



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. R. M.**, zastoupený JUDr. Karlem Stečinským, advokátem se sídlem Ohradní 1352, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2012, č. j. S-MHMP-1205076/2011-/OST/Km/Lo, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **Ing. Ž. M.**, 2) **Ing. J. M.**, oba zastoupeni JUDr. Pavlem Macháčkem, bytem U Dráhy 770/5, Zábřeh, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2014, č. j. 11 A 55/2012 – 121,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2014, č. j. 11 A 55/2012 – 121, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 8. 2008 Úřad městské části Praha 4, odbor stavební, oznámil žalobci zahájení správního řízení podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) o odstranění stavby oplocení, prováděné bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu.

[2] Rozhodnutím odboru stavebního Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 9. 2011, sp. zn. P4/5341/2008/OST/VAS, č. j. P4/072880/11/OST/VAS bylo žalobci jako stavebníkovi nařízeno odstranit stavbu oplocení za rodinným domem č. p. X v ulici N. 11, P. 4, na pozemcích parc. č. 3248/42, 3248/122, 3248/41, 3248/123,

3248/121, vše v k. ú. Krč (dále jen „stavba“ nebo „plot“), provedenou bez opatření stavebního úřadu – územního souhlasu. Nepovolená stavba podle rozhodnutí obsahovala zdi a sloupky z tvárnic spojených ocelovou výstuží a vylitých uvnitř tvárnic betonem, a to: zeď na pozemcích parc. č. 3248/42 a 3248/41 přiléhající k rodinným domům č. p. X a Y ve tvaru L (v příloze rozhodnutí označená jako „zeď A“), zeď na pozemku parc. č. 3248/122, a to na jeho jihozápadní části, při hranici s pozemkem parc. č. 3248/42 („zeď B“), oplocení na pozemcích parc. č. 3248/122, 3248/121, a to na jižní části těchto pozemků, tvořené zídskou na výšku tří tvárnic a pokračující třemi sloupky, při hranici s pozemkem parc. č. 3248/75 („zeď C“), oplocení na pozemku parc. č. 3248/42 a to v jeho východní části oddělující terasu domu č. p. X od volného prostoru mezi domy č. p. X a W („zeď D“), oplocení na pozemku parc. č. 3248/122 a 3248/123, a to v jeho severozápadní části, tvořené zídskou pokračující na kraji dvěma sloupky, kdy část této zdi leží i na pozemku parc. č. 3248/123 („zeď E“), oplocení na pozemku parc. č. 3248/122 v jeho severovýchodní části tvořené zídskou a pokračující dvěma sloupky na krajích („zeď F“), tři sloupky na hranicích pozemků parc. č. 3248/122 a 3248/123 (označené jako sloupky 1, 2 a 3), tři sloupky na pozemku parc. č. 3248/122 v jeho východní části na hranici s pozemkem parc. č. 3248/121 (označené jako sloupky 4, 5 a 6), sloupek 6 včetně základu z tvárnic, betonový základ pod oplocením na pozemku parc. č. 3248/122 a 3248/121 a betonový základ pod oplocením na pozemku parc. č. 3248/122 při hranici s pozemkem parc. č. 3248/123 (všechny pozemky zmíněné v tomto rozsudku se nacházejí v k. ú. Krč). Současně rozhodnutí stanovilo podmínky, které musí být při odstraňování stavby dodrženy.

[3] Stavební úřad zjistil, že stavebník odstranil původní oplocení z bílých cihel, provedl v části nové základy a rozestavěl nové oplocení jiné výšky z šedých tvárnic. K tomu zčásti využil základy provedené v roce 1985, které nebyly ohlášeny, ačkoli to bylo podle stavebního zákona (tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb.) potřeba. Již odstraněné oplocení z bílých cihel bylo provedeno v rozporu s ohlášením z 25. 4. 1995 (jež je formulováno výhradně pro pozemky parc. č. 3248/122 a 3248/132, a neuvádí označení některých sousedních pozemků, kam stavba rovněž zasahovala), k němuž navíc schází výkres nebo technický popis. Předložená situace (náčrtek) neodpovídá skutečně provedenému oplocení. Nová stavba vyžaduje podle stavebního zákona účinného v době jejího provedení (č. 183/2006 Sb.) územní souhlas, který však nikdy nebyl vydán, takže se jedná z pohledu stavebních předpisů o stavbu nepovolenou. Za účelem zjištění skutečného stavu věci zadal stavební úřad zaměření oplocení, z něhož vyplynulo, že se stavba nachází zčásti i na sousedních pozemcích, což potvrzuje i grafická část zaměření zadaného stavebníkem. Odstranění částí betonového základu považovaných za součást oplocení a specifikovaných ve výroku prvostupňového rozhodnutí (na pomezí pozemků parc. č. 3248/121 a 3248/122, a dále parc. č. 3248/122 a 3248/123) bylo nařízeno proto, že ač byly vybudovány v 80. letech, nebylo na ně vydáno žádné povolení (jednalo se o drobnou stavbu vyžadující ohlášení). Základy při rodinných domech (na parc. č. 3248/42 a 3248/41) úřad odstranit nenařídil, neboť zřejmě byly provedeny v rámci výstavby rodinných domů, jsou jejich součástí a částečně plní funkci opěrné stěny pro terasu, takže brání jejímu sesunutí. Stavební úřad dodal, že dodatečné povolení stavby je vyloučeno, neboť o to stavebník nepožádal, nepředložil potřebné podklady a neprokázal soulad s obecnými požadavky na výstavbu ani chráněnými veřejnými zájmy.

pokračování

[4] Žalovaný v napadeném rozhodnutí nepřisvědčil odvolací námitce žalobce, že by stavba byla jen rekonstrukcí vážně poškozeného stávajícího plotu a z doložených fotografií zjistil, že část oplocení mezi pozemky parc. č. 3248/42 a 3248/41 byla stavebníkem odstraněna a nahrazena oplocením novým, což ostatně sám odvolatel potvrdil, když uvedl, že vystavěl nový plot na v minulosti vybudovaných a řádně ohlášených základech. Žalovaný se ztotožnil s dostatečně podloženým závěrem stavebního úřadu, že šlo o nové oplocení, které nebylo povoleno, a jeho rozhodnutí potvrdil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, o níž zamítavě rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[6] Městský soud ve věci rozhodoval znovu poté, co dříve vydaný rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 11 A 55/2012 - 48, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 As 130/2013 - 36, zrušil pro vady řízení a věc vrátil k dalšímu řízení.

[7] V napadeném rozsudku městský soud vyšel ze zjištění, že přibližně v roce 1983, v době výstavby rodinných domků v ulici N. 11 v P. 4 – K., byla na pozemcích ve vlastnictví žalobce vystavěna nízká a úzká betonová podezdívka. Té se však žalobou napadené rozhodnutí netýká, protože není stavbou novou. U domu bylo postaveno oplocení se sloupky z bílých cihel a výplní z dřevěných prken. Později došlo k částečnému uvolnění dřevěných výplní a narušení zděných sloupků. Tento stav, na rozdíl od tvrzení žalobce, městský soud označil za běžné opotřebení, nikoli za stav havarijní. Žalobce v roce 2008 neprovedl opravu sloupků a výměnu poškozených prken, ale ve směru k sousedům (osobám zúčastněným na řízení) postavil plnou zeď z tvárnic, která byla vyšší než stávající oplocení (v příloze rozhodnutí stavebního úřadu označeno jako „zeď A“). Nešlo tedy o údržbu ani opravu stávajícího oplocení, ale o stavbu novou (to platí i o částech označených „zeď D“ a „zeď C“). Dále stavebník realizoval stavbu v zalomené části verandy, rovnoběžně s domovní zdí (označenou jako „zeď B“), která původně vůbec vybudována nebyla. Ač žalobce namítal, že jde o stavbu plotu na stávající podezdívce odsouhlasené stavebním úřadem, městský soud dospěl k závěru, že nově postavené sloupky z betonových tvárnic nejsou dokončením původně ohlášené stavby, neboť jsou nepřiměřeně vysoké, výrazně přesahují rozměry původní betonové podezdívky, ale hlavně proto, že z charakteru okolní zástavby nelze dovodit, že v nyní uskutečněné podobě byla stavba v roce 1971 či 1983 stavebním úřadem odsouhlasena nebo aprobována sdělením z 25. 4. 1995. Zcela novou stavbou, nezapadající do dané lokality, shledal i zdi označené jako „zeď E“ a „zeď F“.

[8] Městský soud uzavřel, že závěr správních orgánů o tom, že se nejedná o dostavbu ohlášené stavby oplocení, ale o stavbu novou, má oporu ve spisovém materiálu. Dodal, že správní úřady vycházely ze správného zjištění, že žalobcem budovaná stavba byla stavěna v rozporu s ohlášením, takže bylo oprávněně zahájeno řízení o jejím odstranění, což podepřel obecným odkazem na judikaturu správních soudů odmítající argumentaci, že byl-li stavebním úřadem udělen konkludentní souhlas s ohlášenou stavbou, může stavebník stavět cokoli, k čemuž by jinak potřeboval ingerenci stavebního úřadu.

Žalobcem předložené doklady neprokazují, že by pouze realizoval to, co bylo ohlášeno a v roce 1995 akceptováno stavebním úřadem. Konstatoval nespornost faktu, že stavebník o dodatečné povolení stavby nepožádal a uzavřel, že byly dány podmínky § 129 stavebního zákona pro nařízení odstranění stavby.

[9] Žalobní námitce, že ve věci rozhodoval podjatý pracovník stavebního úřadu, městský soud nepřisvědčil, neboť ze spisu nezjistil, že by žalobce podjatost konkrétní úřední osoby ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu namítl.

III. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[10] Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále „stěžovatel“) obšírně vylicil časový průběh realizace sporné stavby a předložil fotodokumentaci. Napadenému rozsudku vytýká nedostatečné a nesprávné hodnocení skutečností obsažených v prvostupňovém rozhodnutí o odstranění stavby. Závěr, že stavba byla provedena bez opatření stavebního úřadu – územního souhlasu, pokládá stěžovatel za nesprávný. V minulosti bylo oplocení ve stavebním a územním řízení projednáno a schváleno a roku 1983 i zkolaudováno, nicméně realizováno bylo jen částečně. Tato skutečnost je prokázána zejména generelem situace z roku 1971, jenž je územním rozhodnutím se zakreslením celého plotu a také rozhodnutím o přípustnosti stavby 30-ti domů skupiny E vydaným ONV Praha 4 v červenci roku 1971.

[11] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by se plot nalézal na cizím pozemku (sousedních pozemcích parc. č. 3248/41, 3248/123, 3248/121). Skutečnost, že v napadeném rozsudku se městský soud touto otázkou se vůbec nezabýval, považuje stěžovatel za podstatnou vadu rozhodnutí.

[12] Stěžovatel vytkl městskému soudu, že se nezabýval základní otázkou, a to zda právní úprava, platná v době zahájení stavby, stěžovateli ukládala povinnost cokoli o stavbě plotu kolem vlastního pozemku ohlašovat či oznamovat. Poukázal na to, že podle stavebního zákona platného v době zahájení stavby stavební povolení ani ohlášení nevyžadují ploty a udržovací práce [§ 103 písm. d) bod 6 a písm. e) stavebního zákona] Stěžovatel má za to, že je oprávněn své pozemky oplotit, přičemž stavební zákon neobsahuje žádné požadavky na vzhled plotu nebo použitý materiál. Při zahájení udržovacích prací a částečné dostavby stěžovatel všechny zákonné podmínky dodržel.

[13] Městský soud dále pominul posoudit, zda měl stavební úřad řízení zastavit, když nebyly splněny podmínky § 129 odst. 1 stavebního zákona (provádění stavby bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu), a řízení vlastně ani nemělo být zahájeno. Nesprávně vyhodnotil otázku platnosti ohlášení stavby plotu akceptovaného stavebním úřadem v roce 1995 a chybně považoval za důkaz neplatnosti schválení stavby podle tehdejších předpisů chybějící, podle názoru stěžovatele málo významnou, přílohu tohoto dokumentu – technickou zprávu.

[14] Stěžovatel rozporoval i tvrzení soudu o tom, že původní oplocení z bílých cihel bylo nízké, podporující závěr o tom, že šlo v rekonstruované části, tj. při provádění

pokračování

udržovacích prací, o stavbu novou, když dle fotodokumentace a rozměrů cihel dosahoval celkové výšky 180 cm. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že výška dostavěného oplocení je cca 2 metry. Původní oplocení, jak dokládá předloženou fotodokumentaci, bylo zhruba stejně vysoké, jako je současný stav. Jestliže na sousedním pozemku (dříve ve vlastnictví JUDr. V., nyní osob zúčastněných na řízení) existuje zhruba 20 cm schod, je to způsobeno nelegální stavební činností tohoto souseda. Nesouhlasil ani s tím, že by příčinou posouzení stavby jako nové mohla být záměna materiálu za jiný, moderní, jakož ani s posouzením stavu původních zděných sloupků jako odpovídajícího běžnému opotřebení, a nikoli stavu havarijního, jak dokládal stěžovatel. Soud neměl žádný právní ani odborný podklad (znalecký posudek) pro zpochybnění rozhodnutí stěžovatele, stavebního inženýra s téměř třicetiletou praxí, odstranit havarijní stav na své náklady udržovacími pracemi.

[15] Neobjektivní a nepodložené jsou dle stěžovatele také závěry, že tvárnice sloupků oplocení přesahují původní betonové podezdívky a výška sloupků je nepřiměřená, nezapadající do dané lokality zahrad. Závěry soudu nemají oporu v zákonných ustanoveních a nejsou v souladu ani s realitou satelitních městeček rodinných domků, kde jsou vedle sebe ploty zcela rozdílné výšky, vzhledu i materiálu. Jelikož objekt stěžovatele není kulturní památkou a ani jeho pozemky nespádají do režimu chráněné krajinné oblasti, jde o stavby, které ve smyslu § 103 stavebního zákona nepodléhají povinnosti stavebního povolení či ohlášení.

[16] Městský soud pochybil, když žalobní výtku nikoli nestranného postupu stavebního úřadu odmítl s tím, že námitka podjatosti nebyla přímo uplatněna. Předkládané listiny související s nezákonnou stavební činností tehdejšího souseda JUDr. V., jíž se marně bránila i předchozí vlastnice domu, matka stěžovatele, měl soud vyhodnotit nejméně jako skutečnosti podporující účelovost a neobjektivnost tvrzení souseda, který dal podnět k vedení řízení o odstranění stavby plotu, a jednostrannou snahu stavebního úřadu dovést do konce toto řízení, ač nebyl podklad ani pro jeho zahájení.

[17] Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a požádal kasační soud o možnost se ke všem uvedeným skutečnostem osobně vyjádřit.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na stanovisku, že závěr stavebního úřadu v tom smyslu, že oplocení vyžadovalo územní souhlas, je správný. Proto v rozhodnutí napadeném správní žalobou konstatoval, že „oplocení vyžadovalo umístění“. Pravomocný generel - situace zpracovaný a schválený hlavním architektem Prahy, který stěžovatel u soudu předložil, neprokazuje žádné z tvrzení stěžovatele ohledně povolení oplocení.

[19] Osoby zúčastněné na řízení, vlastníci sousedních nemovitostí, navrhly potvrzení napadeného rozsudku. Odkázaly na předchozí vyjádření, jakož i průběh ústního jednání s tím, že nikoli JUDr. V. (jejich právní předchůdce), ale stěžovatel svou činností způsobil rozjitření sousedských vztahů. Černá stavba se nachází na cizím pozemku, „oplocení“ realizované stěžovatelem má povahu opevněné terasy domu a ohrady pro bojového psa, přičemž sporná výstavba proběhla během 48 hodin v nepřítomnosti souseda JUDr. V.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[21] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že v nyní posuzované věci jde o opakovanou kasační stížnost žalobce podanou poté, co Nejvyšší správní soud již jednou rozhodnutí městského soudu pro vadu řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. brání tomu, aby účastník řízení brojil proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu v předcházejícím zrušujícím rozsudku: „*Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Jádrem předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci byl právní názor, že v řízení před městským soudem nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí o věci samé bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Kasační námitky stěžovatele jsou tedy v zásadě přípustné, neboť Nejvyšší správní soud poprvé rozsudek městského soudu zrušil pro vadu řízení, aniž se mohl věcně vyjádřit k jejich opodstatněnosti. K důvodnosti kasačních námitek stěžovatele, jak byly formulovány v této kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud vysloví poprvé, takže konkurence s dříve v této věci vysloveným právním názorem nepřipadá v úvahu.

[22] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodl bez jednání za podmínek uvedených v § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] V jinak obsáhlé kasační stížnosti stěžovatel uplatněné kasační důvody neformuloval s odkazem na konkrétní zákonná ustanovení, což však není vadou podání. „*Postačí, že ze znění kasační stížnosti jsou seznatelné důvody, které zákonným kasačním důvodům odpovídají, a není rozhodující, že sám stěžovatel tyto důvody jednotlivým ustanovením nepodřadil nebo tak učinil nepřesně*“ [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS]. Stěžovatel vytýká napadenému rozsudku nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např.

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[25] Pouze u takového rozhodnutí, které je přezkoumatelné, lze vážit oprávněnost námitek dalších. Odůvodnění rozsudku soudu přitom musí být srozumitelné a úplné právě ve vztahu k výroku určujícímu výsledek sporu. Výrok o zamítnutí žaloby tedy má vypovídat o tom, že žalobními námitkami se nepodařilo zpochybnit důvody, na nichž spočívá napadené správní rozhodnutí, event. nebyly vytýkány žádné vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[26] Předně je třeba uvést, že předmětem přezkumu správními soudy učinil stěžovatel správní rozhodnutí, nařizující mu odstranit stavbu oplocení specifikovanou ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu. Jádrem žalobní argumentace stěžovatele, kterou se snažil dosáhnout zrušení rozhodnutí příkazujících mu stavbu odstranit, jsou tvrzení, že nejde o stavbu novou, neboť částečně se jedná o udržovací práce či rekonstrukci plotu původního a ve zbytku jde o dostavbu oplocení povoleného již v minulosti (počínaje rokem 1971) v souladu s tehdy účinnými právními předpisy, které však dosud nebylo v celém rozsahu realizováno.

[27] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí vlastníku stavby (...) odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem nebo v rozporu s ním.*

[28] Stěžovatel ve správním řízení i před správními soudy argumentoval tím, že prováděl pouze údržbu a opravu stávajícího oplocení, jež nevyžaduje akt stavebního úřadu, a dostavba byla provedena v mezích ohlášení akceptovaného stavebním úřadem v roce 1995. Navíc podle jeho mínění pro oplocení nepřevyšující 1,8m ohlášení ani povolení nepotřeboval.

[29] Úkolem městského soudu bylo v rámci žalobních bodů a ve vztahu k důvodům, na nichž spočívají napadená správní rozhodnutí, postupně posoudit následující otázky, které byly pro závěr o důvodnosti žaloby rozhodné.

[30] V první řadě bylo třeba hodnotit, zda stavební činnost stěžovatele, jež byla příčinou podnětu souseda k tomu, aby se stavební úřad věci začal zabývat, a pro niž také bylo řízení o odstranění stavby zahájeno, byla opravou či údržbou povoleného oplocení, a proto

nebylo třeba žádného povolení či ohlášení (ani jiného opatření stavebního úřadu). Městský soud akceptoval skutková zjištění správních orgánů, jež vyústila v závěr, že o údržbu ani opravu nešlo, naopak po úplném odstranění oplocení z bílých cihel a dřevěných prken byla zhotovena z šedých tvárnic stavba nová, využívající pouze starší základy. V místech, kde plot z bílých cihel a latí dříve vůbec nebyl, stěžovatel dostavěl oplocení zcela nové (zdi i sloupky), v části i na nových základech, takže o opravě či údržbě hovořit nelze. Toto poprvé provedené oplocení navíc není kryto ohlášením odsouhlaseným úřady v roce 1995. V této části lze právnímu názoru městského soudu (s jedinou výhradou, viz níže, odst. [35]) přisvědčit, jeho odůvodnění (na straně 8 a 9 rozsudku) je dostačující, logické a má oporu v obsahu správního a soudního spisu.

[31] Byl-li učiněn závěr, že se jednalo o stavbu novou, měla následovat úvaha, zda pro její provedení byly splněny veřejnoprávní podmínky stanovené předpisy stavebního práva. To předpokládá ujasnění si, zda bylo třeba nějakého rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Mezi stranami bylo nesporné, že stěžovatel jako stavebník o žádné povolení nežádal ani stavbu neohlásil. Byl totiž přesvědčen, že k prokázání jeho oprávnění svůj pozemek v popsané podobě oplotit postačovalo ohlášení v roce 1995 (kdy nemovitosti vlastnila ještě jeho matka jako právní předchůdkyně) akceptované sdělením příslušného stavebního úřadu ze dne 25. 4. 1995, ovšem bez technické zprávy, která by ozřejmila, s jakým (jak rozsáhlým, vysokým, z jakého materiálu provedeným atd.) oplocením vlastně tento úřad souhlasil. Městský soud v napadeném rozsudku aproboval úvahy správního orgánu, že stavba byla budována v rozporu s tímto ohlášením, a z toho dovodil, že bylo oprávněně nařízeno její odstranění.

[32] S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud však nemůže ztotožnit. Předně nelze přehlédnout, že právním důvodem, na němž spočívá rozhodnutí, jímž se nařizuje odstranit novou stavbu plotu, je nedostatek územního souhlasu. Stavební úřad ve svém rozhodnutí konstatoval, že územní souhlas nebyl vydán, ačkoli ho pro umístění předmětné stavby bylo potřeba. Městský soud to však zcela pominul a soustředil se výhradně na posouzení nutnosti provést řádné ohlášení stavby. Dospěl k závěru, že za situace, kdy ohlášení z roku 1995 nebylo dostačující, mělo být učiněno nové.

[33] V této souvislosti lze uvést, že nezbytnost ohlášení záměru provést stavbu plotu bylo potřeba vážit ve vztahu k době stavby, která ale v řízení před soudem nebyla postavena najisto, ačkoli se konalo ústní jednání za přítomnosti účastníků, kde byla příležitost tento údaj upřesnit. Ze spisů je zřejmé, že stavba byla rozestavěna v létě roku 2008 (podnět souseda je datován 1. 8. 2008, zahájení řízení o odstranění stavby bylo stavebníkovi oznámeno dne 21. 8. 2008). Důležitost tohoto zjištění plyne z toho, že stavební zákon prošel v rozhodné době novelizací (zákonem č. 191/2008 Sb.), která změnila podmínky pro provádění staveb plotu. Zatímco podle znění před účinností novely, tj. do 2. 6. 2008, stavební povolení ani ohlášení nevyžadovaly ploty do výšky 1,8m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi a veřejným prostranstvím [§ 103 odst. 1 písm. d) bod 6 stavebního zákona], po tomto datu již omezující podmínky odpadly a nadále platilo, že ploty stavební povolení ani ohlášení nepotřebují. Ze spisu spíše plyne, že stavba byla budována až po novele, takže stěžovatel by se námitkou, že ohlášení nebylo potřeba, byl ubránil (ačkoli se dovolával skutečností, které byly podstatné před novelou – výška plotu do 1,8m) za předpokladu, že by jediným

pokračování

důvodem nařízení odstranění stavby byl nedostatek ohlášení stavebnímu úřadu. Závěr městského soudu, že nařízení odstranění stavby bylo důvodné, tedy odporuje právní úpravě podmínek, za nichž bylo možno stavět plot po novele, případně před ní, je-li stavba nižší, než byla stanovená mez.

[34] Zásadní pochybení městského soudu však spočívá v tom, že vůbec nehodnotil, zda existovaly podmínky pro odstranění nové stavby, jak je identifikoval stavební úřad, tj. zda chyběl územní souhlas. I to, že na nesplnění právě této administrativní podmínky stavěly své rozhodnutí správní orgány, je ostatně indikátorem, že ohlášení třeba nebylo. Městský soud otázky související s povinností opatřit si před provedením stavby územní souhlas vůbec neposuzoval, a to přes to, že v žalobě zazněla argumentace, že umístění stavby bylo řádně povoleno (i když s poukazem na to, že stavba navazovala na dříve ohlášenou stavbu a využila stávající betonové základy, s jejichž umístěním úřady souhlasily). Napadený rozsudek ani nezmiňuje právní úpravu týkající se územního souhlasu a odkazuje výhradně na § 129 stavebního zákona o odstranění stavby. Podle rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, „[o]pomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“

[35] Městský soud pochybil rovněž ve vztahu k betonové podezdívce, jež byla vybudována v 80. letech minulého století, když v odůvodnění napadeného rozsudku na straně 8 konstatoval, že se jí žalobou napadené rozhodnutí netýká, protože není stavbou novou. Proto související žalobní argumentaci ani nehodnotil a uzavřel, že je pro posouzení důvodnosti žaloby irelevantní. Nejvyšší správní soud podotýká, že z prvostupňového správního rozhodnutí (poslední dvě odrážky tučně vytištěné části výroku na straně 2) je zřejmé, že zde specifikovaná část původních betonových základů se rovněž nařizuje odstranit, s odůvodněním, že nebyla ohlášena, ač to bylo třeba. Zbývající část starých betonových základů stavební úřad odstranit nenařídil a uvedl své důvody [viz bod 6) na straně 9 rozhodnutí stavebního úřadu]. Z právě zmíněného plyne, že městský soud se vyhnul posouzení dílčí žalobní výtky vyjadřující nesouhlas s napadenými rozhodnutími doplněné tvrzením, že betonové základy přibližně z roku 1985 byly řádně povoleny. I v této části tedy napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jež kasačnímu soudu brání v posouzení důvodnosti stěžovatelovy námitky, že ze starších listin dokládajících oprávněnost oplocení pozemků, zejména sdělení příslušného stavebního úřadu z roku 1995, bylo zřejmé, že už tehdy byly betonové základy plotů při hranicích pozemků dokončeny, takže původní stavba byla legální. S tím pak úzce souvisejí úvahy stavebního úřadu o částečném zasahování stavby oplocení (včetně starých základů) na pozemky sousedů, o něž opíral svůj závěr, že betonové základy nebyly řádně povoleny, neboť souhlasné vyjádření stavebního úřadu z roku 1995 se vztahovalo výlučně k oplocení na pozemcích ve vlastnictví právní předchůdkyně stěžovatele a nikoli na jiných, sousedních pozemcích. Jelikož se městský soud posouzení důvodnosti nařízení odstranění původních základů z výše uvedené příčiny nevěnoval, nedostal se ani k přezkoumání související pasáže správních rozhodnutí, takže Nejvyšší správní soud nemohl hodnotit opodstatněnost kasační námitky, že stavba se na cizím pozemku nenachází. Stěžovateli je tedy třeba dát zapravdu v tom, že městský soud

pochybil, když se tímto okruhem otázek vůbec nezabýval [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že posuzování naplnění jiných podmínek, než které vedly k vydání rozhodnutí o odstranění stavby, způsobilo nesrozumitelnost, a tím i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a to právě v otázce, která je pro právní posouzení věci zásadní. Byl tak naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jelikož nejde o marginální, okrajový problém, ale o právní základ napadených správních rozhodnutí, a tím i meritum sporu, nemůže Nejvyšší správní soud vyslovit svůj názor na tuto otázku, aniž by to předtím přezkoumatelným způsobem učinil městský soud (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75). Proto nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s.).

[37] Právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí je městský soud vázán (§110 odst. 4 s. ř. s.). Zda bylo územního souhlasu v daném případě potřeba, bude nutné vyhodnotit na základě zákonné úpravy účinné v době provedení stavby. Na rozdíl od podmínek pro ohlášení staveb, územní řízení v roce 2008 zásadní změny nezasáhly. V případě, že městský soud shledá nezbytnost územního souhlasu pro provedení předmětné stavby, měl by také uvážit a vyložit, do které ze zákonných podmínek pro nařízení odstranění stavby územní souhlas spadá. Zda bylo po právu nařízeno odstranit i část betonových základů z 80. let minulého století, posoudí městský soud ve světle důvodů, jimiž svůj výrok stavební úřad podložil, avšak pouze v mezích řádně uplatněných žalobních bodů.

[38] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud připojuje své stručné stanovisko k vypořádání těch kasačních námitek, na něž doplnění právního posouzení městským soudem podle instrukcí uvedených v tomto rozsudku nemůže mít vliv. Některým závěrům, k nimž městský soud v napadeném rozsudku dospěl, již zdejší soud přisvědčil (např. že v roce 2008 byla provedena stavba nová, jež není kryta ohlášením z roku 1995, viz výše). Pokud jde o výtku nikoli nestranného postupu stavebního úřadu vůči stěžovateli, zdejší soud souhlasí s městským soudem, že relevantní námitka podjatosti nebyla v průběhu správního řízení vznesena a ze správních spisů dokumentujících postup správních orgánů v řízení o odstranění stavby se žádné skutečnosti nasvědčující zaujatému přístupu ke stěžovateli nepodávají. Tvrzení vztahující se ke stavební činnosti někdejšího souseda a údajnému poškození předchozí vlastnice stěžovatelových nemovitostí v tehdejším stavebním řízení s tímto řízením nesouvisejí, a navíc pohnutky, které vedly souseda stěžovatele k podání podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby, jsou zcela bez právního významu.

[39] Pokud jde o spor, zda je stavba též na cizím pozemku, Nejvyšší správní soud konstatuje, že prokázání této skutečnosti je (hlavně kvůli tolerovatelným odchylkám v měření) i pomocí několika geodetických zaměření opatřených k důkazu ve správním řízení, dosti obtížné. Stavební úřad provedl o přesné poloze stavby poměrně náročné

pokračování

dokazování. Řízení vedl tímto směrem hlavně proto, že potvrzení opodstatněnosti takové námitky vznesené právními předchůdci osob na řízení zúčastněných (sousedů), jimž stavba evidentně vadila, by znamenalo jednoznačný rozpor provedené stavby s ohlášením z roku 1995, které výslovně akceptovalo oplocení toliko stěžovatelových pozemků. V této věci však jde, jak bylo výše vysvětleno, v převažující míře (viděno rozsahem stavby, o jejíž odstranění šlo) o potvrzení nebo vyvrácení závěru, že pro provedení stavby chyběl územní souhlas. Pokud nebyl vydán, ač to bylo podle zákona potřeba, došlo k naplnění předpokladu pro odstranění nové stavby, dospěje-li městský soud k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím nebo opatřením, které má na mysli § 129 stavebního zákona. Za této situace je možné vnímat ve výroku prvostupňového rozhodnutí označené pozemky jako identifikátory umístění stavby nových zdí, sloupků a základů, jejichž odstranění se nařizuje. Větší význam tyto údaje nemají již proto, že stavebnímu úřadu určení průběhu hranic pozemků nepřísluší, jak ostatně podotkl i žalovaný. Že se městský soud této otázce ve vztahu k nové stavbě blíže nevěnoval, by samo o sobě nezákonnost jeho rozsudku nemohlo způsobit (souvislosti se starými základy byly vysvětleny výše).

[40] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. (§ 110 odst. 3 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 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu