



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

žalobce: **R. N.**
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Ponížilem
sídlem Lidická 26, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, 760 01 Zlín

za účasti: **J. M.**

o žalobě ze dne 27. 6. 2024 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v nečinnosti žalovaného, který nezahájil řízení o odstranění stavby – nepovolených terénních úprav pozemku parc. č. X v k. ú. X,

takto:

- I. Zásah spočívající v nezahájení řízení o odstranění terénních úprav pozemku parc. č. X v kat. ú. X **je nezákonný.**
- II. Žalovaný **je povinen** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zahájit řízení o odstranění terénních úprav, jež byly na pozemku parc. č. X v k. ú. X provedeny bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem.

III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 29 627 Kč, a to k rukám žalobcova advokáta JUDr. Jiřího Ponížila do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh soudního řízení

1. Žalobce je vlastníkem pozemku parc. č. XA a stavebního pozemku parc. č. XB, na nichž se nachází stavba rodinného domu. Rovněž spoluvlastní pozemek parc. č. XC a stavební parcelu č. XD, na nichž se taktéž nachází rodinný dům (všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku náleží do katastrálního území X).
2. Žalobou dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) žalobce brojí proti nezákonnému zásahu žalovaného. Ten spatřuje v nečinnosti žalovaného, jenž měl podle názoru žalobce zahájit řízení o odstranění stavby – terénních úprav na sousedním pozemku parc. č. X, tyto terénní úpravy spočívaly v odstranění ornice, navážení kameniva, skladování stavebního materiálu a pohybu manipulační a těžké techniky.
3. Žalobce dne 8. 4. 2022 podal k žalovanému podnět, jímž se domáhal toho, aby žalovaný tyto úpravy zastavil a nařídil jejich odstranění. Dne 26. 4. 2022 žalovaný učinil první kontrolní prohlídku na místě. Zjistil, že na pozemku parc. č. X se nachází sklad materiálu pro stavbu „Riverfront Gardens“, a popsal provedené terénní úpravy. Řízení o odstranění (zastavení) těchto úprav nezahájil. Dne 10. 5. 2022 a 24. 5. 2022 žalovaný provedl další kontrolní prohlídky, konstatoval nezměněný stav a řízení o odstranění úprav nezahájil. Dne 10. 5. 2022 žalovaný také vyzval vlastníka pozemku parc. č. X ke zjednání nápravy, neboť pro změnu využití tohoto pozemku nebylo žalovaným vydáno žádné rozhodnutí či jiné opatření. Dne 4. 7. 2022 vydal žalovaný rozhodnutí pod sp. zn. MMZL-SÚ-075016/2022/Jan (č. 1. správního spisu 32), kterým nařídil uvedení pozemku parc. č. X do původního stavu.
4. Žalobce nicméně dne 20. 10. 2022 podal k nadřízenému správnímu orgánu podnět na vydání opatření proti nečinnosti, protože postup žalovaného nepovažoval za dostatečný. Žalovaný následně dne 4. 11. 2022 provedl další kontrolní prohlídku a zjistil, že vlastníkem přislíbená náprava nebyla provedena. Řízení o odstranění terénních úprav ovšem nezahájil. Dne 21. 3. 2024 podal žalobce opětovně podnět na opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu. Nadřízený správní orgán podnětu nevyhověl v usnesení ze dne 30. 4. 2024, č. j. KUSP 28993/2024 ÚP-Pol.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Ve včas podané žalobě (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 82 a § 85 s. ř. s.), se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.
6. Žalobce v podané žalobě tvrdí, že žalovaný zůstává fakticky nečinný, neboť měl zahájit řízení o odstranění stavby – nepovolených terénních úprav, dopouští se tedy nezákonného zásahu, trvajícího ke dni podání žaloby. Žalobce namítá, že popsané terénní úpravy nemohly být řádně povoleny, jelikož nebyl jako dotčený vlastník účastníkem jakéhokoli správního řízení. Terénní úpravy taktéž způsobují zvýšený prach a hluk na sousedních pozemcích. Pozemek parc. č. X je určený k užívání jako zahrada, sousedí s veřejnou komunikací, pokud

tedy jeho vlastník zamýšlel jeho odlišné užívání, musel získat povolení dle § 80 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Potom měl ale žalovaný přijmout reálně účinná opatření k ochraně veřejného zájmu, tedy zahájit řízení o odstranění terénních úprav. Proto je podle žalobce pro nyní řešenou věc irelevantní, že žalovaný shledal vlastníka pozemku parc. č. X pro nezjednání nápravy vinným z přestupku proti stavebnímu zákonu. Žalobce předkládá fotodokumentaci, z níž má být patrné, že závadný stav trvá doposud. Pozemek parc. č. X je užíván v rozporu s jeho účelem a nebyl uveden do původního stavu, jak žalobci nařídil žalovaný.

7. Žalobce proto navrhuje, aby krajský soud zaprvé určil, že nezahájení řízení o odstranění nepovolených terénních úprav pozemku parc. č. X ze strany žalovaného byl nezákonným zásahem, a aby zadruhé přikázal žalovanému toto řízení zahájit.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobce a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje žalobu zamítnout. Na projednávanou věc podle něj nedopadá judikatura navazující na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39 (rozsudek ve věci *ŽAVES*), neboť žalobce není vlastníkem pozemku, na němž došlo k tvrzenému nezákonnému zásahu. Je proto třeba aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalovaný dále upozorňuje, že ke dni jeho vyjádření (13. 9. 2024) by s ohledem na skutkový stav bylo zcela bezpředmětné zahajovat řízení o odstranění terénních úprav. Nepovolené terénní úpravy pozemku parc. č. X byly odstraněny, současnou podobu tohoto pozemku tak nelze označit jako trvání nepovolených terénních úprav. Současně má žalovaný za to, že při řešení věci nebyl nečinný, byť aplikoval jiné instituty stavebního zákona, než jakých se domáhal žalobce.
9. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrvává na své žalobní argumentaci ohledně nezákonnosti postupu žalovaného, přičemž nesouhlasí s jeho hodnocením, že již došlo k odstranění závadného stavu.
10. Osoba zúčastněná na řízení (vlastnice předmětného pozemku) ve svém vyjádření konstatovala, že by žaloba měla být zamítnuta jako nedůvodná, z pozemku byl odstraněn stavební materiál a byl zatravněn.

IV. Přechází soudní řízení

11. Krajský soud v Brně již o věci již jednou meritorně rozhodl rozsudkem ze dne 25. 10. 2024, č. j. 29 Af 63/2024-67, kterým podanou žalobu shledal zčásti důvodnou podle § 87 odst. 7 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že nezahájení řízení o nařízení odstranění terénních úprav v období od 4. 11. 2022 do 7. 6. 2023 bylo nezákonným zásahem. Krajský soud žalobu však shledal nedůvodnou v části, v níž se žalobce domáhal určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v nezahájení řízení o nařízení odstranění terénních úprav i v dalších obdobích, a taktéž v části, v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému nařídil zahájení řízení o nařízení odstranění terénních úprav.
12. Nejvyšší správní soud nicméně ke kasační stížnosti žalobce citovaný rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 As 280/2024-38, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, protože v něm absentovala úvaha nad otázkou, zda poté, co byla

v rámci terénní úpravy pozemku vrstva ornice nahrazena vrstvou kameniva, načež bylo kamenivo odvezeno bez náhrady, zůstala na pozemku parc. č. X změna terénu, která podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu i vadné vymezení osob zúčastněných na řízení. Konečně krajský soud pochybil i v tom, že tvrzený trvajících zásah rozdělil do dvou časově omezených zásahů, o nichž rozhodl ve výrocích I. a II.

V. Posouzení věci soudem

13. Krajský soud se, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, v intencích žalobních bodů a vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveném v citovaném rozsudku č. j. 1 As 280/2024-35 zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba je důvodná**. (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).
14. Podle § 82 s. ř. s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „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.
15. Krajský soud předně nesouhlasí s názorem žalovaného, že by závěry rozsudku ve věci *ŽAVES* nebyly v řešené věci přílehlavé jen proto, že žalobce nebyl vlastníkem pozemků, na nichž mohlo být nařízeno odstranění terénních úprav. Zaprvé sám rozšířený senát v bodě [52] přímo zmiňuje, že dosavadní (překonávaná) judikatura v případech staveb protizákonně umístěných bez veřejnoprávního povolení či provedených v rozporu s tímto povolením odpírala přístup vlastníka pozemku či souseda ke správnímu soudu. Zadruhé, vlastník sousedního pozemku, jehož věcná práva mohou být odstraňováním stavby či terénních úprav dotčena, je dle § 129 odst. 10 stavebního zákona účastníkem řízení, jehož nenařízením se správní orgán může dopustit nezákonného zásahu. Pro úplnost krajský soud dodává, že nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb., s účinností od 1. 1. 2024) v § 250 odst. 10 vymezuje okruh osob, jímž přísluší postavení účastníků řízení, podobně. Nelze proto *a priori* vyloučit dotčení na jejich subjektivních právech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 9 As 229/2021-35, bod [15]).
16. Žalovaný argumentačně odkázal na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46. Rozšířený senát se tímto rozsudkem v rozsudku ve věci *ŽAVES* [bod 80] taktéž zabýval. „*Pravidlem (s dále podanými výjimkami) stále zůstává, že uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení...*“. Aby bylo (objektivně protizákonnou) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) možno shledat přímým zásahem do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby, pak rozšířený senát vymezil několik podmínek.
17. Rozšířený senát v rozsudku ve věci *ŽAVES* dovodil, že „[t]en, 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.“. [117] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. [118] Neuplatnil-li žalobce před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v jeho faktické nečinnosti ve věci zahájení správního řízení z moci úřední podnět podle § 42 správního řádu, respektive podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu), soud žalobu odmítne pro nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.“

18. Podmínkou přípustnosti zásahové žaloby je dostatečné tvrzení, že daný úkon (zde faktická nečinnost) zasáhl do práv žalobce. V projednávané věci se žalobce domáhá toho, aby krajský soud přikázal žalovanému zahájit řízení o odstranění terénních úprav sousedního pozemku parc. č. X. Pro terénní úpravy totiž nebylo vydáno rozhodnutí o změně využití území [§ 80 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, nebo dle § 214 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona] a způsobují imise hluku a prachu na žalobcovy pozemky. Takto popsání jednání krajský soud považuje za dostatečné tvrzení o plausibilním zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv
19. Z podání účastníků taktéž plyne, že žalovaný požadované řízení o odstranění terénních úprav nezačal. Jedná se tedy i o tzv. zápůrčí žalobu, u níž bylo třeba, aby žalobce před jejím podáním vyčerpal podnět podle § 42 správního řádu obsahující relevantní informace pro zahájení řízení z moci úřední, zejména tvrzení o tom, jak trvající nezákonnost zkracuje žalobce na právech, a zadruhé podnět k opatření proti nečinnosti podaný k nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu, neposkytne-li ochranu právům žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět dle § 42 správního řádu.
20. I tuto podmínku má krajský soud v dané věci za splněnou. Z obsahu spisu totiž zjistil, že žalobce podal jak podnět k žalovanému, tak podnět k opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, v nichž dostatečně vylíčil skutečnosti relevantní pro možné zahájení řízení z moci úřední.
21. Jak bylo již zmíněno, v dané věci jde o zápůrčí žalobu proti tvrzenému trvajícímu zásahu. V případě trvajícího zásahu nemůže lhůta pro podání žaloby uplynout, zásah totiž nebyl ukončen a lhůta pro podání žaloby začíná běžet každý den znovu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupné na <https://nalus.usoud.cz>). Žaloba byla podána včas.
22. Dle § 3 odst. 1 stavebního zákona se pro jeho účely terénní úpravou „rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, zavážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu“.
23. Dle § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují „terénní úpravy do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře do 300 m² na

pozemcích, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací nebo veřejným prostranstvím¹, pokud nedochází k nakládání s odpady“.

24. Dle § 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 vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*“.
25. Dle § 134 odst. 2 stavebního zákona platí, že „*zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závadu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění podle § 133 odst. 2, vyzve podle povahy věci stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu (dále jen „stavbyvedoucí“) nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Stavební úřad může tyto osoby rovněž vyzvat, aby předložily potřebné doklady, například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků*“. Dle odst. 3 téhož ustanovení platí, že „*nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek*“.
26. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. V nyní projednávané věci jde jednak o určovací žalobu, krajský soud tak vychází ze skutkového a právního stavu v době zásahu (§ 87 odst. 1 souvětí za středníkem s. ř. s.), tak žalobu zápurčí proti trvajícím zásahům, v takovém případě krajský soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni jeho rozhodování. Uvedené konstatování je relevantní proto, že, jak již bylo zdůrazněno, od 1. 1. 2024 nabyl účinnosti nový stavební zákon (zákon č. 283/2021 Sb.). Krajský soud tedy posuzoval, zda se žalovaný vůči žalobci nedopustil nezákonného zásahu z toho důvodu, že v rozporu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, případně v rozporu s § 250 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 261 odst. 1 nového stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění terénních úprav.
27. Krajský soud k tomu současně uvádí, že na posouzení věci nemá změna právní úpravy žádný zásadní vliv. Předchozí právní úprava § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona totiž z hlediska posuzované věci nedoznala žádných podstatných změn. Dle § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona stále platí, že „*[s]tavební úřad nařídí stavebníkovi nebo vlastníkově stavby odstranit stavbu, pokud je prováděna nebo byla provedena bez povolení podle tohoto zákona anebo v rozporu s ním*“. Z toho důvodu jsou taktéž plně aplikovatelné závěry rozsudku ve věci ŽAVES. Obdobně nedošlo k podstatným změnám ani ve vymezení terénních úprav (§ 8 nového stavebního zákona), zákonodárce pouze odstranil demonstrativní příklady; i záměrů terénních úprav, které nevyžadují rozhodnutí o změně využití území [§ 214 odst. 1 písm. a) nového stavebního zákona].

Nezahájení řízení o odstranění terénních úprav pozemku parc. č. X je nezákonným zásahem

28. Pro poskytnutí ochrany na základě zásahové žaloby podané podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnit pětici kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, 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 jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65). Zásahová žaloba slouží k ochraně veřejných subjektivních práv. Nejedná se o prostředek ochrany veřejného zájmu nebo objektivního práva.

29. Krajský soud při zkoumání třetí a čtvrté podmínky žaloby posuzuje, (i) zda se lze důvodně domnívat, že se jedná o terénní úpravu či provedení stavby, které v době svého vzniku i dnes vyžadují povolení či opatření požadované stavebním zákonem; (ii) pokud je povolení nebo opatření třeba, zda takové opatření či povolení nebylo pravomocně vydáno; případně (iii) zda není známa žádná skutečnost, která by předem vyloučila možnost, že bude odstranění terénní úpravy či provedené stavby nařízeno (viz rozsudek ve věci *ŽALVES*, bod [122]). Jsou-li důvody k zahájení řízení naplněny, přikáže krajský soud stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, nyní dle § 250 nového stavebního zákona.
30. Krajský soud má za prokázané, že terénní úpravy, prováděné na pozemku parc. č. X vyžadovaly povolení změny využití dle § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Zároveň má za prokázané, že toto povolení nebylo vydáno. Vyplývá to z postupu žalovaného po provedení jednotlivých kontrolních prohlídek, neboť ten vyzýval vlastníka tohoto pozemku ke zjednání nápravy. Ve výzvě ze dne 10. 5. 2022, č. j. MMZL 089681/2022 se podává, že „[p]ro změnu využití pozemku nebylo stavebním úřadem vydáno žádné povolení nebo jiné opatření. Pozemek má být využíván jako zahrada (u rodinného domu)“. Žalovaný pak ze stejného důvodu nařídil v rozhodnutí ze dne 4. 7. 2022, č. j. MMZL 133317/2022, zjednání nápravy, tj. zrušení plochy z kameniva, zpětné navezení ornice a zatravnění. I když vlastník předmětného pozemku nápravu přislíbil, k odstranění terénních úprav nedošlo ani k 4. 11. 2022. Žalovaný proto zahájil vůči vlastníku pozemku přestupkové řízení pro možné spáchání přestupku dle § 179 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Z protokolu z kontrolní prohlídky konané dne 2. 5. 2023 (č. l. 57a správního spisu) taktéž plyne, že ani k tomuto datu nedošlo ke zjednání nápravy. Až v protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 8. 6. 2023 (č. l. 59 správního spisu) se podává, že „[z] pozemku bylo odstraněno kamenivo, materiál se na pozemku již nenachází. Na pozemku se nacházel pouze kontejner, ve kterém je zjevně uloženo odstraněné kamenivo“.
31. Z toho krajský soud dovozuje, že v období od první kontrolní prohlídky (dne 26. 4. 2022) do kontrolní prohlídky dne 8. 6. 2023 žalovaný prokazatelně věděl, že na pozemku parc. č. X jsou prováděny terénní úpravy, k nimž bylo třeba rozhodnutí o změně užívání území *a contrario* dle § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, přičemž přes toto vědomí nezahájil řízení o odstranění těchto úprav. Mezi účastníky není sporné, že výměra terénních úprav na předmětném pozemku byla větší než 300 m², pozemek má současně společnou hranici s pozemní komunikací.
32. Krajský soud v předchozím rozsudku dovodil, že postup žalovaného v období mezi první kontrolní prohlídkou a kontrolní prohlídkou dne 4. 11. 2022 nezakládal nezákonný zásah. Po první kontrolní prohlídce žalovaný vyhodnotil stav na předmětném pozemku jako „závadu stavby“ a vyzval jeho vlastníka k nápravě dle § 134 odst. 2 stavebního zákona. Následně mu tuto nápravu i nařídil. Vlastník pozemku přislíbil, že nápravu provede nejpozději do 31. 10. 2022. Za takové situace nelze žalovanému vytýkat, že nezahájil řízení o odstranění terénních úprav, pokud z dosavadního průběhu věci nabyt přesvědčení, že k nápravě závadného stavu lze dospět za užití „méně invazivních prostředků“, bez nutnosti vedení časově náročnějšího a z procesního hlediska složitějšího řízení o odstranění stavby –

terénních úprav. Krajský soud taktéž zohlednil skutečnost, že žalovaný byl ve věci aktivní a nezanedbával svoji kontrolní činnost.

33. Po provedení kontrolní prohlídky dne 4. 11. 2022 však musí krajský soud konstatovat, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, neboť řízení o odstranění terénních úprav měl za daných okolností již zahájit. Vlastník tohoto pozemku totiž nedodržel svůj příslib, postup dle § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona se tak ukázal neúčinným v odstranění nepovolených terénních úprav a ochraně veřejného zájmu. Odpadla tedy skutečnost vylučující odstranění terénních úprav – jejich „dobrovolné“ odstranění vlastníkem pozemku. Žalovaný byl potom povinen nezákonný stav řešit právě zahájením řízení o odstranění nepovolených terénních úprav, což však neučinil, další kontrolní prohlídku na pozemku parc. X navíc provedl až dne 2. 5. 2023, tedy půl roku od té předchozí. Tento nezákonný zásah přitom trval maximálně do 7. 6. 2023, neboť po tomto datu už prokazatelně došlo k odstranění nepovolených terénních úprav z pozemku parc. č. X (viz níže).
34. Na věci přitom nic nemění to, že žalovaný zahájil s vlastníkem tohoto pozemku řízení o spáchání přestupku dle § 179 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2023, č. j. 9 As 90/2023-41: „[s]kutečnost, že existují i jiná řízení, která může žalovaná v takovém případě zahájit, např. řízení přestupkové, neznamená, že je zahájení správního řízení na její správní úvaze“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku řešil, zda je správní orgán nadán správním uvážením ohledně zahájení řízení dle zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud jsou pro to naplněny zákonné podmínky. Obdobně i v nyní projednávané věci žalovaný pochybil, pokud poté, co zjistil, že k nápravě závadného stavu nedochází, přičemž ostatní skutečnosti (viz bod [27] tohoto rozsudku) zůstaly nezměněny, nezahájil řízení o odstranění terénních úprav.
35. Výše popsaná situace se dle krajského soudu nezměnila ani po dni 8. 6. 2023. Po kontrolní prohlídce v tento den žalovaný zjistil, že na pozemku parc. č. X již nebyl uskladněn stavební materiál a že bylo odvezeno kamenivo. Byť nebyl pozemek zatravněn, považoval žalovaný věc za uzavřenou. V rámci své kontrolní činnosti pak žalovaný provedl další tři prohlídky (ve dnech 3. 10. 2023, 9. 1. 2024 a 18. 4. 2024), při nichž nezjistil změny zjištěného stavu. Uvedl, že na pozemku je umístěno různé množství kontejnerů na odpad.
36. Krajský soud již v rozsudku č. j. 29 A 63/2024-67 souhlasil s žalovaným, že po odstranění kameniva a stavebního materiálu z povrchu daného pozemku již nelze současný stav označit jako terénní úpravy dle § 3 odst. 1 stavebního zákona, ani dle § 8 nového stavebního zákona. Připustil, že na daném pozemku stále dochází k pohybu vozidel i pracím, které souvisejí s vyvážením suti z kontejnerů na odpad. Z fotografií pořízených žalovaným bylo totiž patrné, že se počty kontejnerů mění, jsou přemisťovány, vyváženy, měnila se jejich velikost apod. Ve světle závěrů kasačního rozsudku č. j. 1 As 280/2024-35 je však krajský soud nucen svoji argumentaci doplnit a případně přehodnotit.
37. Stěžejní otázkou totiž zůstává, zda poté, co došlo k odstranění kameniva a stavebního materiálu, zůstala na pozemku parc. č. X změna terénu, které podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, tedy terénní úprava dle § 8 nového stavebního zákona. Krajský soud přitom nemůže ignorovat závěr Nejvyššího správního soudu v bodě 18 kasačního rozsudku, kde upozornil na „schizofrenní“ přístup žalovaného, který v rozhodnutí č. j. MMZL 133317/2022 sice uložil vlastníku předmětného pozemku i zpětné navezení ornice a zatravnění pozemku, avšak následně nesplnění této povinnosti dále nevynucoval, resp. měl za to, že na předmětném pozemku se již terénní úpravy nenachází. Závěr žalovaného je však nutně rozporný, protože je zřejmé, že vlastník nenavrátil

předmětný pozemek do původního stavu před provedením terénních úprav, protože vykonal pouze část uložených povinností. Jak upozornil Nejvyšší správní soud, sám žalovaný mezi terénní úpravy jednoznačně řadil jak navezení kameniva a stavebního materiálu, tak ale i odstranění ornice a travního porostu, jinak by vlastníku navezení ornice a zatravnění pozemku nenařídil.

38. Pokud později žalovaný začal zastávat jiný názor, tedy že postačovalo, že vlastník pozemku odstranil kamenivo a stavební materiál, hodnotí krajský soud tento myšlenkový obrat v neprospěch žalovaného. Krajský soud má totiž za to, že terénní úpravy nebyly doposud z předmětného pozemku jako celek odstraněny a žalovaný pochybil tím, že vlastníku tohoto pozemku jejich odstranění nenařídil. Krajský soud přitom přiznává, že se sám původně domníval, že „jádem“ nepovolených terénních úprav bylo právě navážení kameniny a skladování stavebního materiálu jako terénních prací, které podstatně měnily vzhled daného pozemku, což vyplývalo z pořízených fotografií při jednotlivých kontrolních prohlídkách. Jak bylo však zmíněno výše, i žalovaný původně považoval za součást nepovolených terénních úprav i odstranění ornice a travnatého povrchu (byť tento názor posléze opustil). Krajský soud má za to, že původní závěr žalovaného byl správný, neboť odstranění ornice a travnatého povrchu bylo taktéž součástí terénních úprav, které jako celek vedly k *podstatné změně vzhledu a odtokových poměrů pozemku* (ve spojení s navezením kameniny a stavebního materiálu), které vedly k využití pozemku k odlišnému účelu, než měl původně jako zahrada rodinného domu. Pokud tedy v době rozhodování krajského soudu stále nedošlo k navezení ornice a zatravnění pozemku (jak žalovaný vlastníku ostatně nařídil), má krajský soud za to, že na pozemku stále existovaly nepovolené terénní úpravy. Jako nepřesvědčivé hodnotí krajský soud tvrzení žalovaného ve vyjádření ze dne 27. 3. 2025, že *„pozemek již není využíván pro skladování stavebního materiálu, vrstva navezeného kameniva byla odstraněna, a pozemek postupně zarůstá trávou“*. Pokud pozemek podle žalovaného předmětný pozemek „postupně“ zarůstá trávou, působí to krajskému soudu naopak tak, že doposud nedošlo k odstranění veškerých terénních úprav, jak to žalovaný vlastníku pozemku nařídil již v roce 2022.
39. Žalovaný se tedy dopustil nezákonného zásahu tím, že v rozporu s vlastním rozhodnutím ze dne 4. 7. 2022, č. j. MMZL 133317/2022, nenařídil řízení o odstranění nepovolených terénních úprav poté, co zjistil, že vlastník pozemku sice odstranil kameninu a stavební materiál, avšak nenavrátil pozemek do původního stavu navrácením ornice a zatravněním. Žalovaný nečinnost vlastníka toleroval, přestože udržoval nezákonný stav plynoucí z nepovolené terénní úpravy. Tento nezákonný zásah stále trvá, krajský soud proto nařizuje žalovanému, aby zahájil řízení o odstranění terénních úprav.

VI. Závěr a náklady řízení

40. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba je důvodná, protože postup žalovaného představoval nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož nezahájil řízení o odstranění terénních úprav. Proto rozhodl na základě § 87 odst. 2 s. ř. s. tak, že určil zásah žalovaného spočívající v nezahájení řízení o odstranění terénních úprav pozemku parc. č. X v kat. ú. X za nezákonný. Žalobce se současně domáhal uložení povinnosti žalovanému, tento požadavek krajský soud shledal taktéž důvodný, neboť dospěl k závěru, že v době rozhodování soudu nezákonný zásah trval. Žalovaný, ač měl povědomí o tom, že vlastník daného pozemku nenavrátil pozemek do stavu před provedením nepovolených terénních úprav, nezahájil řízení o odstranění zbytku těchto terénních úprav.

41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
42. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce žalobce (advokáta) a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (ve znění účinném do 31. 12. 2024 a ve znění účinném ve znění od 1. 1. 2025, pokud jde o úkony učiněné po tomto datu účinnosti). Žalobce předložil krajskému soudu vyúčtování, v němž žádal náhradu nákladů řízení, které mu vznikly v řízení před krajským soudem. Konkrétně požadoval náhradu odměny svého zástupce za 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, další podání ve věci samé – replika, kasační stížnost) a 4 režijní paušály (dle staré právní úpravy, protože byly učiněny do 31. 12. 2024), tedy $4 \times 3\,100\text{ Kč}$ a $4 \times 300\text{ Kč}$, celkem $13\,600\text{ Kč}$. Pátý úkon (doplnění žaloby) žalobce učinil po 1. 1. 2025, náhrada za něj se proto přizná podle nové právní úpravy, tj. $4\,620\text{ Kč} + 1$ jeden režijní paušál ve výši 450 Kč , celkem $5\,070\text{ Kč}$. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o $3\,927\text{ Kč}$ odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši $2\,000\text{ Kč}$ a za kasační stížnost ve výši $5\,000\text{ Kč}$.
43. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši $29\,627\text{ Kč}$. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
44. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobě zúčastněné na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 26. listopadu 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

