



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobců: a) R. M., b) A. M., zastoupeni JUDr. Janem Kelmanem, advokátem se sídlem Pivovarská 15, Příbram, proti žalovanému: **Městský úřad Příbram**, se sídlem Tyršova 108, Příbram, **za účasti: I) L. F., II) M. F.**, zastoupeni Mgr. Terezou Nešetřilovou, advokátkou se sídlem Na sypkém 2520/6, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2023, č. j. 55 A 14/2022-107,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

## I.

[1] Žalobci se před Krajským soudem v Praze (dále též „krajský soud“) domáhali žalobou na ochranu před nezákonným zásahem určení, že se žalovaný dopouští nezákonného zásahu tím, že nezahájil řízení o odstranění staveb, konkrétně doplňkové stavby zahradního domku, stavby opěrné zdi a stavby oplocení, které se nacházejí na pozemku parc. č. X v k. ú. P. Dále žalobci požadovali, aby krajský soud žalovanému zakázal pokračovat v nezákonném zásahu do jejich práv, a přikázal mu zahájit řízení o odstranění staveb dle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Uvedené stavby realizovaly osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebníci“).

## II.

[2] Krajský soud konstatoval splnění procesních podmínek stanovených pro věcné projednání žaloby v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (dále též „rozsudek ve věci Žaves“), a poté žalobu zamítl.

[3] Ke stavbě zahradního domku uvedl, že tuto mohli stavebníci s ohledem na její parametry realizovat dle § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona bez územního rozhodnutí či souhlasu. Nepřisvědčil žalobcům, že by stavba byla v rozporu s regulačním plánem. Bod Cd) regulačního plánu sice uvádí, že umístění staveb je omezeno stavební čarou, nicméně následující bod Cj) doplňuje, že se stavební čára nepředepisuje. Z textu je tak zřejmé, že stavební čára je pouhým doporučením. Krajský soud dodal, že i kdyby shledal povahu stavební čáry nejednoznačnou či regulační plán rozporným, musel by zvolit takový výklad, který je příznivější pro stavebníky, jejichž vlastnické právo regulační plán omezuje. Ani z odborného posouzení č. 7/2/2021 Ing. P. předloženého žalobci pak nevyplynulo, že by stavba podléhala povolovací činnosti stavebního úřadu. Skutečnost, že byly na stavbu instalovány žaluzie, neshledal krajský soud překvapivou, neboť to odpovídá předložené projektové dokumentaci. Zároveň se nejedná o prvek, který by z ní činil stavbu vyžadující povolení či souhlas. V případě imisí z kouřovodu zahradního domku se dle krajského soudu nejedná o velké zdroje plyných a prašných emisí, které jsou dle regulačního plánu nepřipustné, či snad o nepřipustnou výrobu a technologie. Občasný kouř z grilu či krbu ze sousedního pozemku v dané zástavbě pak nelze pokládat za imisi, která by byla nepřiměřená místním poměrům. Povahu zahradního domku, který nepodléhá povolovacímu řízení, dále nijak nemění to, že jsou v něm umístěny skladovací prostory a hygienické zařízení (umyvadlo). Obojí odpovídá projektové dokumentaci a není v rozporu s regulačním plánem. Podle krajského soudu nelze též tvrdit, že by zahradní domek byl pobytovou místností. Skutečnost, že se v určitém prostoru občasně zdržuje větší množství osob, z něj nečiní pobytovou nebo obytnou místnost. Krajský soud uzavřel, že za stávajícího zjištěného skutkového stavu žalovaný nebyl povinen zahájit řízení o odstranění doplňkové stavby zahradního domku.

[4] Ke stavbě oplocení a opěrné zdi uvedl, že jejich rozměry splňují parametry i další podmínky stanovené v § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Nevyžadují tak územní souhlas či rozhodnutí o umístění stavby. Podle krajského soudu dále nebylo prokázáno, že by oplocení přesahovalo na pozemek žalobců. Dodal, že by ani nepatrný přesah součástí oplocení (geotextilie, drenáže) na pozemek souseda na hranici pozemků nebylo možné automaticky vnímat jako překračování „stavby“ na sousední pozemek. Jde totiž o přirozenou vlastnost plotů, jakožto rozhrad ve smyslu občanského práva. Skutková zjištění žalovaného nezpochybnilo ani odborné vyjádření Ing. P. předložené žalobci, neboť se nejedná o odborné geodetické zaměření skutečného stavu a vůbec z něj nevyplyvá, jakým způsobem a ze kterého bodu přesně bylo oplocení měřeno. Námitka, že se zeď nachází v ochranném pásmu plynovodu, byla podle krajského soudu obecná a neplynulo z ní, v čem přesně žalobci spatřují zásah do svých veřejných hmotných subjektivních práv. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že by stavebníci provedli v souvislosti se stavbou oplocení a opěrné zdi terénní úpravy. Žalovaný zjistil, že byly provedeny zahradnické práce, kterými byl terén upraven do cca 0,3 m výšky, což nenaplnuje parametry terénních úprav dle § 3 odst. 1 stavebního zákona. Ani z geodetického zaměření nevyplynulo, že by byl terén upraven tak, že by se

pokračování

naměřené parametry měnily. Krajský soud tak uzavřel, že ani v případě stavby oplocení a opěrné zdi nebyl žalovaný povinen zahájit řízení o odstranění předmětných staveb. Dodal, že s předmětem řízení nesouvisí námitky žalobců týkající se dalších nových staveb na pozemku stavebníků (jezírko, opěrné zdi, hřiště), a masivního odkopání zeminy.

### III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), v níž obsáhle shrnuli procesní vývoj věci a obsah svých podání. Krajskému soudu pak vytkli, že nekritickým způsobem přebíral argumenty žalovaného a závěry z podkladů předložených stavebníky, aniž by bral v potaz důkazy stěžovatelů, které je vyvrací. Krajský soud nepřipustně nadřadil subjektivní zájem stavebníků nad zájmem stěžovatelů, pokud by regulační plán v případě jeho nejednoznačnosti vyložil ku prospěchu stavebníků. Pominul tím, že zde stojí dva subjekty se stejnými nároky na ochranu jejich práv. Takové ochrany se jim dostane pouze v řádně zahájeném řízení o odstranění staveb či o jejich dodatečném povolení. Dospěl-li pak krajský soud k tomu, že se stavba oplocení nachází na pozemku stěžovatelů, je nepochopitelný jeho závěr, že jde o normální jev. Taková skutečnost měla naopak vést k zahájení příslušného řízení. Rovněž je chybný závěr krajského soudu, že stavebníci neprovedli terénní úpravy. Stěžovatelé prokázali, že před stavbou zdi byly odtěženy tuny zeminy, čímž stavebníci na svém pozemku vytvořili ze svahu rovinu. Pokud by k odtěžení zeminy nedošlo, nebyl by dán důvod stavět opěrnou zeď o výšce přesahující 1 m. Krajský soud nebyl dále oprávněn činit závěry o obvyklosti místních poměrů bez jejich objektivní znalosti, četnosti užití topeniště apod. Měl pouze zhodnotit, zda byl žalovaný povinen zahájit správní řízení s ohledem na námitku rozporu produkce imisí s platným regulačním plánem. Totéž platí ve vztahu k hodnocení povahy stavby zahradního domku a jejího vybavení. Dodali, že součástí projektové dokumentace měla být i požárně-technická zpráva, kterou však stavebníci nikdy nepředložili. Na tuto skutečnost přitom stěžovatelé opakovaně poukazovali. Nebylo tak vyloučeno, zda se jejich dům nenachází v požárně nebezpečné oblasti. Krajský soud rovněž nebyl oprávněn posoudit závaznost stavební čáry; tato otázka měla být posouzena v příslušném správním řízení jako sporná. Podle stěžovatelů se krajský soud odchýlil od předmětu řízení, neboť namísto posouzení, zda se žalovaný nezahájením řízení dopouští nezákonného zásahu, posuzoval otázky, které měly být předmětem těchto řízení. V závěru stěžovatelé namítli, že mohli poukázat na pokračování výstavby ze strany stavebníků, neboť tímto dokládají dlouhodobě neměnný postoj žalovaného řešit situaci. Ten nadto na podněty stěžovatelů nereaguje, zatímco na podněty stavebníků požaduje od stěžovatelů doložení důkazů vyvracejících argumenty stavebníků. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah správního spisu, především na svá sdělení ze dnů 29. 4. 2021 a 6. 10. 2021, v nichž vysvětlil, proč posuzované stavby nepodléhají povolovacímu režimu. Dodal, že se s jeho závěry ztotožnil i nadřízený Krajský úřad Středočeského kraje, který navíc v jiné věci konstatoval, že stavební čára zakreslená v regulačním plánu je pouze doporučující, nikoliv závazná. V daném území je již

realizována řada doplňkových i hlavních staveb rodinných domů, které nejsou umístěny dále jak 6 m od komunikace. Správní orgány tak považují stavební čaru za nezávaznou již od počátku platnosti regulačního plánu. Stavebník současně při kontrolních prohlídkách předložil geodetické zaměření, kterým prokázal odstupovou vzdálenost od sousedních pozemků, zastavěnou plochu zahradního domku a výšku opěrné zdi, přičemž ani žalovaný při přeměření nezjistil, že by překračovala výšku 1 m. Jelikož bylo prokázáno, že sporné stavby nevyžadují veřejnoprávní povolení, žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[7] Stavebníci ve svém vyjádření s kasační stížností nesouhlasí, neboť s ohledem na prokázané skutečnosti krajský soud žalobu po právu zamítl. Stavebníci dále shrnují stanovisko, které prezentovali v předchozích řízeních. Dodávají, že stěžovatelé dezinterpretují či vytrhávají z kontextu závěry krajského soudu týkající se postavení stavebníků z hlediska ochrany jejich vlastnického práva a přesahu oplocení na pozemek stěžovatelů. Není rovněž pravdou, že by se krajský soud odchýlil od předmětu řízení. Závěr o tom, zda se žalovaný dopouští nezákonného zásahu, nelze učinit, aniž by se krajský soud zabýval otázkou legálnosti příslušných staveb. Zvláště, pokud stěžovatelé navrhovali, aby krajský soud přímo uložil zahájení řízení o odstranění daných staveb. Co se týče poukazu stěžovatelů na další stavby stavebníků, tyto jsou pro posouzení aktuální věci irrelevantní. Navíc byla žalovanému doložena jejich zákonnost. Stavebníci proto navrhli, aby byla kasační stížnost zamítnuta a byla jim přiznána náhrada nákladů za obě soudní řízení.

[8] K vyjádření stavebníků podali stěžovatelé repliku, v níž nesouhlasí s tím, že by o stavbách již bylo vedeno řádné řízení, v němž by bylo prokázáno, že nepodléhají rozhodovací pravomoci stavebního úřadu. Právě pro důvodné pochybnosti stěžovatelů o povaze staveb mělo být takové řízení zahájeno. K tomu zopakovali své výhrady ke stavbám. Jejich podáními se měly řádně zabývat správní orgány. Krajský soud tedy neměl řešit povahu staveb, ale to, zda jsou důvodné pochybnosti o jejich povaze a zákonnosti realizace, takže bylo povinností žalovaného vést příslušná řízení, v nichž by stěžovatelé uplatnili svá práva. V další části podání upozorňují na jiné řízení stavebníků týkající se změny stavby rodinného domu před dokončením, v němž podle nich žalovaný rovněž porušuje zákon; v doplnění repliky stěžovatelé informují, že příslušné rozhodnutí žalovaného zrušil nadřízený orgán rozhodnutím ze dne 22. 1. 2024.

[9] Stavebníci podali k replice další vyjádření, v němž reagují pouze na upozornění stěžovatelů na řízení ve věci změny stavby rodinného domu před dokončením. Označují je pro účely aktuálně vedeného řízení před Nejvyšším správním soudem za zcela bezpředmětné. V doplnění vyjádření pak stavebníci zaslali usnesení ve věci sp. zn. 39 A 1/2024 ze dne 5. 6. 2024, jímž krajský soud odmítl pro zjevné zneužití práva jejich žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, již se domáhali zahájení řízení o odstranění několika staveb na pozemku stěžovatelů.

#### IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, respektive vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť vlastní věcný přezkum kasační stížností napadeného rozsudku je možný pouze v případě, že je takové soudní rozhodnutí přezkoumatelné a řízení před krajským soudem nebylo stíženo ani žádnými jinými vadami podřaditelnými pod citované ustanovení.

[13] Stěžovatelé spatřují rozsudek nepřezkoumatelným z důvodu, že se krajský soud odchýlil od předmětu řízení. Uvádějí, že žalobou podanou podle § 82 s. ř. s. požadovali, aby krajský soud objektivně posoudil, zda se žalovaný svým postupem (nezahájením řízení o odstranění staveb) dopustil nezákonného zásahu do jejich práv. Jak dále vysvětlují v replice, krajský soud měl podle nich posoudit pouze to, zda existují důvodné pochybnosti o povaze staveb a zákonnosti jejich realizace, takže bylo povinností žalovaného vést příslušná řízení, v nichž by stěžovatelé uplatnili svá práva. Naopak podle stěžovatelů krajský soud nebyl oprávněn řešit otázky, které měly být předmětem daného správního řízení, tedy posouzení povahy staveb, hodnocení obvyklých místních poměrů ve vztahu k imisím kouře, či závaznosti jednotlivých regulativů regulačního plánu.

[14] Z obsahu této námítky je patrné, že stěžovatelé neporozuměli účelu a funkci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jak ji koncipuje soudní řád správní a navazující judikatura, zejména rozsudek ve věci Žaves. Soud proto považuje za vhodné v obecné rovině shrnout, co bylo v souzené věci podstatou sporu, resp. co bylo skutečně úkolem krajského soudu při jeho řešení.

[15] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[16] Stěžovatelé se žalobou domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v nezahájení řízení o odstranění sporných staveb podle § 129 stavebního zákona. Krajský soud i stěžovatelé správně identifikovali, že bránit se proti tomuto typu pasivity správního orgánu před správním soudem zásahovou žalobou umožnil poprvé rozsudek ve věci Žaves. Jak zdejší soud shrnul v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, č. 4394/2022 Sb. NSS, rozšířený senát umožnil soudní ochranu proti nezákonným zásahům spočívajícím v nezahájení řízení z moci úřední, tedy připustil (za určitých podmínek) možnost podat zásahovou žalobu právě proti nezahájení řízení o odstranění stavby: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona*“.

[17] Rozšířený senát tímto rozsudkem sice změnil dosavadní chápání aktivní legitimace k podání zásahové žaloby, z hlediska procesních požadavků však setrval na ustálených závěrech judikatury Nejvyššího správního soudu. V první řadě potvrdil, že i v případech žalob proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední je podmínkou přípustnosti žaloby plausibilní tvrzení zásahu (zejm. bod [115]). Rozšířený senát ani nepopřel judikaturu (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012-38), podle které je důvodnost žaloby založena na kumulativním splnění pěti požadavků: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z těchto podmínek splněna, soud žalobu jako nedůvodnou zamítne (např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65 nebo ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012-20). Zásahem, který je podle rozšířeného senátu tímto postupem posuzován, je pasivita stavebního úřadu, který toleroval nepovolenou stavbu a nezahájil řízení o jejím odstranění (bod [70] rozsudku ve věci Žaves). Z uvedené formulace je zřejmé, že oproti jiným zásahovým žalobám je zásahová žaloba podle rozsudku ve věci Žaves specifická tím, že nezákonný zásah žalovaného spočívá v tolerování nezákonnosti, jejímž původcem je třetí osoba (stavebník černé stavby). Proto je nutné konstatovat, že nezákonný zásah spočívající v pasivitě stavebního úřadu v různých fázích rozhodování splývá se zásahem stavebníka. Nutným procesním důsledkem uvedeného je, že při zkoumání prvních dvou podmínek důvodnosti zásahové žaloby podle rozsudku ve věci Žaves se soud zpravidla bude zabývat působením stavby do sféry žalobce, přičemž až v následujících krocích bude posouzeno, jak a jestli měl stavební úřad konat. Zásahovou žalobu přitom nelze použít jako žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*). K tomu zejm. v bodě [83] rozšířený senát uvedl, že je třeba, aby žalobcem byl někdo, „jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení z moci úřední.“ Rozšířený senát dále akcentoval nutnost individuálního posuzování každého případu, a to při důkladném posouzení zkrácení jeho práv. Úkolem správního soudu je donutit stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby tam, kde jsou pro to „rozumné předpoklady“ (bod [105] rozsudku ve věci Žaves). Na uvedené navázal soud v řadě dalších rozhodnutí, ve kterých se vyjádřil i k dalším aspektům stížní argumentace. Např. v rozsudku ze dne 1. 12. 2022, č. j. 6 As 237/2021-56, soud uvedl, že: „V řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. je úlohou správního soudu posoudit zákonnost zásahu; shledá-li soud zásah nezákonným (a nejde-li pouze o deklaratorní zásahovou žalobu), musí zakázat správnímu orgánu, aby v zásahu pokračoval, a přikázat mu, aby obnovil stav před zásahem, pokud je to možné (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Rozsudkem soudu je tudíž pravomocně určeno, zda zásah byl po právu či nikoliv, a případně též rozhodnuto o tom, že správní orgán nemůže v zásahu pokračovat či zásah zopakovat a o jeho povinnosti obnovit stav před zásahem. Zákonnodárce nepřipouští, aby soud v řízení o zásahové žalobě věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu posouzení, rozsudkem správního soudu naopak věc musí být definitivně vyřešena.“

[18] Závěry rozsudku ve věci Žaves tedy nelze interpretovat tak, že soud má již při tvrzení jakýchkoliv pochybností o zákonnosti stavby rezignovat na zjištění skutkového stavu a rovnou věc „vrátit“ stavebnímu úřadu k dalšímu postupu, jak požadují stěžovatelé v kasační stížnosti. Soud musí definitivně konstatovat, zda a jak měl stavební úřad konat, a vyčerpat tak předmět řízení v rozsahu žalobních námitek. V rámci tohoto posouzení musí

pokračování

důkladně posoudit splnění všech jednotlivých podmínek, za kterých lze konstatovat existenci nezákonného zásahu (v podobě nečinnosti stavebního úřadu).

[19] Optikou výše uvedených východisek proto nelze souhlasit se stěžovateli, že se krajský soud odchýlil od předmětu řízení, pokud se podrobně zabýval tím, zda lze u sporných staveb vést řízení o nařízení jejich odstranění. Právě v tom, že takové řízení žalovaný nezažávil, stěžovatelé spatřovali zkrácení svých práv. Jestliže krajský soud připustil tvrzení stěžovatelů o působení staveb do jejich sféry, byl pro posouzení namítané pasivity žalovaného povinen posoudit právě a především to, zda jsou u sporných staveb vůbec splněny podmínky pro aktivní zásah žalovaného v podobě zahájení a vedení řízení o nařízení odstranění stavby stanovené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V opačném případě, tj. při nedostatku pravomoci vést takové řízení, by se žalovaný logicky nemohl tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelů pojmově dopustit.

[20] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby *vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabízející anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena* (důraz přidán soudem). Z citovaného ustanovení plyne, že stavební úřad může vést řízení o nařízení odstranění stavby v případě dokončené stavby pouze tehdy, pokud její realizace podléhala nějakému povolovacímu režimu (rozhodnutí, opatření nebo jinému úkonu stavebního úřadu). Krajský soud proto zcela správně zkoumal, zda stavby zahradního domku, opěrné zdi a oplocení s ohledem na učiněná skutková zjištění vyžadovaly rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas, potažmo stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu. Nevyžaduje-li totiž zákonodárce u určitých staveb žádné veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení, pak se dotčené osoby nemohou domáhat ochrany v rámci řízení podle stavebního zákona, tím méně v řízení před správními soudy, a musí využít prostředky, na jejichž uplatnění mají nárok (občanské soudní řízení). Na tomto základním východisku rozsudek ve věci Žaves ničeho nezměnil.

[21] Podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nebrání s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše, a podle písm. o) stavba do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderné zařízení, nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístěná v odstupové vzdálenosti od hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci.* Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2.*

[22] Nelze především přisvědčit námitce, že by krajský soud při hodnocení věci postupoval nekritickým způsobem a nepřihlédl k důkazům stěžovatelů, které měly

argumenty žalovaného vyvrátit. Stěžovatelé ostatně v kasační stížnosti ani netvrdí, které jejich důkazy vyvracející skutková zjištění žalovaného měl krajský soud pominout. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno zásadou dispoziční a obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud proto k této obecné námitce i obecným způsobem sděluje, že krajský soud se tvrzeními stěžovatelů a jimi označenými důkazy zabýval a tyto konfrontoval se skutkovými zjištěními žalovaného a obsahem správního spisu. V napadeném rozsudku podrobně popsal závěry, k nimž dospěl u obou namítaných zásahů.

[23] Ve vztahu k tvrzenému zásahu týkajícímu se zahradního domku krajský soud předně uvedl, že svými rozměry (podle projektové dokumentace činí výška 2,95 m, celková plocha 24,9 m<sup>2</sup>, podle technické zprávy geodeta činí celková plocha 24,8 m<sup>2</sup>) tato stavba spadá pod § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona. Stěžovatelé v žalobě v tomto směru především odkazovali na jimi doložené odborné vyjádření Ing. P., č. 7/2/2021. Ačkoliv stěžovatelé namítají, že mimo jiné tímto vyjádřením prokázali povinnost žalovaného zahájit správní řízení, krajský soud jim nepřisvědčil. Upozornil je, že odborné vyjádření ke stavbě zahradního domku naopak výslovně uvádí, že tato stavba nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas, povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Odborné vyjádření dále uvádí, že odborný geodet by měl zaměřením skutečného provedení stavby ověřit polohopisné a výškopisné rozměry skutečného provedení stavby a její vzdálenost od hranic pozemků. K tomu Nejvyšší správní soud sděluje, že stavebníci předložili zaměření skutečného stavu zahradního domku na jejich pozemku, ze kterého vyplývá, že stavba svými rozměry (viz výše) a odstupem od sousedního pozemku (více jak 2 m) splňuje parametry uvedené v § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona. Tyto parametry byly potvrzeny i při kontrolní prohlídce provedené žalovaným. S ohledem na tato zjištění žalovaný a následně i nadřízený orgán v jejich sděleních uvedli, že zahradní domek skutečně spadá do kategorie staveb nevyžadujících rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas, což krajský soud v napadeném rozsudku potvrdil. S tímto závěrem souhlasí i Nejvyšší správní soud, neboť obsah správního spisu dokládá dané parametry, a stěžovatelé nepředložili žádný důkaz, který by tato skutková zjištění vyvracel. Současně nevznáší žádné věcné námitky proti skutkovému závěru krajského soudu, že stavba neobsahuje obytné a pobytové místnosti ani hygienické zařízení. Tento závěr ostatně krajský soud řádně zdůvodnil a opřel o dokumentaci založenou ve správním spise.

[24] Krajský soud dále shledal, že stavba zahradního domu splňuje podmínku souladu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s regulačním plánem. Souhlasil se stavebníky a žalovaným, že stavební čára znázorněná v grafické části regulačního plánu má s ohledem na textovou část plánu (body Be2 a Cj) toliko doporučující charakter. V tomto ohledu stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že nebyl oprávněn posuzovat povahu a závaznost jednotlivých regulativů. Odpověď na tuto výtku vyplývá z výše uvedeného. Krajský soud nijak nepochybil, posuzoval-li, zda mohou být vůbec pojmově splněny podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění dané stavby. Jednou z nich je přitom podle § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona právě soulad stavby s územně plánovací dokumentací, zde s regulačním plánem.

[25] K tomuto posouzení nutno dodat – a tím odpovídá Nejvyšší správní soud i na polemiku stěžovatelů ohledně připuštění vyšší ochrany vlastnického práva stavebníků



pokračování

v případě nejasnosti regulativů – že ani případný rozpor sporné stavby s regulačním plánem by nemohl vést automaticky k tomu, aby krajský soud k žalobě stěžovatelů nařídil žalovanému zahájit řízení o odstranění této stavby. Krajský soud by musel dále posuzovat, zda tento případný rozpor nějakým způsobem zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Regulativy plošného a prostorového uspořádání stanovené v regulačním plánu totiž 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 stavebníků, 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 samo o sobě irelevantní.

[26] Stěžovatelé v tomto ohledu ostatně žádný zásah do svých veřejných subjektivních práv ani neformulovali. Jediný plausibilní zásah do práv, který v souvislosti se stavbou zahradního domku definovali, se týká existence topeniště a s ním souvisejících emisí kouře. Není však pravdou, že by krajský soud tvrdil, že „*stavebníci nemohou stěžovatele kouřem z topeniště obtěžovat, neboť toto není zjevně činnost nepřiměřená místním poměrům.*“ Krajský soud vysvětlil, že **občasný** kouř z grilu či krbu ze sousedního pozemku v dané zástavbě nelze *a priori* pokládat za imisi, která by byla nepřiměřená místním poměrům. Nejvyšší správní soud toto odůvodnění krajského soudu považuje za zcela racionální reakci na námitku uplatněnou stěžovateli. Krajský soud totiž správně přihlédl k tomu, že stěžovatelé nenamítali ani tak to, že by je kouř z kouřovodu obtěžoval příliš často a intenzivně, ale pouze, že je kouřovod směřován do oken jejich domu. Námitka emisí kouře tak míří spíše na možné potenciální či budoucí efekty dané stavby, které však v řízení o nezákonném zásahu zkoumat nelze. Soudní řád správní nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména před zásahy, které mohou teprve v budoucnosti nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 306/2023-70, ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 As 46/2019-29, ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 279/2017-32, či ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[27] Nutno současně dodat, že stavební úřady se zabývají především otázkami veřejnoprávními, byť se v rámci své působnosti musí vypořádat i s námitkami týkajícími se přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. To však činí toliko na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem (srov. § 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona). Zcela jistě není úkolem stavebních úřadů, a tím méně správních soudů, řešit na platformě rozsudku ve věci Žaves ryze soukromoprávní sousedské spory týkající se případné četnosti a intenzity grilování či společenského života sousedů, kdy jsou veřejnoprávní otázky naprosto podružné, plní toliko zástupnou funkci a jsou v podstatě pouze prostředkem pro sousedské naschvály, malicherné bojůvky a vyřizování si vzájemných neshod prostřednictvím vedení

správního řízení či soudního řízení správního. Takové situace je třeba řešit prostředky soukromého práva, nikoliv skrze správní orgán.

[28] Také touto optikou pohlížel Nejvyšší správní soud na námitku, že stavebníci žalovanému nepředložili požárně-technickou zprávu. Tuto skutečnost stěžovatelé v žalobě nespojovali s žádným zásahem do svých veřejných subjektivních práv, ale toliko v rámci napadání závěru žalovaného, že posuzovaná stavba o daných parametrech nevyžaduje vedení jakéhokoli povolení. Jinými slovy se zde stěžovatelé stavěli do role strážců objektivní zákonnosti, která jim však nenáleží. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, cílem soudního přezkumu je především ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti rozhodnutí (či jiného postupu správních orgánů). Soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou, nikoli „kontrolní“, která by umožnila komukoli iniciovat kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má naopak pouze zajistit poskytování právní ochrany tam, kde veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. K takovému „vstupu“ v posuzované věci nedochází, neboť nelze dovodit žádná účastnická práva sousedů u staveb, u nichž zákonodárce nevyžaduje žádné veřejnoprávní povolení k jejich umístění a provedení. Volbou tzv. volného režimu v případě staveb uvedených v § 79 odst. 2 stavebního zákona zákonodárce jasně vymezil podmínky ochrany subjektivního hmotného práva sousedů tak, že nemohou mít u těchto staveb *v rámci veřejnoprávního procesu* vliv na dění na sousedním pozemku.

[29] Rovněž v případě druhého zásahu týkajícího se staveb oplocení a opěrné zdi, krajský soud konstatoval, že vzhledem ke své výšce (oplocení nepřesahuje 2 m a zeď 1 m) obě stavby spadají pod § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, a tedy nevyžadují územní souhlas ani rozhodnutí o umístění stavby. Dospěl tak ke shodnému závěru jako před ním žalovaný a následně i nadřízený orgán. Lze dodat, že v souladu s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nebylo třeba ani to, aby stavebníci tyto stavby ohlašovali. Krajský soud své závěry opřel konkrétně o zaměření skutečného stavu oplocení zpracovaného Ing. J. a doloženého stavebníky. Podle něj je oplocení vysoké od 1,73 do 1,76 m a zeď v rozmezí 0,61 až 0,94 m. Dále krajský soud poukázal na to, že při kontrolní prohlídce žalovaný zjistil, že oplocení je 1,7 m vysoké a zeď nepřesahuje 1 m. Krajský soud se rovněž vypořádal se odborným vyjádřením Ing. P., č. 8/3/2021, doloženým stěžovateli. Neosvědčil je jako důkaz vyvracející zjištění žalovaného, neboť se nejednalo o odborné geodetické zaměření skutečného stavu a neplynulo z něj, jakým způsobem a ze kterého bodu přesně bylo oplocení měřeno (nebyly doloženy fotografie, ze kterých vycházelo). Proti těmto skutkovým závěrům krajského soudu stěžovatelé v kasační stížnosti nijak nebrojí.

[30] Vymezují se pouze proti tomu, že krajský soud aproboval jako normální jev, aby stavba oplocení stála na jejich pozemku. Stěžovatelé však podsouvají krajskému soudu závěr, který nevyřkl. Krajský soud nehovořil o tom, že by se ze spisového materiálu podávalo a bylo zjištěno, že stavba oplocení stojí na pozemku stěžovatelů. Konstatoval pravý opak, tedy že tato skutečnost nebyla prokázána, viz hned první věta v bodě [55] napadeného rozsudku. Toliko k tomu dodal, že pokud určitá *součást oplocení* (geotextilie, drenáž) nepatrně přesahuje na sousední pozemek, nelze tento stav automaticky vnímat jako překračování *stavby*. Odkázal přitom na povahu rozhrad, kterou se zabýval ve svém rozsudku ve věci sp. zn. 46 A 55/2014. V něm mimo jiné uvedl: „*Stav, kdy je oplocení přímo*

pokračování

*umístěno na hranici parcel, nelze vnímat tak, že neoprávněně zasahuje do pozemku souseda, třebaže to reálně může znamenat to, že hranice parcel představuje podélnou osu stavby a fakticky se tak např. polovina průměru sloupků, jejich betonových patek a podezdívky nachází na pozemku souseda a druhá polovina na pozemku stavebníka. To je totiž přirozená vlastnost plotů, jež fungují jako rozhrady ve smyslu občanského práva (§ 1024 a násl. občanského zákoníku), a přitom není důvodu tuto funkci plotů, není-li zde výslovně se odchylojící úpravy ve stavebním právu, nerespektovat i v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006) (...) Třebaže rozhradu zřídí pouze jeden ze sousedů, a neuplatní se tak domněnka spoluvlastnictví k plotu podle § 1024 občanského zákoníku z roku 2012, je její existence z dlouhodobého hlediska v zájmu obou vlastníků obou oddělovaných pozemků, a je proto spravedlivé, aby rozhradu bylo možné umístit právě na této hranici.“ Tyto závěry aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 6. 2024, č. j. 5 As 86/2023-24.*

[31] Nejvyššímu správnímu soudu navíc uniká i racionalita postupu stěžovatelů. Ti prakticky nebrojí vůči tomu, že by na jejich pozemek přesahovala zeď či oplocení samotné, ale vůči tomu, že by na něj měla přesahovat pouze související geotextilie a/ nebo drenáž; tedy část skrytá pod zemí. To znamená, že pokud by *hypoteticky* bylo stavebníkům nařízeno odstranit zeď včetně oplocení, vznikla by nepochybně potřeba vybudovat novou rozhradu pozemků, což by na straně stěžovatelů jakožto spoluvlastníků jednak mohlo generovat nejen náklady na její vybudování, ale bylo by možné dále očekávat, že by nová rozhrada ležící na hranici skutečně (a legitimně, viz výše) zčásti zasahovala na jejich pozemek.

[32] Co se týče terénních úprav, vyjadřoval se krajský soud s ohledem na předmět sporu pouze a jenom k úpravám terénu zjištěným na kontrolní prohlídce v září roku 2021 (viz bod [59] rozsudku), zatímco stěžovatelé výslovně poukazují na úpravy terénu před stavbou zdi. Kasační argumentace stěžovatelů je tedy mimoběžná. Ze správního spisu pak vyplývá, že stavba oplocení a zdi byla dokončena v roce 2017 spolu se stavbou rodinného domu stavebníků, o čemž svědčí souhlas s užíváním stavby ze dne 7. 12. 2017. V něm je mimo jiné obsaženo, že „stavba je provedena (...) pozemek je urovnán, oplocení dokončeno (...) proti stavbě nebyly vzneseny námitky ani připomínky“. Dokončení stavby již v roce 2017 si stěžovatelé jakožto sousedé museli být vědomi, podnět k zahájení řízení o odstranění dané stavby však podali až 18. 6. 2021, tedy zhruba po 4 letech. Na tomto místě považuje kasační soud za vhodné stěžovatelům připomenout, že rozšířený senát v rozsudku ve věci Žaves konstatoval neprojednatelnost zásahové žaloby, která představuje zneužití práva. Za takový případ přitom rozšířený senát výslovně považoval mj. situaci, kdy „žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval“ (bod [88] tohoto rozsudku). Námitky stěžovatelů vůči stavbám zdi a oplocení jsou v tomto ohledu hraniční. Především však je jejich argumentace o masivních terénních úpravách mimoběžná, neboť překračuje rámec projednávané věci. Stěžovatelům je také nutno připomenout, že kontrola dodržování *objektivního stavebního pořádku* náleží stavebním úřadům, zatímco oni hájí pouze svá subjektivní práva. O jejich dotčení nepadla v soudním řízení v případě terénních prací a jejich vlivu na pozemek stěžovatelů ani zmínka.

[33] Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud se nemohl zabývat jakýmkoliv dalšími podněty stěžovatelů vůči žalovanému, neboť předmětem žaloby bylo pouze posouzení toho, zda se žalovaný dopouští nezákonného zásahu v podobě nezahájení řízení o nařízení odstranění staveb zahradního domku, oplocení a zdi. Krajský soud správně konstatoval, že

k tvrzenému zásahu nedošlo. Jelikož se jedná o samostatné stavby, nemohou mít na tento závěr žádný vliv okolnosti týkající se jiných samostatných staveb na pozemku stavebníků či přímo jejich rodinného domu.

[34] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[36] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 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 19. prosince 2024

Lenka Krupičková  
předsedkyně senátu