



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Ing. S. K.**, zastoupený JUDr. Davidem Pytelou, MBA, LL.M., advokátem se sídlem Litovelská 1349/2b, Olomouc, proti žalovanému: **Městský úřad Šumperk**, se sídlem nám. Míru 364/1, Šumperk, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby oplocení na pozemku parc. č. X v k. ú. B. z moci úřední, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 29. 2. 2024, čj. 65 A 19/2024-8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že žalovaný podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nezahájil řízení o odstranění stavby oplocení na pozemku parc. č. X v k. ú. B.. Betonové oplocení, které se nachází na pozemku sousedícím s pozemkem stěžovatele ve vzdálenosti 2,1 m od společné hranice pozemků, totiž měl stavebník zvýšit z 2,1 m na cca 3 m, a to za pomoci kovových konstrukčních prvků a na nich připevněné geotextilie (tato konstrukce s geotextilií bude dále označována jako „stavba“). Touto stavbou došlo, dle žalobce, k překročení limitu podle § 79 odst. 2 písm. f)

stavebního zákona, a tudíž toto oplocení vyžadovalo příslušné povolení, které však vydáno nebylo.

[2] Žalobce podal k žalovanému podnět k zahájení řízení podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaný sdělením z 11. 9. 2023 informoval žalobce, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední či k postoupení věci jinému orgánu. Následně Krajský úřad Olomouckého kraje sdělením z 11. 12. 2023 konstatoval, že stavba není změnou již dokončeného plotu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona a postup žalovaného aproboval. Žalobce následně podal žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, který ji v záhlaví uvedeným usnesením odmítl.

[3] Krajský soud se zaměřil na otázku, zda žalobce naplnil podmínky, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu stanovil v rozsudku z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, k tomu, aby osoba mohla využít ochrany prostřednictvím zásahové žaloby. Dle krajského soudu byla v případě žalobce splněna jak podmínka toho, že by se proti případnému rozhodnutí o neodstranění stavby mohl bránit žalobou podle § 65 s. ř. s., tak také podmínka, že neexistuje jiné správní řízení, ve kterém by mohl svá práva bránit.

[4] Krajský soud se dále zaměřil na podmínku, zda žalobce učinil vůči žalovanému dostatečně odůvodněný podnět podle § 42 správního řádu. Z bodů 93 až 101 rozsudku *Žaves* totiž vyplývá, že osoba musí prvostupňovému i nadřízenému správnímu orgánu jednak popsat existenci nepovolené stavby a také popsat, jakým způsobem zasahuje tato stavba do práv této osoby. V nyní projednávané věci sice žalobce dostatečně popsal, o jakou stavbu se jedná, a to jak žalovanému, tak i krajskému úřadu. Žalobce nicméně nijak neozřejmil, jak se tato stavba dotýká jeho práv. Žalobce pouze popsal tuto stavbu a že se nachází na sousedním pozemku. Dále vylíčil jednání stavebníka, který pro účely kontrolní prohlídky stavebního úřadu tuto stavbu demontoval. Závěrem pak požádal o provedení kontrolní prohlídky a o písemné vyjádření správních orgánů. Žalobce tak, dle krajského soudu, neposkytl správním orgánům dostatek informací k tomu, aby mohly jeho právům poskytnout ochranu. Závěrem krajský soud upozornil žalobce, že vydání tohoto usnesení krajského soudu nebrání žalobci v tom, aby se obrátil na žalovaného s novým, lépe odůvodněným, podnětem.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel je, na rozdíl od krajského soudu, přesvědčen, že žalovaný měl dostatek informací o zásahu stavby do jeho práv. Před kontrolními prohlídkami žalovaného docházelo k tomu, že stavebník dočasně odstranil posuzovanou stavbu. Tato stavba přitom zjevně zasahuje do práv stěžovatele, neboť mu znemožňuje výhled do okolí (stavba se nachází pouze 13 m od domu stěžovatele) a zvyšuje zastínění po celé délce pozemku stěžovatele. Okna domu stěžovatele přitom směřují právě směrem k této stavbě. Tato stavba není esteticky vhodná, čímž kazí dojem ze stěžovatelovy udržované zahrady. Vzhledem k nečinnosti žalovaného pak nelze vyloučit, že v budoucnu dojde k dalšímu zvýšení oplocení, což může mít vliv na duševní zdraví stěžovatelovy rodiny.

[6] Stěžovatelův podnět žalovanému obsahoval dostatečné informace. Žalovaný přitom měl povinnost tento podnět řádně prošetřit a zhodnotit všechny relevantní okolnosti případu. O závěru, že je stěžovatel dotčen na svých právech, svědčí i to, že se nespokojil

pokračování

s vyřízením ze strany žalovaného, ale obrátil se i na krajský úřad. Ten mimochodem připustil, že kovové tyče připevněné ke zdi jsou jejím konstrukčním prvkem, a tedy součástí stavby. Podnět podle § 42 správního řádu je pouze neformálním úkonem, který nemusí splňovat náležitosti podání ve smyslu § 37 správního řádu. Informace o zásahu do stěžovatelských práv tedy nemusí být součástí jinak neformálního podnětu podle § 42 správního řádu, jestliže je tato informace žalovanému známa již z jeho předchozí činnosti, např. z předchozích místních šetření. Z posuzovaného podnětu bylo zřejmé, kdo jej činí, proč tak činí a čeho se domáhá. Již ze samotného postupu žalovaného jsou zřejmé důvody pro zahájení řízení.

[7] Krajský soud tedy odmítl žalobu z formalistických důvodů, aniž by zjišťoval, zda žalovaný o zásahu do práv stěžovatele skutečně věděl. Pro přípustnost žaloby podle rozsudku *Žaves* by mělo být dostačující povědomí správního orgánu o zásahu do práv osoby. Ostatně smyslem vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení tam, kde jsou pro to „*rozumné předpoklady*“ (bod 105 rozsudku *Žaves*). Ačkoliv stěžovatel primárně upozorňoval na veřejnoprávní nedostatky posuzované stavby, tak žalovaný měl povědomí, jak tato stavba zasahuje do práv stěžovatele. Posouzení krajského soudu vede k závěru, že podnět podle § 42 správního řádu již má nahrazovat námitky, které by osoba měla uplatňovat až v případně zahájeném řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje, že předmětem jeho přezkumu je závěr krajského soudu, dle kterého stěžovatel v podnětu podle § 42 správního řádu správním orgánům nedostatečně popsal zásah posuzované stavby do jeho hmotných práv. Nejvyšší správní soud se tedy zaměřil na otázku přípustnosti žaloby, resp. na otázku, zda stěžovatel ve svých podnětech dostatečně tento zásah popsal. Předmětem tohoto přezkumu naopak není otázka, zda je stěžovatel nezařazením řízení o odstranění stavby skutečně dotčen na svých hmotných právech, neboť touto otázkou by se nejprve musel zabývat krajský soud. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval námitkami shrnutými v bodě [5] tohoto rozsudku, které se týkají právě vlivu stavby na komfort bydlení stěžovatele.

[11] Stěžovatel namítá, že jeho podněty správním orgánům obsahovaly dostatečný popis toho, jakým způsobem zasahuje posuzovaná stavba do jeho hmotných práv. Konkrétně však neuvádí, v jakých pasážích jeho podnětů je tento popis obsažen. Nejvyšší správní soud ověřil obsah těchto podnětů, které jsou stěžovatel připojil k žalobě. Dle Nejvyššího správního soudu z nich vyplývá totéž, co uvedl krajský soud v bodě 13 svého rozsudku (bod [4] tohoto rozsudku). Stěžovatel v podnětu pro žalovaného popsal parametry původního oplocení včetně stavby a popsal také situace, kdy stavebník měl tuto stavbu úmyslně odstranit před uskutečněním kontrolní prohlídky. Stěžovatel sice uvedl, že tato stavba sousedí s jeho pozemkem, nicméně dále nepopsal, jakým způsobem se tato stavba dotýká jeho práv, resp. jaké důsledky s sebou tato stavba stěžovateli přináší. V podnětu pro krajský úřad pak stěžovatel opět popsal skutkový stav věci a svůj nesouhlas s právním posouzením žalovaného. Na základě výše popsaných poznatků musí Nejvyšší správní soud souhlasit

s krajským soudem v tom, že stěžovatel ve svých podnětech nepopsal, jakým způsobem zasahuje posuzovaná stavba do jeho práv.

[12] Nejvyšší správní soud se přitom nemůže ztotožnit s argumentací stěžovatele, že žalovaný si měl zásah do práv stěžovatele „dovodit“ na základě poznatků z jeho předchozí úřední činnosti či na základě jiných indicií. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku *Žaves* uvedl: „Ovšem i v těch případech, kdy má stavební úřad o skutečnostech nasvědčujících existenci nepovolené stavby povědomost z jiné své činnosti (...), nemusí vůbec vědět, že nepovolená stavba se vedle konfliktu s právem objektivním nějak dotýká též hmotných práv budoucího žalobce. A dokonce 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 uskutku 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“ (bod 94 citovaného rozsudku). „Teprve v situaci, kdy správní orgán řízení v rozporu s objektivním právem nezačíná, lze dle okolností mluvit též o (sekundárním) zkrácení na hmotných právech konkrétních osob. Ovšem o intenzitě dopadů na tato práva musí správní orgán vědět. Musí tak dostat šanci ochránit nejen zákonnost, ale i subjektivní práva určité osoby. Právě proto má v podnětu budoucí žalobce pokračování srozumitelně vysvětlit, jak ho trvající nezákonný stav (zde nepovolená stavba) zkracuje na právech. V podnětu se tak odliší od jiných osob, které se mohou domáhat ochrany práva objektivního, o jejich subjektivní práva však v dané věci nejde a jít nemůže“ (bod 95 citovaného rozsudku). „Aby tedy vůbec bylo možno hovořit o tom, že se správní orgán dopouští nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje na subjektivním právu též samotného žalobce, musí se na základě podnětu budoucího žalobce dle § 42 správního řádu správní orgán 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“ (bod 96 citovaného rozsudku). „Nepodal-li žalobce správnímu orgánu před podáním žaloby podnět s relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech (...), správní orgán právě tohoto žalobce nemohl jakkoli zkrátit na právech“ (bod 97 citovaného rozsudku). „Proto je nutno trvat na tom, aby předtím, než eventuálně zasáhne soudní moc, věděl správní orgán, který má otázku zahájení řízení posoudit, nejen o potřebě ochrany objektivního práva, ale též o potřebě ochrany subjektivního práva dotčené osoby“ (bod 98 citovaného rozsudku).

[13] Z výše citovaných pasáží rozsudku *Žaves* vyplývá, že osoba, která usiluje o zahájení řízení o odstranění stavby, musí ve svém podnětu správnímu orgánu relevantně popsat, jakým způsobem zasahuje daná stavba do jejích práv. Nejde totiž jen o zjištění stavebního úřadu, že daná stavba by mohla nepřiměřeně zasahovat do práv nějaké osoby, ale též o informování o tom, že se s tímto zásahem nehodlá daná osoba smířit. „Argumentační aktivita“ tak v tomto případě leží na straně osoby, která se chce domoci zahájení řízení o odstranění stavby. Smyslem tohoto požadavku je předejít situacím, že se žalovaný o existenci tvrzeného protiprávního stavu dozví teprve z žaloby (bod 93 rozsudku *Žaves*). Skutečnost, že podnět podle § 42 správního řádu není totéž co podání podle § 37 tohoto zákona, neznamená, že se žádající osoba může spokojit s pouhým konstatováním nelegálnosti dané stavby. Důvody, proč tomu tak je, jsou dostatečně vyloženy již v rozsudku *Žaves*. Důkazem

pokračování

o tom, že se stěžovatel cítí být zkrácen na svých právech, automaticky není ani žádost stěžovatele o uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud ani tato žádost neobsahuje relevantní informace pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech (bod 97 rozsudku *Žaves*). Je přitom procesní povinností dané osoby, aby uplatnila podnět k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu, než podá zásahovou žalobu (bod 99 rozsudku *Žaves*). Ani z pouhého podání podnětu podle § 80 odst. 2 správního řádu tedy stavební úřad nemá povinnost (a ani schopnost) dovozovat, že a jakým způsobem zasahuje posuzovaná stavba do práv dané osoby a automaticky zahájit řízení o odstranění stavby.

[14] Pokud stěžovatel tvrdí, že žalovaný měl minimálně obecné povědomí, jakým způsobem se stavba dotýká práv žalobce, je v kontextu požadavků plynoucích z rozsudku *Žaves* evidentní, že obecné povědomí nestačí. Konkrétnější povědomí přitom žalovaný nemohl mít, neboť jak uvádí sám stěžovatel, v době probíhajících kontrolních prohlídek týkajících se jiných staveb vždy docházelo k odstranění stavby.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že podání stěžovatele učiněná vůči správním orgánům neobsahovala dostatečné informace o tom, jak stavba zasahuje do je ho práv, a proto žalobce nevyčerpal prostředky ochrany práv, které měl k dispozici ve smyslu § 85 s. ř. s. Je nevýznamné, že stěžovatel zásah do svých práv popsal následně v žalobě či kasační stížnosti.

[16] Poukazuje-li stěžovatel na pojem „*rozumné předpoklady*“ pro zahájení řízení o odstranění stavby z bodu 105 rozsudku *Žaves*, pak těmi by se krajský soud mohl a musel zabývat až ve chvíli, kdy by stěžovatel učinil podnět, který by splňoval výše popsané požadavky.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 5. září 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu

