



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **A. D.**, zastoupené Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem, sídlem Moravská 924/6, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2020, č. j. KrÚ 88018/2020/110/OMSŘI/Be, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 1. 2022, č. j. 52 A 4/2021–65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 1. 2022, č. j. 52 A 4/2021–65, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] V projednávané věci jde o posouzení podmínek dodatečného povolení stavby oplocení (zdi) mezi pozemkem žalobkyně a přiléhajícími pozemky sousedů. Magistrát města Pardubic (stavební úřad) zamítl dne 16. 7. 2020 žalobkyninu žádost o dodatečné povolení stavby „*oplocení o výšce 3,05 m u východní hranice pozemku st. parc. č. X v katastrálním území X*“. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, který žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[3] Soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné. Z odůvodnění rozhodnutí bylo podle soudu zřejmé, že žalobkynina žádost o dodatečné povolení stavby byla zamítnuta pro rozpor s obecnými požadavky na výstavbu [§ 129 odst. 3 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], konkrétně s § 7 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, dle kterého (mimo jiné) oplocení pozemku nesmí svým rozsahem, tvarem a použitým materiálem narušit charakter okolí. Žalobkyně přitom žádnou žalobní námitkou nezpochybnila zjištění správních orgánů, že lokalita, kde se stavba nachází, je zastavěna převážně rodinnými domy venkovského typu s užitkovými zahradami, které jsou oploceny ploty menší výšky. Jedná se především o ploty z pletiva, dřevěné či o ploty s podezdívkou. Nepopřela též, že předchozí zděné oplocení výšky 1,5 m nahradila širším oplocením dvojnásobné výšky a že žádné oplocení v dané lokalitě nedosahuje takové výšky. Za těchto okolností proto dle soudu zjevně obстоjí nosný důvod zamítavého výroku rozhodnutí žalovaného (i správního orgánu prvního stupně), že takový plot vzhledem ke svému rozsahu [cca 3 metry vysoký zděný plot (z tvárnic o rozměru 372 mm x 240 mm x 249 mm) o délce cca 15 metrů] narušuje charakter okolí, který je determinován především charakterem a strukturou okolních staveb (příčemž charakter staveb je určován jejich tvarem, výškou apod.). Ostatně výšku 3 m je možno obecně v případě plného plotu (např. zděného či z betonových desek) u objektu pro bydlení v intravilánu považovat za nestandardní. Nadto žalobkyně v žalobě nijak nezpochybnila argument žalovaného, že jí sledovaných cílů (ochrana před obtěžováním pohledem ze sousedních nemovitostí, ochrana majetku) lze dosáhnout i oplocením nepřesahujícím výšku v dané lokalitě obvyklou, resp. 2 metry.

[4] Soud nepřisvědčil ani tvrzení, že stavba není plotem, ale „*jakousi atriiovou zdí*“, neboť charakter domu neodpovídá atriiovému domu a sama žalobkyně v žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení uváděla, že se jedná „*o výměnu oplocení*“. Stejně tak soud neakceptoval tezi, že nešlo o novou stavbu, nýbrž pouze o změnu stavby dokončené, neboť nebylo zachováno vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby. Stejně tak nešlo ani o údržbu stavby, neboť původní plot zcela zanikl a byl nahrazen novým.

[5] S ohledem na nosný důvod zamítnutí žalobkyniny žádosti nebylo dle soudu nutné zabývat se správností úvah žalovaného ohledně pocitu stísněnosti, který stavba plotu může u sousedů vzhledem ke své výšce vyvolat. Nad rámec nutného odůvodnění dodal, že žalovaný se nepokoušel analyzovat subjektivní pocity sousedů žalobkyně, své úvahy založil na objektivních skutečnostech (rozměrech navrhované stavby) a zkušenostech oprávněných úředních osob.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[7] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť se dostatečně nevypořádal s jejími konkrétními námitkami, které uplatnila vůči rozhodnutí žalovaného, a neodůvodnil své závěry.

[8] Zejména tvrdí, že charakter oplocení je posuzován zcela nesprávně, pokud je porovnáván s klasickým a v místě jistě obvyklým a běžným oplocením zahrad, ačkoliv se

pokračování

v posuzovaném případě jedná pouze o „připlocení“ úzkého prostoru před vchodem do domu stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka tak setrvává na svém názoru, že pro řízení není podstatné, jaké stavby včetně jejich oplocení se nacházejí v okolní lokalitě, neboť v jejím případě se nejedná o typické oplocení zahrady u domu, ale v podstatě o atriovou zeď, a z tohoto pohledu měla být stavba plotu při zkoumání jejího vlivu na okolí posuzována. Krajský soud přisvědčil argumentaci žalovaného, ovšem žalovaný i krajský soud při posuzování dané otázky vycházeli pouze z právně nepodloženého subjektivního pohledu, aniž by se opřeli o řádně provedené důkazy.

[10] Dále stěžovatelka namítá, že v případě oplocení nelze aplikovat pravidlo vyplývající z § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, že o změnu dokončené stavby oplocení se jedná pouze v případě, že bude zachováno jeho vnější půdorysné i výškové ohraničení, protože za takové situace by žádná taková změna stavby proveditelná nebyla.

[11] Dále stěžovatelka brojí proti interpretaci závěrů žalovaného týkajících se subjektivních pocitů sousedů stěžovatelky provedené krajským soudem, neboť odůvodnění krajského soudu nemá oporu v rozhodnutí žalovaného a soud žalovanému tzv. *vkládá do úst, co nikdy neřekl*, a činí závěry opírající se o skutečnosti, ze kterých žalovaný nevycházel.

[12] Závěrem stěžovatelka uvádí, že žalovaný a následně ani krajský soud vůbec nebrali v úvahu, že má dle § 79 odst. 2 písm. f) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona právo na stejném místě postavit bez povolení stavebního úřadu zděné oplocení do výšky 2 m, a rozdíl je tedy pouze v tom, že postavila oplocení o 1 m vyšší, aniž by přitom jakkoliv zasáhla do vlastnických či jiných práv majitele sousední nemovitosti nebo ohrozila veřejné zájmy.

[13] **Žalovaný** se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] 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 nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena, (...)*

[17] Dle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

[18] Dle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. *oplocení pozemku nesmí svým rozsahem, tvarem a použitým materiálem narušit charakter stavby na oploceném pozemku a jejího okolí a nesmí omezovat rozhledové pole sjezdu připojujícího stavbu na pozemní komunikaci.*

[19] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, který se dostatečně nevypořádal s námitkami, jež vůči rozhodnutí žalovaného v žalobě uplatnila.

[20] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán či soud považuje námitky účastníka (žalobce) za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem (žalobcem) za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, či ze dne 26. 4. 2013, č. j. 5 Afs 44/2012-19). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá také situace, kdy správní orgán či soud zcela opomenul vypořádat některou z uplatněných námitek (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS) a v rozhodnutí na ni nelze nalézt ani implicitní odpověď (viz *a contrario* rozsudek ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[21] Nejvyšší správní soud musí dát v této části kasační argumentaci stěžovatelky za pravdu. Stěžovatelka již v řízení před krajským soudem tvrdila, že žalovaný srovnává nesrovnatelné, pokud tvrdí, že daná stavba oplocení není v místě obvyklá, neboť tato stavba není klasickým oplocením volného pozemku, ale jakousi atriovou zdí, která odděluje a uzavírá uličku úzkou cca 1,5 metru se vstupem do domu od vedlejšího pozemku.

[22] Krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby postavil zejména na tom, že aproboval argumentaci žalovaného o narušení charakteru okolí stavbou (oplocením), a dodal, že stěžovatelka nezpochybňuje, že v okolní zástavbě se ploty takového typu nevyskytují. Na výše uvedenou námitku reagoval tak, že na stavbu nemůže být pohlíženo jako na atriovou zeď, neboť se nejedná o atriový dům a stěžovatelka požádala o dodatečné povolení oplocení.

[23] Taková reakce však svědčí o nepochopení podstaty stěžovatelčiny žalobní námitky. Stěžovatelka se svou argumentací nesnažila soud přesvědčit o tom, že žalovaný měl její stavbu charakterizovat jiným způsobem v rámci povolovacího řízení či že se vůbec nejedná o stavbu oplocení. Tvrdila, že s touto skutečností (tedy tím, že nejde o klasické oplocení pozemku, ale o zeď těsně přiléhající k domu oddělující sousední pozemek od vstupu do domu, který je umístěn z boční strany) se měl soud vypořádat z *hlediska požadavků dle § 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb.* (viz strana 6 žaloby), tedy z hlediska posouzení narušení oplocované stavby či charakteru okolí takovým plotem, resp. zdí.

[24] Jádrem jejího tvrzení tak spočívá v přesvědčení o nesprávné aplikaci pravidel uvedených v § 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb. na její případ, neboť obvyklé oplocení v dané lokalitě (které, jak správně uvádí krajský soud, stěžovatelka nijak nerozporovala a nečiní tak ani v kasační stížnosti) není srovnatelným s její situací.

[25] Krajský soud však k námitce takto nepřistoupil. Nevysvětlil, proč má za to, že stěžovatelčina námitka není důvodná a stavba oplocení narušuje charakter okolí (na základě porovnání s jinými v místě obvyklými typy oplocení), ačkoliv se vizuálně jedná

pokračování

v podstatě o rozšíření stavby domu (tedy jak tvrdí stěžovatelka „připlocení“ úzké uličky mezi jejím domem a sousedním pozemkem).

[26] Skutečnost, zda jde o oplocení volného pozemku, resp. zahrady přiléhající k domu, či jako ve stěžovatelčině případě oplocení úzkého průchodu ke vstupu do domu z boční strany (tj. nejedná se o oplocení tzv. do ulice, přičemž délka 15 metrů je celková délka několikrát zalomené zdi oddělující stěžovatelčin pozemek od pozemků sousedů), může být dle Nejvyššího správního soudu podstatnou při posuzování, jaký vliv má takové oplocení na samotnou hlavní stavbu a na její okolí (zda narušuje obvyklý ráz zástavby či nikoliv) podle § 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb. Touto otázkou se však krajský soud v projednávané věci vůbec nezabýval, ačkoliv stěžovatelka v žalobě takovou námitku uplatnila. Z tohoto pohledu je nutno posoudit rozhodnutí žalovaného a učinit závěr o jeho přezkoumatelnosti, resp. zákonnosti. To se v dané věci dosud nestalo. Proto je předčasným také hodnocení krajského soudu ohledně části odůvodnění rozhodnutí žalovaného týkající se pocitů stísněnosti vyvolaných oplocením u vlastníků sousední stavby, které krajský soud provedl pouze nad rámec nosných důvodů svého rozhodnutí.

[27] Výše uvedená vada nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v přezkumu té části odůvodnění rozsudku krajského soudu, v níž se se stěžovatelčinými námitkami dostatečně vypořádal.

[28] Krajský soud správně posoudil, že v dané věci nemůže jít o změnu dokončené stavby. Ze správního spisu je zřejmé, že na místě staré cihlové zdi o výšce cca 1,5 metru byla nově vybudována zeď z tvárnic, která je širší a vyšší než zeď původní. Jedná se tak o novou stavbu, která nemůže být hodnocena jako změna dokončené stavby, ať již v podobě nástavby či stavební úpravy. Krajský soud k tomu správně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165), z níž vyplývá, že téměř kompletní odstranění původní stavby a nahrazení stavbou novou nelze hodnotit jako stavební úpravy a jedná se o novou stavbu. Stavební úpravou se rozumí změny dokončené stavby, při nichž se nemění vnější půdorysné ani výškové ohraničení stavby. Obvykle jde o vestavby (vestavba bytu do dosud prázdného půdního prostoru), přestavby, změny vzhledu stavby (zřízení nového okna nebo zazdění stávajícího), dispoziční změny stavby (zřízení, nebo naopak vybourání příčky v jednotlivých místnostech) a podobně (rozsudek ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, bod 17). Skutečnost, že definice změny dokončené stavby dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona nemusí být aplikovatelná na jakýkoliv typ stavby (např. na oplocení, jak namítá stěžovatelka) nemůže být důvodem pro to, aby správní orgán či soud tato zákonná kritéria při posouzení věci neaplikoval.

[29] Pro věc není relevantní ani skutečnost, že je stěžovatelka oprávněna na stejném místě bez povolení stavebního úřadu postavit zděné oplocení do výšky 2 metrů, jak namítá. Stěžovatelka se rozhodla vybudovat na místě zděný plot o výšce 3 metrů, který vyžaduje územní rozhodnutí, resp. souhlas, aniž jím disponovala. Stavební zákon umožňuje určité typy staveb [jako je za určitých podmínek oplocení do výšky 2 metrů podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona] budovat bez součinnosti se stavebním úřadem. Jedná se o stavby svou povahou spíše jednoduché, u nichž není předpoklad zásadního negativního vlivu na veřejný zájem chráněný stavebním zákonem. Ostatní stavby však podléhají povolovacím procesům právě z toho důvodu, aby správní orgán mohl posoudit, zda s takovým veřejným zájmem nejsou v rozporu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soud k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[31] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 10. května 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu