



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **1) Ing. F. B., 2) H. B.**, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2009, čj. KUJI 70765/2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2012, čj. 29 Ca 217/2009 - 87,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci jsou vlastníky pozemku parc. č. 180/3, vlastníky pozemku parc. č. 180/2 jsou S. a B. G. Městský úřad Moravské Budějovice, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) zastavil usnesením ze dne 13. 11. 2006 řízení ve věci odstranění stavby „*oplocení mezi pozemky parc. č. 180/2 a 180/3 v katastrálním území Moravské Budějovice*“. Stavební úřad zastavil řízení podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen „správní řád“), tedy v důsledku nezaplacení správního poplatku.

[2] Žalobci podali proti usnesení o zastavení řízení odvolání, o kterém rozhodl žalovaný posléze rozhodnutím ze dne 22. 9. 2009, čj. KUJI 70765/2009, tak, že rozhodnutí

změnil a řízení zastavil s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu, neboť odpadl důvod řízení. Rovněž „ *vypustil celý text včetně nadpisu stati Poučení* “. Žalovaný již dříve o odvolání rozhodoval. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) však zrušil jeho rozhodnutí. Žalovanému vytkl, že nepřezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu v rozsahu odvolacích námitek, neuvedl důvody rozhodnutí a rovněž se nevypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení. Žalovaný připomněl, že S. G. zahájil nelegální stavbu oplocení na blíže určených hranicích mezi pozemky. Stavební úřad proto zahájil řízení o odstranění stavby. Při místním šetření dne 25. 5. 2006 však stavební úřad zjistil pouze volně ležící staré pletivo bez jakéhokoli zakotvení. Protože stavba oplocení již byla odstraněna, vydal rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby.

[3] Manželé G. však 13. 6. 2006 oznámili stavebnímu úřadu drobnou stavbu „*zhotovení oplocení mezi pozemky parc. č. 180/2 a 180/3 formou drátěného pletiva* “ a stavební úřad jim následujícího dne sdělil, že proti provedení takto ohlášené stavby nemá námitek. Konstatoval, že ohlášená drobná stavba se nachází na pozemku parc. č. 180/2 a je tedy v jiném odstupu od sporné hranice než tomu bylo u stavby, o které bylo vedeno řízení o jejím odstranění.

[4] Podle názoru žalovaného žalobci zaměňují dvě zcela rozdílná správní řízení. Jedná se o dvě různé stavby oplocení. Ke změně právní kvalifikace důvodu pro zastavení správního řízení žalovaný uvedl, že řízení bylo vedeno z moci úřední. Usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední se pouze poznamená do spisu a není proti němu přípustné odvolání. Proto žalovaný upravil rozhodnutí stavebního úřadu v poučení o opravných prostředcích. Stavební úřad zastavil řízení o odstranění stavby, která však již byla odstraněna. Předmět řízení tak zanikl. Proto žalovaný nemohl přihlídnout k navrženým důkazům a námitkám. Ty směřují proti řádně ohlášené drobné stavbě, se kterou stavební úřad vyslovil souhlas. K odvolacím námitkám ohledně sporné hranice mezi sousedícími pozemky žalovaný uzavřel, že prokázat majetkoprávní vztahy v území je možné pouze soudní cestou.

II.

[5] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Krajský soud ji shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 24. 4. 2012, čj. 29 Ca 217/2009 - 87, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Připomněl, že ve věci již rozhodoval rozsudkem ze dne 30. 4. 2009, čj. 29 Ca 90/2007 - 49. Tehdy žalovanému uložil se věcí zabývat v rozsahu uplatněných odvolacích námitek. Žalovaný však neodstranil vytčená pochybení a nové rozhodnutí je nadále nepřezkoumatelné. Krajský soud nesouhlasil s názorem, že se námitky a návrhy žalobců týkaly jiného správního řízení. Žalovaný byl navíc vázán předchozím právním názorem soudu. Žalovaný se v novém rozhodnutí o odvolání opět nevypořádal se všemi návrhy a odvolacími námitkami a blíže nezdůvodnil, proč neprovedl navržené důkazy. Žalobci vznášeli v řízení před stavebním úřadem rozsáhlé námitky a návrhy na provedení důkazů o důvodech pro pokračování správního řízení o odstranění stavby. Označili důkazní návrhy o tom, že manželé G. postavili na jejich pozemku plot. Geodetická organizace dosud neprovedla vyznačení hranice mezi pozemky. Hranice mezi pozemky byla v roce 1993 vytyčena soudním znalcem ve znaleckém posudku. V terénu se dosud nachází znalec do země zaražená tyč a znalec v posudku uvádí, že hranice je od železné tyče vzdálena 0,53m. Manželé G.

proto podle názoru žalobců nemohou prokázat, že postavili plot dle dokumentace uvedené v ohlášení drobné stavby.

[6] Krajský soud tedy uzavřel, že žalovaný znovu nedostatečně odůvodnil rozhodnutí o odvolání, přestože soud stanovil již v předchozím rozsudku, že návrhy na doplnění dokazování směřovaly bezpochyby do správního řízení o odstranění stavby. Žalovaný navíc neuvedl v žalobou napadeném rozhodnutí hlubší úvahu, proč nejsou podstatné žalobci uváděné skutečnosti.

III.

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadl zrušující rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel přistoupil po zrušení předchozího rozhodnutí k takovým krokům a opatřením, kterými napravil soudem vytčené chyby. Neztotožnil se s přetrvávajícími výhradami krajského soudu. Podle jeho názoru je evidentní, že se jedná o dvě zcela odlišná správní řízení. Jednak o řízení o odstranění plotu. Jiným řízením je však řízení o provedení drobné stavby na základě ohlášení. K nápravě zjištěného skutkového stavu nebylo třeba dalších úkonů, protože stavební úřad správně zjistil a posoudil skutkový stav. V § 66 odst. 2 správního řádu jsou upraveny důvody pro zastavení řízení z moci úřední. Takové usnesení se pouze poznamená do spisu, účastníci se o něm vhodným způsobem vyrozumí a není proti němu přípustné odvolání.

[9] Stěžovatel připomněl, že stavební úřad zjistil při místním šetření dne 16. 5. 2006, že S. G. zahájil nelegální stavbu oplocení na blíže neurčených hranicích mezi pozemky. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění plotu. Z protokolu o místním šetření ze dne 8. 6. 2006 však vyplývá, že na místě samém bylo zjištěno pouze staré pletivo bez jakéhokoli zakotvení. Proto stavební úřad zastavil dne 13. 11. 2006 řízení o odstranění této stavby. S. a B. G. oznámili dne 13. 6. 2006 drobnou stavbu – zhotovení oplocení a stavební úřad jim následujícího dne sdělil, že proti umístění oplocení na pozemku parc. č. 180/2 nemá námitek. Dne 27. 9. 2006 byl proveden státní stavební dohled s tím, že stavba byla provedena v souladu se sdělením ze dne 14. 6. 2006.

[10] Žalobci zaměňovali dvě samostatná správní řízení. Neobstojí proto názor krajského soudu, pokud jejich názor akceptoval. Žalobci nemohli uplatňovat v dosud neukončeném řízení o odstranění stavby námitky vůči provedené stavbě jiného oplocení. Návrhy na doplnění dokazování nesouvisí s řízením o odstranění stavby, ale evidentně směřují proti řádně ohlášené drobné stavbě. Proto nemohl stavební úřad o těchto návrzích rozhodnout a rovněž je nemohl převzít jako základ skutkových zjištění.

IV.

[11] Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatel se nevypořádal se závěry, ke kterým dospěl krajský soud v předcházejícím řízení. Stěžovatel nemohl postupovat podle § 66 odst. 2 správního řádu, protože nenastal ani jeden z předpokladů, na který se toto ustanovení vztahuje. Stěžovatel postupoval podle tohoto ustanovení zcela účelově. Žalobci nesouhlasili rovněž s tvrzením, že nesprávně zaměňují dvě samostatná řízení. Přestože byla stavebnímu úřadu situace známa a věděl, že probíhá spor o hranici mezi pozemky, nebyli

žalobci účastníky řízení o ohlášení drobné stavby. Nemají námitky proti výstavbě oplocení na pozemku parc. č. 180/2, v žádném případě však nesouhlasí se stavbou oplocení na jejich pozemku. Dosud není v terénu obnovena hranice mezi pozemky oprávněnou geodetickou organizací. Pracovník stavebního úřadu ani manželé G. nemohou vytyčovat hranice pozemků, nemají pro tuto činnost kvalifikaci požadovanou zákonem č. 200/1994 Sb. o zeměměřictví a vyhláškou č. 60/1973 Sb.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti 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, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Žalovaný zastavil řízení o odstranění stavby s tím, že stavba byla v mezidobí odstraněna a chybí předmět řízení, o kterém by mohl rozhodnout. Mezi žalobci a manželi G. je spor o to, kudy vede hranice mezi jejich pozemky. Žalobci v řízení o odstranění stavby i v soudním řízení konzistentně namítali, že stavbu je třeba odstranit právě proto, že se částečně nachází na jejich pozemku. Pokud by se tento jejich předpoklad potvrdil, zcela nepochybně by došlo stavbou oplocení k zásahu do jejich vlastnického práva. Zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) vyžadoval, aby byly při umísťování a povolování staveb vyřešeny právní vztahy k pozemkům, na kterých se mají tyto stavby nacházet. Povinností stavebníka bylo doložit k žádosti o vydání stavebního povolení vlastnické právo k pozemku, na kterém se má stavba nacházet nebo doklad o jiném právu, které jej opravňuje stavbu na pozemku zřídit (§ 58 odst. 2). Místo oplocení má zásadní vliv na výkon vlastnického práva a může být v praxi významnější než to, kudy skutečně vede hranice mezi sousedními pozemky. Žalobci zcela konkrétně tvrdili dotčení na svých vlastnických právech tím, že nebylo odstraněno oplocení. Rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby nelze též považovat za akt, na který by se vztahovala kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. nebo podle písm. c) tohoto ustanovení (shodně např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2007, čj. 57 Ca 62/2006 - 39). Nejvyšší správní soud nemá pochybnost, že usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby, které bylo upraveno v § 88 a násl. stavebního zákona, je rozhodnutím o veřejných subjektivních právech žalobců. Proti takovému rozhodnutí mohou žalobci brojit žalobou ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.

[15] Krajský soud rozhodoval v této věci již podruhé. Rozsudkem ze dne 30. 4. 2009, čj. 29 Ca 90/2007 - 49, zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2007, čj. KUJI 13079/2007. V tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že žalobci uplatnili v řízení před stavebním úřadem rozsáhlé důvody a konkrétní důkazní návrhy, které podle jejich názoru svědčily o existujících důvodech pro pokračování řízení o odstranění stavby. Za této situace bylo povinností žalovaného přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu v rozsahu námitek uplatněných v odvolání a v rozhodnutí uvést důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se žalovaný řídil při jejich hodnocení.

[16] Správní orgán je v řízení poté, co soud zruší ve správním soudnictví jeho rozhodnutí, vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgán má možnost podat proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost, ve které je oprávněn namítat, že nebyly splněny podmínky pro zrušení jeho rozhodnutí. Žalovaný však této možnosti nevyužil a kasační stížnost nepodal. Při novém rozhodování o odvolání však nesplnil požadavek krajského soudu na přezkum rozhodnutí o zastavení řízení v rozsahu odvolacích námitek. Namísto toho zaujal právní názor o nepřipustnosti námitek žalobců v řízení o odstranění stavby a správnost tohoto právního posouzení obhájí v této kasační stížnosti.

[17] Stěžovatel tedy nerespektoval závazný právní názor krajského soudu, který vyslovil v předchozím rozsudku a nevyužil možnost dosáhnout revize právního názoru krajského soudu cestou kasační stížnosti. Takový postup není přípustný. Znamenal by totiž, že správní orgán není za nezměněného skutkového a právního stavu povinen postupovat v souladu s právním názorem soudu. Takový stav by nepochybně směřoval proti ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), kterou poskytují soudy ve správním soudnictví a popíral by účel soudního přezkumu. Pokud stěžovatel uplatnil námitky proti právnímu názoru krajského soudu až v nyní projednávané kasační stížnosti, nemůže jim Nejvyšší správní soud s odkazem na shora uvedené důvody vyhovět.

[18] Nejvyšší správní soud však považuje za potřebné vyslovit několik poznámek k podstatě věci. Kasační stížnost stojí na názoru o existenci dvou na sobě nezávislých správních řízení. Dosavadní průběh správního řízení však vykazuje řadu nesrovnalostí.

[19] Netřeba podrobněji vysvětlovat, že je zcela nepřipadný důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu, podle kterého stavební úřad původně postupoval. Ze správního spisu neplyne, že by byli žalobci vyzváni k úhradě správního poplatku z podaného odvolání. Žalovaný následně změnil rozhodnutí o zastavení řízení tak, že důvod pro zastavení řízení spatřoval v § 66 odst. 2 správního řádu, neboť odpadl jeho důvod. Tento předpoklad dosud neobstojí.

[20] Podstatou věci je dlouhodobý spor mezi žalobci a manželi G. o určení hranice mezi jejich sousedícími pozemky. Umístění oplocení má nepochybně zásadní význam pro faktické poměry v území. Plot bude představovat faktickou hranici mezi oběma pozemky bez ohledu na to, kde přesně se tato hranice nachází. Z protokolu o místním šetření ze dne 16. 5. 2006 plyne, že předchozí jednání o oplocení pozemků nebyla úspěšná a spor o hranici pozemků trvá již od roku 1991. Řízení o odstranění oplocení bylo zahájeno oznámením ze dne 25. 5. 2006.

[21] Orgán státního stavebního dohledu vydal 16. 5. 2006 předběžné opatření, kterým zakázal „*zahájené stavby oplocení při hranicích pozemků parc. č. 180/2 a 180/3 v katastrálním území Moravské Budějovice do doby pravomocného rozhodnutí dle § 88 stavebního zákona k výše citované stavbě oplocení*“.

[22] Po zahájení řízení o odstranění stavby se na místě konalo další místní šetření. Právní zástupce manželů G. JUDr. Nevěčný (tedy nikoli správní orgán) při něm konstatoval, že jde o zchátralé oplocení, které nepovažuje za stavbu. Tento názor zástupce účastníka řízení vzal následně stavební úřad za svůj a odůvodňoval jím důvodnost zastavení řízení o

odstranění stavby. Obsah správního spisu však neobsahuje dostatek podkladů pro závěr, kde se nacházelo původní oplocení, zda bylo skutečně zcela odstraněno, která jeho část byla případně nahrazena novým oplocením a kde konkrétně bylo postaveno nové oplocení na základě ohlášení.

[23] Stavební úřad sice při místním šetření dne 8. 6. 2006 předeslal, že řízení o odstranění stavby zastaví, pro legalizaci oplocení však doporučil předložit vytyčení hranice od autorizované firmy. Žalobci současně odkazovali na přílohu znaleckého posudku č. 151/93 s tvrzením, že postavený plot není umístěn na skutečné hranici mezi pozemky.

[24] Je tedy veden spor o skutečnou hranici mezi pozemky. Za takové situace je přinejmenším překvapivé, pokud dne 13. 6. 2006 ohlašují manželé G. drobnou stavbu oplocení mezi oběma pozemky a následujícího dne jim stavební úřad sděluje, že proti provedení drobné stavby nemá námitek. Řízení o odstranění stavby nebylo skončeno a stále bylo účinné předběžné opatření, kterým stavební úřad zakázal pokračovat ve stavbě oplocení. Přestože byl k ohlášení předložen situační plánec, nelze z něj bezpečně zjistit, že se nově ohlašované povolení skutečně nachází zcela na pozemku manželů G.. Ze spisu neplyne, jakým způsobem stavební úřad zjišťoval, že se ohlašované oplocení skutečně nachází na pozemku manželů G.. Rovněž není zřejmé, zda stavební úřad považoval ohlašované oplocení za dočasné, jak se o tom zmiňují manželé G. v situačním plánu a jak o tom hovořil zástupce manželů G. při místním šetření v rámci státního stavebního dohledu. Sdělení stavebního úřadu, že nemá námitek proti ohlašované stavbě, totiž nehovoří o provizorním oplocení. Podle stěžovatele je naopak ohlášená stavba důvodem, pro který se vůbec nebude zabývat námitkami stěžovatelů. Sdělení, že stavební úřad nemá námitek proti ohlašované stavbě, bylo navíc doručováno pouze manželům G.. Žalobci neměli možnost dosáhnout projednání svých námitek v řízení o ohlášení stavby a stěžovatel ani netvrdil, že tuto možnost měli a nevyužili ji.

[25] Žalobci i po ohlášení stavby nadále brojili proti umístění oplocení a tvrdili, že se nachází na jejich pozemku. Svůj názor podrobně zdůvodňovali i v odvolání proti usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby. Plně proto ob stojí právní názor krajského soudu, pokud stěžovateli opakovaně vytýkal, že se nevypořádal s odvolacími námitkami a nepřezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu v rozsahu těchto námitek. Žalovaný vůbec neposuzoval, zda se oplocení nachází skutečně na hranici mezi pozemky a zcela nevypořádána zůstala námitka žalobců, že se oplocení nachází na jejich pozemku.

[26] Stěžovatel je názoru, že usnesení o zastavení řízení bylo možné vydat podle § 66 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud nepovažuje tento právní názor za správný. Zdejší soud se již v minulosti zabýval problematikou aplikace § 66 odst. 2 správního řádu v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/2011 - 93 a dospěl k závěru, že podle tohoto ustanovení nelze postupovat při vydání usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby. V podrobnostech odkazuje zdejší soud na odůvodnění uvedeného rozsudku, které je dostupné na www.nssoud.cz. Shodně jako v uvedeném rozsudku i nyní Nejvyšší správní soud konstatuje, že stavební úřad měl vydat rozhodnutí podle § 67 správního řádu, proti kterému je přípustný opravný prostředek. Částečná skutková odlišnost spočívala pouze v tom, že důvodem pro zastavení řízení o odstranění stavby bylo v uvedené věci následné zjištění, že šlo o stavbu povolenou. Podstatou nepřipustnosti postupu podle § 66 odst. 2

správního řádu je potřeba zachovat procesní práva ostatních účastníků správního řízení. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci.

[27] Postup podle § 66 odst. 2 správního řádu je přípustný tehdy, pokud v řízení nastanou skutečnosti objektivního charakteru, v důsledku kterých nelze v řízení dále pokračovat. Jestliže je správní orgán oprávněn z úřední činnosti zahájit správní řízení, musí mít rovněž možnost takové řízení zastavit. Společným rysem těchto předpokladů je, že v jejich důsledku nemohou utrpět práva účastníků řízení. Proto není třeba, aby byl k dispozici opravný prostředek proti takovému usnesení.

[28] Ani jeden z předpokladů uvedených v § 66 odst. 2 správního řádu nenastal v souzené věci. Pokud by mohl stavební úřad zastavit za této situace řízení o odstranění stavby usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu, nejenže by účastníkům upřel právo podat proti rozhodnutí opravný prostředek, ale rovněž by neměl povinnost jim takové usnesení doručit. Takový postup by byl nepochybně v rozporu s požadavkem předvídatelnosti rozhodování správního orgánu a rovněž by tím stavební úřad zabránil účastníkům řízení uplatnit v řízení své stanovisko.

[29] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobcům podle obsahu spisu žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně 26. srpna 2013

JUDr. Jan Passer .
předseda senátu