky, které se nijak netýkají jejich veřejných subjektivních hmotných práv (porušování regulačního plánu), popř. jsou ryze soukromoprávního charakteru (imise); brojí proti zcela nevýznamným nezákonnostem; a řízení před správními orgány i správními soudy pojímají spíše jako vzájemný spor, a nikoliv prostředek ochrany

svých *veřejných* subjektivních práv. To vše svědčí o tom, že nad veřejnoprávní podstatou věci jednoznačně převažuje soukromoprávní charakter sporu mezi žalobci a stavebníky. Podáním zásahové žaloby tedy žalobci zneužili právo.

Závěr, náklady řízení a vrácení soudních poplatků

61. Soud uzavírá, že žalobci nesplnili dvě podmínky přípustnosti žaloby vymezené v rozsudku ŽAVES. Před podáním žaloby nevyčerпали řádný podnět dle § 42 správního řádu (§ 85 s. ř. s.) a samotné podání žaloby soud vyhodnotil jako zneužití práva. Proti ji jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
62. Závěrem lze konstatovat, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům proti zásahům veřejné správy. Nejsou fórem pro řešení malicherných sousedských půtek, které mají původ ve špatných mezilidských vztazích, a nikoliv v činnosti správních orgánů. Jinak řečeno, správní soudy nemohou vyřešit skutečný problém, o nějž v této věci jde, tedy špatné osobní vztahy žalobců a stavebníků. To mohou jediné oni sami. Když už toho nejsou schopni bez účasti dalších stran, mohou využít zkušeného mediátora. Zahlcování stavebního úřadu desítkami podnětů a jiných podání vzájemné spory nejen že nevyřeší, ale spíše rozdmýchá, protože zpravidla přináší jednostranné řešení předmětu řízení (vyhovění nebo zamítnutí žádosti), které vede k nespokojenosti neúspěšné strany a vzájemnému *oplácení* (podávání dalších podnětů). Řízení před stavebním úřadem ani neslouží k nastavení pravidel klidného sousedského soužití. Soud tak věří, že žalobci a stavebníci nahlédnou své vztahy již skutečně racionálně a pro jejich zlepšení zvolí vhodnější prostředky. Nebudou k tomu zneužívat správní orgány ani soudy, které mezilidskou rovinu jejich sousedských sporů nikdy vyřešit nemohou. V každém případě ale mohou počítat s tím, že soud bude u každé další budoucí žaloby **velmi pečlivě vážit**, zda není na místě odeprít soudní ochranu pro zneužití práva. **To platí jak pro žalobce, tak pro stavebníky.**
63. Druhým výrokem soud v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobu odmítl.
64. Třetím výrokem soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim neuložil žádnou povinnost a ani neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání náhrady nákladů řízení (a stavebníci je ani netvrdí.).
65. Čtvrtým a pátým výrokem soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč každému z žalobců ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích), neboť žalobu odmítl před prvním jednáním.

Poučení:

Proti tomuto usnesení 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). Případně-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 5. června 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu