



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Z. K., b) L. K.**, zastoupeni JUDr. Josefem Červinkou, advokátem, se sídlem Nový Hrozenkov 843, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Městys Nový Hrozenkov**, se sídlem Nový Hrozenkov 454, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2014, č. j. KUZL 5880/2014, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 1. 2016, č. j. 22 A 23/2014 – 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to každému ve výši 2630 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Josefa Červinky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem správního řízení bylo odstranění stavby plotu na pozemcích p. č. X, X a 12591/7 v katastrálním území Nový Hrozenkov. Městský úřad Karolinka, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), nařídil žalobcům jako vlastníkům stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění tehdy účinném, rozhodnutím ze dne 11. 9. 2013, č. j. MU-5859/2013,

odstranění této stavby. Odvolání žalobců žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“), neboť shledal, že ve vztahu ke stavbě oplocení nebylo v minulosti vydáno žádné rozhodnutí, opatření ani jiný úkon vyžadovaný stavebním zákonem, stavba byla částečně situována na pozemích, na nichž ji žalobci neměli právo umístit, a nebylo ani požádáno o dodatečné povolení stavby.

[2] Napadené rozhodnutí bylo zrušeno v záhlaví uvedeným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále jen „napadený rozsudek“ a „krajský soud“) a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud správním orgánům především vytkl, že se nezabývaly tvrzením žalobců o tom, že se plot nacházel na pozemcích již v dávné minulosti - od roku 1947, neučinily v tomto ohledu žádná šetření ani žalobce nevyzvaly k doložení jejich argumentace. Z fotodokumentace z místního šetření přitom není zřejmé, zda byl plot prováděn jako stavba nová, či na místě původního oplocení. Zcela bez povšimnutí zůstaly listiny, které dne 23. 9. 2013 předložil žalobce a), a to kopie náčrtu pozemků a staveb s vepsanými poznámkami, obsahující sice velmi stručnou, ale srozumitelnou výhradu proti tomu, že se mělo jednat o novou stavbu. Ani ověřené kopii potvrzení Rady Místního národního výboru v Novém Hrozenkově ze dne 17. 8. 1982, která vypovídala o obhospodařování dotčených pozemků F. K. (zřejmě právní předchůdce žalobců), nevěnovaly správní orgány pozornost. Argumentace tím, že žalobci nepodali žádost o dodatečné povolení stavby, je neudržitelná, neboť takový postup žalobců by byl v rozporu s jejich procesním stanoviskem, že oplocení nebylo novou stavbou. Přetrvávající nejasnosti o stavbě plotu, zejména o době jejího vzniku, měly být odstraněny náležitým zjištěním skutkového stavu věci, k čemuž však ze strany správních orgánů nedošlo. Ke zrušení napadeného rozhodnutí přistoupil krajský soud pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, pro potřebu zásadního doplnění skutkového stavu věci, jakož i pro podstatné porušení ustanovení o řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobci podle něj nade vší pochybnost vybudovali stavbu plotu bez rozhodnutí či jiného opatření stavebního úřadu. Stavební úřad provedl na místě samém ohledání, o čemž pořídil fotodokumentaci, z níž bylo zřejmé, že oplocení bylo dne 11. 5. 2010 ve fázi realizace. Ze snímků také bylo seznatelné, že žalobci tvrzená dlouhodobost umístění oplocení nekoresponduje s vyježděnou a vychozenou cestou, viditelnou při pohledu do svahu, a to, že není zatravněná, dosvědčuje, že se v místě, které se údajně od nepaměti nachází za oplocením, dříve chodilo či jezdilo. Bylo také zjištěno, že došlo k dalšímu prodloužení plotu na pozemku p. č. X. Stěžovatel poukázal i na skutečnost, že žalobce a) sice uvedl do protokolu (ze dne 20. 7. 2012 – pozn. Nejvyššího správního soudu), že se oplocení nachází na příslušných pozemcích již od roku 1947, tento protokol však odmítl podepsat. Že stavba oplocení probíhala v letech 2010 až 2013, vyplynulo podle stěžovatele z tvrzení majitelů sousedních pozemků, které lze podpořit i snímky ortofotomap z let 2014, 2013, 2012, 2008, 2005, 2002 a 1952 – 1956, jež nebyly součástí správního spisu a které stěžovatel přiložil ke své kasační stížnosti.

pokračování

[4] Pro dokreslení celé situace stěžovatel uvedl, že žalobci v jiném řízení, o němž bylo krajským soudem rozhodnuto rozsudkem ze dne 23. 6. 2015, č. j. 22 A 152/2013 – 77, vyjadřovali nesouhlas s umístěním plotu a vstupní brány na pozemek manželů V., svých sousedů, neboť skrz tento pozemek p. č. X v katastrálním území Nový Hrozenkov „*prochází přístupová cesta na okolní pozemky – cesta od nepaměti*“. V souvisejícím správním řízení přitom dokládali do spisu nákres tehdejší situace, ve kterém však oplocením, jež se má podle nich nacházet na pozemcích p. č. X, X a 12591/7 taktéž „*od nepaměti*“, neargumentovali (tyto pozemky s pozemkem p. č. X sousedí – pozn. Nejvyššího správního soudu).

[5] Stěžovatel dále podotkl, že i kdyby byl plot skutečně vybudován v minulosti, vyžadoval by přinejmenším vydání rozhodnutí o přípustnosti, které ovšem žalobci nepředložili a jeho existence nebyla známa ani stavebnímu úřadu. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 – 74, podle něhož stavba vybudovaná bez příslušného povolení zůstává „černou“ i po uplynutí několika let. Ve věci žalobců tedy nelze uzavřít, že se stavba plotu stala povolenou uplynutím času. Na podporu svých tvrzení o dlouhodobosti stavby navíc žalobci nepředložili žádné důkazy a jejich tvrzení se zejména ve spojení s výsledky ohledání místa stavby nejevila věrohodnými (jejich argumenty zůstávají nevěrohodnými i po zhlédnutí ortofotomapy pořízené při leteckém mapování proběhnulším v letech 1952 – 1956, z níž není dle stěžovatele žádné oplocení patrné). Žádost o dodatečné povolení stavby nepodali, ač tak učinit mohli a byli o tom poučeni, a tedy nezbylo než nařídít odstranění stavby.

[6] Stěžovatel rozporoval i názor krajského soudu, že správní orgány nevěnovaly dostatečnou pozornost listinám předloženým žalobcem a). Stavební úřad tyto listiny založil do svého spisu a vzhledem k tomu, že o stavbě plotu ničeho nevypovídaly, nevyjadřoval se k nim. Pokud šlo o kopii potvrzení Rady Místního národního výboru Nový Hrozenkov, je namístě pochybovat o věrohodnosti takového dokumentu. Je proto překvapivé, že krajský soud stěžovateli vytkl jeho nezohlednění.

[7] Kromě toho, že žalobci podali proti napadenému rozhodnutí správní žalobu, domáhali se také provedení přezkumného řízení u Ministerstva pro místní rozvoj, o čemž krajský soud věděl, neboť rozhodl o přerušení soudního řízení do doby pravomocného skončení přezkumného řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj ve sdělení ze dne 30. 1. 2014 (kterým neshledalo důvody pro zahájení řízení – pozn. Nejvyššího správního soudu) uvedlo, že nebyl shledán rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Krajský soud zjištění ministerstva v napadeném rozsudku nikterak nekomentoval, napadený rozsudek je tak ve světle závěrů ministerstva překvapivým.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel i v tom, že nebylo zřejmé, v čem spočívala krajským soudem tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a porušení ustanovení o správním řízení.

[9] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatel do napadeného rozhodnutí převzal mylná zjištění stavebního úřadu. Žalobci přitom několikrát navrhovali, aby byl proveden výslech majitelů sousedních pozemků, kteří mohli potvrdit dávnou

existenci plotu vystavěného předchůdci žalobců. Stěžovatel si dle jejich názoru neuvědomil, že oplocení je nezbytné alespoň každých deset let obnovovat. Správní řízení bylo zahájeno na popud manželů V., s nimiž mají žalobci dlouhodobé spory a kteří působí potíže jejich zemědělské činnosti. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobcům náhradu nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnosti je přípustná.

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[12] Nejvyšší správní soud předně rekapituluje pro věc podstatné skutečnosti. Stavební úřad provedl ve dnech 11. 5. 2010 a 20. 7. 2012 dvě kontrolní prohlídky plotu umístěného na pozemcích p. č. X, X a 12591/7 v katastrálním území Nový Hrozenkov. Podle protokolu o druhé z těchto prohlídek prohlásil žalobce a), že zkoumané oplocení se na daných místech nachází již od roku 1947 a je průběžně obměňováno a opravováno. Dle výpisu z katastru nemovitostí, vyhotoveného dne 9. 8. 2013 a založeného ve správním spise, byli žalobci tohoto dne vlastníky pozemků p. č. X a X. Vlastníkem pozemku p. č. 12591/7 byl dle výpisu Městys Nový Hrozenkov, osoba zúčastněná na tomto soudním řízení. Dne 9. 8. 2013 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby plotu a dne 11. 9. 2013 vydal rozhodnutí, jímž žalobcům jako vlastníkům stavby nařídil plot odstranit. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobci mimo jiné tvrdili, že plot byl na příslušných pozemcích od nepaměti a sloužil jako pastevecká ohrada, k jejímuž umístění nebyl dříve potřebný souhlas. Poukázali také na to, že pozemek p. č. X měli oprávněně v držbě. Reakci stěžovatele na tato odvolací tvrzení lze ve stručnosti shrnout tak, že žalobci neprokázali, že by stavba plotu byla někdy v minulosti na pozemcích umístěna v souladu s tehdy platnou právní úpravou; oprávněná držba vyžaduje existenci dobré víry, což posuzuje soud, přičemž v daném případě lze mít přinejmenším za sporné, zda by držba pozemku mohla být uznána za oprávněnou, vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení trvala na odstranění stavby plotu ze svého pozemku; i kdyby byla stavba plotu zhotovena v minulosti, muselo by dojít k vydání rozhodnutí o její přípustnosti. V žalobě proti napadenému rozhodnutí pak žalobci uváděli, že pozemek p. č. 12591/10 (zřejmě měli na mysli pozemek p. č. 12591/7 – pozn. Nejvyššího správního soudu) oprávněně drželi jejich právní předchůdci již od roku 1937. Samotný plot žalobci nestavěli, nýbrž prováděli jeho údržbu. Základní premisa správních orgánů, že byl plot nově postaven, nebyla dle

pokračování

žalobců prokázána, a tak nelze bez dalšího předjímat, že žalobci jako vlastníci pozemků byli i stavebníky.

[13] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v rozhodném znění, *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*. Správní orgány vzaly v posuzované věci za prokázané, že vlastníky i stavebníky plotu byli žalobci, kteří jej vybudovali v letech 2010 až 2013 jako novou stavbu bez toho, aby disponovali příslušným správním aktem vyžadovaným stavebním zákonem. Nejvyšší správní soud však shodně s krajským soudem konstatuje, že tyto závěry nelze spolehlivě učinit z podkladů doposud získaných v rámci správního řízení. Skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, tak vyžaduje zásadní doplnění.

[14] Klíčovou skutečností pro souzenou věc je to, kdy byla stavba plotu realizována. Zjištění, že se tak stalo v letech 2010 až 2013, založil stavební úřad pouze na tvrzení manželů V. Ti zahájení řízení o odstranění stavby plotu podnítli jednak svou stížností ze dne 29. 9. 2009, v níž poukazovali na skutečnost, že žalobce a) postavil na pozemku p. č. 12591/7 bez povolení plot a přístřešek pro ovce, a jednak oznámením ze dne 23. 2. 2010, ve kterém uváděli, že žalobci zahájili na pozemku p. č. X bez povolení stavbu plotu, kterou rozšířili až na hranici pozemků p. č. X a p. č. X. Ve svém vyjádření ze dne 9. 9. 2013 pak manželé V. sdělili, že plot vznikl postupně v letech 2010 až 2013. Stavební úřad přitom nikterak nereagoval na argumentaci žalobce a) uplatněnou při kontrolní prohlídce stavby, podle níž se vznik plotu datuje až do roku 1947, a ani stěžovatel v napadeném rozhodnutí nepostavil spolehlivě najisto, že doba vzniku plotu byla správně určena, a nevyvrátil, že se zde plot nachází „od nepaměti“.

[15] Je sice pravdou, že tvrzení žalobců o dávné existenci plotu bylo velice obecné a ničím nepodložené, správní orgány však mají povinnost postupovat v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. To platí nepochybně i v řízení o odstranění stavby zahajovaném z úřední povinnosti, jehož výsledek může být velmi intenzivním zásahem do vlastnických práv. Proto je třeba postupovat při aplikaci § 129 stavebního zákona s patřičnou pečlivostí a obezřetností. Vycházely-li tedy správní orgány v otázce doby vzniku stavby pouze z tvrzení manželů V., kteří navíc projevíli zájem na tom, aby byla předmětná stavba odstraněna, aniž se současně vypořádaly s protichůdnou argumentací vlastníků oplocení, nelze mít jejich zjištění za dostatečná. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu postrádá přítomnost dalších skutečností, které by verzi o nové stavbě podporovaly (či popíraly), jež mohou vyplynout především ze sdělení dalších sousedů o době vzniku plotu. K vyvrácení tvrzení žalobců pak mohou sloužit kupříkladu dobové fotografie z roku 1947. Pouhé písemné vyjádření manželů V. o době vzniku plotu však nelze mít za dostatečný základ skutkového stavu, a to tím spíše v situaci, kdy lze z jejich stížnosti ze dne 29. 9. 2009 usuzovat, že plot existoval již roku 2009, nikoliv tedy až po roce 2010.

[16] Jen přesvědčivý dílčí závěr o době vzniku plotu může být spolehlivou oporou pro na něj navazující závěry, zejména pokud jde o to, zda byl novou stavbou či mohlo jít teoreticky o opravu či údržbu starého oplocení. Bude-li totiž postaveno najisto, že plot

nebyl na předmětných pozemcích dříve umístěn, ale k jeho výstavbě došlo až v nedávné minulosti, a žalobci jsou jeho vlastníky nebo alespoň stavebníky, bude třeba za situace, kdy žalobci nedisponují příslušným správním aktem stavebního úřadu (v letech 2010 až 2013 bylo před vlastní realizací stavby plotu nutno vydat rozhodnutí o umístění stavby dle stavebního zákona; ohlášení stavebnímu úřadu ani stavební povolení vyžadováno nebylo) a ani nepožádali o dodatečné povolení stavby, rozhodnout o povinnosti žalobců odstranit stavbu. V tomto ohledu si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že stavební úřad provedl na místě stavby místní šetření, z nichž pořídil fotografie, ze kterých je patrné, že v době šetření (květen 2010, červen 2012) byly realizovány jakési stavební práce. Nejvyšší správní soud se nicméně shoduje s názorem krajského soudu, že z fotografií není bez pochyb zřejmé, zda jde o prvotní realizaci stavby nové, či stavbu na místě původního oplocení. Dokonce nelze vyloučit, že by mohlo jít o pouhou opravu nebo údržbu starého plotu. Správní orgány své úvahy ohledně toho, co vyplynulo z fotografií, popř. samotných místních šetření, do svých rozhodnutí nezahrnuly.

[17] Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 12. 2005, č. j. 11 Ca 207/2005 – 23, dospěl k závěru, že „[s]právní orgán je povinen již v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, o jaké zjištěné okolnosti se v tomto rozhodnutí opíral a jak k nim dospěl; nepostačuje tedy, vysvětlí-li svůj postup až následně (zde ve vyjádření k žalobě proti danému rozhodnutí). Takové rozhodnutí správního orgánu je pak nepřezkoumatelné.“ Totéž obdobně platí i v řízení o kasační stížnosti, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 – 58, podle kterého „[n]edostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti podané proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění“. Také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, vyslovil názor, že „rozsah odvolacím orgánem provedeného přezkumu musí nalézt odraz v odůvodnění jeho rozhodnutí“. Stěžovatel až ve své kasační stížnosti uváděl, že lze na fotografiích pořízených během místních šetření vidět vychozenou či vyježděnou cestu svědčící o tom, že byl plot vystavěn teprve nedávno. Byly-li však fotografie podkladem, z něhož stěžovatel vycházel při zjišťování skutkového stavu věci, bylo třeba, aby jimi argumentoval již v odůvodnění napadeného rozhodnutí a srozumitelně objasnil, jaké závěry z nich dovodil a proč. Rovněž snímky ortofotomap, které měly podporovat správnost skutkového zjištění, že stavba plotu probíhala v letech 2010 až 2013, přiložil stěžovatel až ke kasační stížnosti. Dokazování jejich prostřednictvím však bylo nutno provést ve správním řízení a skutečnosti z nich zjištěné zahrnout do úvah správních orgánů. Nedostatečné odůvodnění ve vztahu ke zjištěnému skutkovému stavu věci tak nelze napravit až následně po vydání správních rozhodnutí. Proto také Nejvyšší správní soud neprovedl důkaz snímky ortofotomap.

[18] I pokud jde o relevanci tvrzení osoby zúčastněné na řízení, zastává Nejvyšší správní soud obdobný názor jako krajský soud. Její prosté sdělení, že jako vlastník pozemku p. č. 12591/7 neudělila nyní ani v minulosti souhlas s instalací plotu, ve spojení s tím, že dle výpisu z katastru nemovitostí ze dne 9. 8. 2013 nabyla osoba zúčastněná na řízení vlastnictví k tomuto pozemku na základě § 2 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, není způsobilé prokázat, že plot nebyl na pozemku postaven již přede dnem přechodu vlastnictví na osobu

pokračování

zúčastněnou na řízení (tj. s ohledem na znění § 1 zákona č. 172/1991 Sb. před 24. 5. 1991, kdy tento zákon nabyl účinnosti) ani že k jeho umístění došlo po dni nabytí vlastnictví.

[19] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v následujícím správním řízení bude zapotřebí zabývat se v první řadě pečlivěji tím, kdy byla stavba plotu vybudována. Až na základě tohoto zjištění bude možno stanovit, jaké povolovací správní akty bylo zapotřebí před vlastní realizací stavby získat, a s jistotou určit, že nějaké správní akty vydány být měly, ale nestalo se tak. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud pouze na okraj poznamenává, že názor stěžovatele, podle něhož by realizace stavby z roku 1947 podléhala povinnosti získat rozhodnutí o přípustnosti podle dnes již neúčinné vyhlášky č. 144/1959 U. l., kterou se provádí zákon o stavebním řádu, pokládá za mylný, neboť tato vyhláška vstoupila v účinnost až dne 1. 8. 1959 a nestanovovala, že by stavby postavené před datem její účinnosti zpětně podléhaly jejímu povolovacímu režimu.

[20] Neméně podstatné v posuzované věci je určení osoby vlastníka plotu nebo jeho stavebníka. Jen takové osobě je totiž možno naříditi odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2011, č. j. 7 As 92/2011 - 95). Pouze pokud bude prokázáno, že A) žalobci jsou vlastníky celé stavby plotu, nebo B) jsou jejími vlastníky v té části, která vede přes jejich pozemky p. č. X a X, a ve vztahu k té části plotu, která prochází pozemkem p. č. 12591/7 (patřícím podle výpisu z katastru nemovitostí osobě zúčastněné na řízení), jsou přinejmenším stavebníky, může být žalobcům uložena povinnost stavbu odstranit (z vyjádření osoby zúčastněné na řízení založeného ve správním spise je totiž zřejmé, že ta s odstraněním stavby souhlasí). K tomu je vhodné poznamenat, že povede-li doplněný skutkový stav k závěru, že žalobci plot nově nepostavili, neboť se zde již dávno nacházel (ač nebyl povolen), ale pouze prováděli jeho opravu, bude třeba vyřešit zvláště pečlivě právě vlastnictví plotu. Za situace, kdy stavebník plotu nebude znám, ale bude postaveno nájisto, že jeho vlastníky jsou v části vedoucí přes pozemky p. č. X a X žalobci, zatímco v části vedoucí přes pozemek p. č. 12591/7 osoba zúčastněná na řízení, budou to právě tyto subjekty, jimž lze povinnost odstranit stavbu uložit. Ve vztahu k vlastnictví pozemku p. č. 12591/7 a stavby plotu na něm by přitom za situace, že žalobci budou nadále vznášet námitku vydržení, která je občanskoprávní povahy, bylo nutno nejprve posoudit, zda má taková námitka charakter předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 1. 2011, č. j. 22 A 209/2010 - 99). Způsob, jakým se stěžovatel s námitkou vydržení vypořádal v napadeném rozhodnutí, by přitom nemohl obstát, když stěžovatel tuto otázku prakticky neposoudil, pouze poznamenal, že jde o věc přinejmenším spornou.

[21] O tom, nakolik je stěžejní, aby bylo ve správním řízení došetřeno, kdy byla stavba zbudována a jaká byla povaha stavební činnosti v letech 2010 až 2013, svědčí i to, že pokud bude zjištěno, že se o stavbu novou nejednalo, může vyvstat otázka, zda stavební zákroky žalobců ještě bylo možno pokládat za stavební úpravy a udržovací práce nevyžadující vydání rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas ve smyslu § 79 odst. 6 stavebního zákona, nebo zda v důsledku stavební činnosti žalobců původní stavba (třeba i vybudovaná na základě příslušného opatření správního orgánu či v době, kdy takového opatření vůbec nebylo třeba) zanikla a na jejím místě byla zhotovena stavba nová, k jejíž realizaci bylo třeba příslušného správního rozhodnutí (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního

soudu ze dne 16. 1. 2004, č. j. 5 A 23/2000 – 45, nebo ze dne 7. 7. 2016, č. j. 4 As 106/2015 – 55). Pro tyto úvahy může být například podstatné i srovnání, z jakého materiálu je zhotoveno stávající oplocení oproti tomu původnímu, zda se zasáhlo podstatně do konstrukce či rozměrů plotu apod.

[22] Pokud jde o stěžovatelovu argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 – 74, jímž bylo vysloveno, že „*stavba vybudovaná bez příslušného stavebního povolení zůstává 'černou' i po uplynutí několika let. Stavební úřad nemá v takovém případě prostor pro uplatnění diskrece (...) a i po takové době mu nezbyvá, pokud nebyly naplněny podmínky pro dodatečné povolení stavby (...), než rozhodnout o odstranění takové stavby*“, zdejší soud poznamenává, že nemá důvod citovaný závěr jakkoliv zpochybňovat. V souzené věci však prozatím přetrvávají nejasnosti o době vzniku stavby, a tedy i o tom, podle jakých předpisů posuzovat, zda se jednalo o stavbu nepovolenou. Že šlo o stavbu „černou“, tak prozatím nebylo dostatečně podloženo.

[23] Krajský soud nepochybil ani tím, že správním orgánům vytkl, že nepřihlédly k listinám, které jim žalobci v průběhu správního rozhodnutí předložili. Podle § 52 věty druhé správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 stavebního zákona *[s]právní orgán není návrhy účastníků řízení vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci*. Pokud má tedy správní orgán za to, že skutkový stav byl dostatečně zjištěn, není jeho povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží. Neprovede-li některé z nich, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 – 48, nebo ze dne 10. 10. 2012, č. j. 9 As 116/2011 – 74). Krajskému soudu je tak třeba dát zapravdu, že listiny založené do správního spisu ještě před vyhotovením rozhodnutí správního úřadu zůstaly nevyhodnoceny a nevyjádřil se k nim ani stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Pokud se stěžovatel domníval, že tyto listiny o stavbě plotu ničeho nevypovídaly a že kopie potvrzení Rady Místního národního výboru Nový Hrozenkov byla nevěrohodná (jak sdělil ve své kasační stížnosti), bylo namístě, aby toto své hodnocení uvedl přímo do napadeného rozhodnutí. Jelikož tak neučinil, zatížil napadené rozhodnutí vadou.

[24] K odkazu stěžovatele na sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 1. 2014, č. j. MMR-10420/2014-83/697, jímž ministerstvo neshledalo rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, který by odůvodňoval zahájení přezkumného řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové sdělení zjevně není *rozhodnutím soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal* ani *rozhodnutím soudu o osobním stavu*, kterým je správní soud vázán ve smyslu § 52 odst. 2 věty první s. ř. s. Nadto sdělení (přípis), že nebyl shledán důvod pro zahájení přezkumného řízení, nelze dle judikatury Nejvyššího správního soudu považovat ani za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, publ. pod č. 1831/2009 Sb. NSS), a proto je rovněž nelze mít za rozhodnutí o jiných otázkách, ze kterého soud vychází ve smyslu § 52 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Krajskému soudu tak nelze vytýkat, že na předmětné sdělení napadeným rozsudkem nikterak nereagoval a explicitně neosvětlil, proč s jeho závěry nesouhlasí. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, proč vedle něj nemůže názor ministerstva obstát.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovateli ani v otázce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je z něj totiž seznatelné, že krajský soud shledal nutnost doplnit skutková zjištění zejména co do doby vzniku stavby plotu. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spojoval s nedostatečnou reakcí na odvolací námitky žalobců (srov. stranu 5 nahoře napadeného rozsudku) a podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mělo spočívat v nevyhodnocení listin, které žalobci správním orgánům předložili (srov. stranu 4 dole).

[26] Nejvyšší správní soud se tedy shoduje s náhledem krajského soudu na souzenou věc. Pro úplnost podotýká, že dosud vydaná rozhodnutí správních soudů nikterak nevylučují, že v dalším správním řízení může být opětovně přijat závěr o nutnosti nařídit žalobcům povinnost odstranit stavbu plotu. Ten se však musí opírat o skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, správní rozhodnutí musí být přesvědčivě zdůvodněno a v řízení samotném je třeba respektovat procesní pravidla a práva účastníků řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci naopak měli ve věci plný úspěch, proto oběma přísluší náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby spočívající v jednom písemném podání ve věci samé, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], ve výši 3100 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobci byli zastoupeni jedním zástupcem a jím provedený úkon byl pro oba žalobce společný, náleží za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů za jeden společný úkon činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Výše odměny připadající na každého z žalobců tak činí 2630 Kč (tj. 3100 snížených o 20 % plus jedna polovina z částky 300 Kč). Protože zástupce žalobců nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, jedná se o částku konečnou.

[29] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. června 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu