



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Ing. P. J.**, zast. Mgr. Matyášem Moskou, advokátem, se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Pohořelice**, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2022, č. j. 29 A 5/2022-80,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

[1] Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezákonné nečinnosti s jiným úkonem, než je vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, když nedošlo k zahájení řízení o odstranění stavby oplocení na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemkem par. č. XB, vše v k. ú. Troskotovice.

[2] Žalovaný vydal dne 12. 12. 2018 územní souhlas č. j. MUPO-56932/2018/SU/DVJ, sp. zn. SZ MUPO 12328/2018, na základě oznámení záměru oplocení pozemku H. K. (dále jen „stavebník“), jejíž pozemky sousedí s pozemky stěžovatelky. Souhlas byl udělen pro

záměr oplocení pozemku parc. č. XC při hranici s pozemkem par. č. XB, vše v k. ú. Troskotovice.

[3] Na základě uvedeného územního souhlasu byl stavební záměr realizován a po jeho dokončení byl územní souhlas napaden manželem stěžovatelky žalobou u krajského soudu, který tento územní souhlas zrušil rozsudkem ze dne 29. 1. 2021, č. j. 29 A 30/2020-76, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Zároveň však krajský soud konstatoval, že *„zrušení napadeného rozhodnutí nemá vliv na zákonnost umístění předmětného záměru, neboť byl předmětný záměr umístěn v dobré víře ve správnost rozhodnutí správního orgánu. Dle § 96 odst. 7 stavebního zákona přitom žalovaný již nemůže vést další řízení o územním souhlasu a zároveň, z důvodu, že předmětný záměr je stavbou oplocení dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14 stavebního zákona, není k realizaci předmětného záměru potřeba stavební povolení ani souhlas s ohlášením stavby.“* Stěžovatelka následně zjistila, že stavební záměr byl proveden nad rámec územního souhlasu, kdy došlo k výstavbě plotu i na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemkem parc. č. XB v k. ú. Troskotovice a na hranici mezi pozemky parc. č. XA a XD oba v k. ú. Troskotovice, přičemž druhý uváděný pozemek je ve společném jmění stěžovatelky a jejího manžela.

[4] Stěžovatelka podala podnět k zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), v rozsahu nad rámec územního souhlasu, tj. oplocení na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemky parc. č. XB a XD vše v k. ú. Troskotovice. Žalovaný zahájil řízení o odstranění stavby pouze ve vztahu k části oplocení přiléhající k pozemku stěžovatelky (parc. č. XD), jelikož podle něj část oplocení přiléhající k pozemku parc. č. XB byla vybudována na základě územního souhlasu (nesouhlasí s tím, že by se územní souhlas měl vztahovat pouze na pozemek parc. č. XC).

[5] V **žalobě** stěžovatelka tvrdí nezákonný zásah spočívající v tom, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění stavby v rozsahu části oplocení na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemkem parc. č. XB. Nesouhlasí s žalovaným, dle kterého napadená část oplocení byla vybudována na základě územního souhlasu, jelikož přestože pozemek parc. č. XA v k. ú. Troskotovice nebyl výslovně zmíněn ve výroku územního souhlasu, byl zakreslen v situačním výkresu, který je nedílnou součástí územního souhlasu; přestože byl územní souhlas krajským soudem zrušen, stavební záměr byl realizován ještě před tímto zrušením a stavebníkovi tak svědčí dobrá víra na základě zásady presumpce správnosti správního rozhodnutí.

[6] **Krajský soud** žalobu stěžovatelky zamítl jako nedůvodnou. Jádrem argumentace stěžovatelky spočívalo v tom, že výrok územního souhlasu neobsahuje pozemek parc. č. XA v k. ú. Troskotovice, ale toliko pozemek parc. č. XB v k. ú. Troskotovice, a stavebník tedy nemohl být v dobré víře v zákonnost umístění stavby. Krajský soud však této argumentaci nepřisvědčil, jelikož přestože výrok územního souhlasu skutečně sporný pozemek neobsahuje, v situačním výkresu je tato část záměru vyznačena jednoznačně. Situační výkres je přitom neoddělitelnou součástí územního souhlasu. Podle krajského soudu tak tento rozpor pouze prohlubuje nepřezkoumatelnost územního souhlasu konstatovanou rozsudkem krajského soudu ze dne 29. 1. 2021, č. j. 29 A 30/2020-76, nicméně nijak nebrání tomu, aby stavebníkovi i nadále svědčila dobrá víra ve správnost rozhodnutí žalovaného. Důvodem pro to je, že již ze situačního plánu předloženého v oznámení stavebního záměru

pokračování

stavebníka jednoznačně plyne úmysl oplotit tento pozemek při hranici s pozemkem parc. č. XB v k. ú. Troskotovice až k hranici s pozemkem stěžovatelky. Tento záměr je pak zjevný i z odůvodnění územního souhlasu, jelikož se zde uvádí, že „*oplocení bude dále pokračovat směrem k hranici s pozemkem parc. č. XD, kde bude ukončeno.*“ Přestože tedy žalovaný svým postupem zatížil územní souhlas zásadními procesními nedostatky a způsobil tak jeho nepřezkoumatelnost nejen pro nedostatek důvodů, ale i pro nesrozumitelnost, nelze tyto nedostatky přičítat k tíži stavebníka. Dle krajského soudu tak žalovaný v projednávané věci nemůže být nečinný, když předmětné oplocení bylo vybudováno v dobré víře, a tedy není důvod k jeho odstranění.

[7] V **kasační stížnosti** se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.).

[8] V první řadě stěžovatelka namítá, že vnitřní rozpornost územního souhlasu zakládá jeho nicotnost. Tuto vnitřní rozpornost podle stěžovatelky konstatoval již krajský soud, když uvedl, že žalovaný „*nevyzval stavebníka k odstranění rozporu mezi textovou a výkresovou částí oznámení záměru*“. Žádným způsobem ji ale právně nezhodnotil, ačkoliv tak byl povinen učinit z moci úřední. Podle stěžovatelky je územní souhlas nicotný právě z důvodu rozporu mezi výrokem a jeho odůvodněním, respektive situačním plánem jako přílohou. Ve výroku územního souhlasu je zmíněn toliko pozemek parc. č. XC. Podle stěžovatelky není seznatelné, jaký je obsah územního souhlasu, k čemu stavebníka opravňuje a jaké povinnosti mu ukládá. Není tak podle ní pochyb o tom, že se jedná o rozhodnutí nicotné, a tedy nikdy nevyvolávalo žádné veřejnoprávní účinky a není tak možné presumovat jeho správnost.

[9] Podle stěžovatelky je žalovaný povinen zahájit řízení o odstranění stavby, jelikož vzhledem k tomu že nicotný územní souhlas nemohl založit žádné právní následky, stejně tak nemohl založit ani dobrou víru na straně stavebníka; argumentace žalovaného ohledně nedůvodnosti odstranění stavby je dle stěžovatelky mylná, jelikož tato byla provedena bez veřejnoprávního titulu a důvody pro zahájení řízení o jejím odstranění jsou nesporné.

[10] Stěžovatelka dále rozporuje závěr krajského soudu, že stavebník realizoval stavbu v dobré víře, když ji provedl v souladu s územním souhlasem. Jedinou právně závaznou částí územního souhlasu je podle stěžovatelky jeho výroková část. Pouze v případě, že by tato část přímo odkazovala na přílohy územního souhlasu (tedy i situační plán), bylo by možné polemizovat, zda může i tato část vyvolat právní účinky, nicméně tak se v projednávané věci nestalo. Výrok územního souhlasu odkazuje pouze na pozemek parc. č. XC, nicméně stavebník realizoval stavbu nad jeho rámec i na jiném pozemku. S ohledem na to, že výrok správního rozhodnutí je jeho klíčovou částí, nemůže podle stěžovatelky žalovaný argumentovat dobrou vírou stavebníka, který si jej nepřčetl s alespoň běžnou mírou pozornosti a opatrnosti. Stavebník naopak musel vědět, že na pozemku oplocení postavit nemůže.

[11] Žalovaný ve svém **vyjádření** ke kasační stížnosti nesouhlasí s argumentací stěžovatelky a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Podle žalovaného realizoval stavebník na pozemku oplocení na základě v době stavby platného územního souhlasu. Vychází zde z toho, že součástí územního souhlasu byl i situační plán, na kterém je povolené oplocení

vyznačeno zcela jasně. Zároveň žalovaný připomíná, že zahájil řízení o odstranění stavby ve vztahu k oplocení přiléhajícímu k pozemku stěžovatelky (tj. na hranici mezi pozemky parc. č. XA a XD), které zcela zjevně nebylo předmětem vydaného územního souhlasu. Krajský soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2021, č. j. 29 A 30/2020-76, kterým zrušil územní souhlas, uvedl, že oplocení bylo realizováno v dobré víře a nemá být znovu povolováno. Žalovaný proto nezahájil řízení o odstranění stavby v rozsahu, v jakém územní souhlas předpokládal realizaci oplocení (tj. na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemkem parc. č. XB). Poukazuje rovněž na sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 24. 6. 2019 č. j. JMK90163/2019, kde krajský úřad konstatoval, že „nelze dospět k závěru, že část stavby oplocení umístěná na pozemku parc. č. XA, oba v k. ú. Troskotovice byla realizována bez územního souhlasu.“ Podle krajského úřadu tak neexistuje důvod pro zahájení řízení o odstranění této části stavby a žalovaný v projednávané věci nebyl nečinný.

[12] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval (ne)přezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž je třeba přihlížet, i kdyby ji stěžovatelka nenamítala – tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by jí měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Podle stěžovatelky měla tato vada spočívat v nedostatku důvodů, jelikož se krajský soud dostatečně nevypořádal se všemi argumenty obsaženými v žalobě. Stěžovatelka neuvádí, které konkrétní žalobní argumenty má za nevypořádané. Její žalobní argumentace jako celek nicméně směřuje výhradně k otázce, zda stavebník na pozemku vybudoval oplocení v souladu s územním souhlasem, respektive v dobré víře v jeho zákonnost, s čímž se krajský soud ve svém odůvodnění vypořádal. Jak vyplývá z ustálené judikatury zdejšího soudu, krajský soud nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné žalobní argumentace; tento postup tak může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto námitkách uvažováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Přestože si lze nepochybně představit podrobnější odůvodnění

pokračování

rozsudku krajského soudu, s podstatou věci se vypořádal. Nejvyšší správní soud tak námitce nepřezkoumatelnosti nepřisvědčil a rozsudek věcně přezkoumal.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nejedná se však o rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Nelze proto na něj uplatnit bez výhrady instituty správního řádu (tedy ani požadavky na výrok, či odůvodnění „rozhodnutí“); správní řád se použije pouze přiměřeně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43).

[17] Stěžovatelka v první řadě argumentuje zjevnou vnitřní rozporností územního souhlasu, pro kterou měl krajský soud vyslovit jeho nicotnost, kterážto vada řízení je dle ustálené judikatury vadou, ke které soud přihlíží i bez návrhu. Přestože zdejší soud v obecné rovině souhlasí s tím, že nicotnost rozhodnutí je vadou, kterou se soud musí zabývat z úřední povinnosti, v projednávané věci nicotnost územního souhlasu neshledal. Vnitřní rozpornost územního souhlasu podle stěžovatelky spočívá v rozporu mezi jeho výrokem a odůvodněním, respektive situačním plánem tvořícím jeho přílohu. Rozpor mezi výrokem rozhodnutí a jeho odůvodněním je přitom typickým příkladem nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 24/2005-55). Vnitřní rozpornost ve smyslu § 77 odst. 1 věta druhá správního řádu je tak třeba chápat takový rozpor, který by měl účastníky správního řízení zavazovat ke vzájemně si odporujícím plněním. Z objektivního hlediska je domáhání se práv a povinností z takového rozhodnutí právně či fakticky nemožné, případně neproveditelné (srov. JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 582). Pokud stěžovatelka uvádí, že krajský soud měl konstatovat nicotnost územního souhlasu, když shledal rozpor mezi textovou a výkresovou částí oznámení záměru (potažmo územního souhlasu), nelze s ní souhlasit. Tímto širokým výkladem nicotnosti stěžovatelka *de facto* vyprazdňuje podstatu nepřezkoumatelnosti jako vady řízení a v zásadě říká, že pokud je v rámci správního rozhodnutí shledán jakýkoliv rozpor, stává se toto rozhodnutí nicotné se všemi souvisejícími důsledky. Takovému výkladu zjevně nelze přisvědčit.

[18] Nicotnost je ze své podstaty nejzávažnějším následkem vad správního rozhodnutí. Z toho důvodu je tak třeba ji odlišovat od „pouhé“ nezákonnosti správního rozhodnutí. V projednávané věci je přitom nesporné, že minimálně ve vztahu k oplocení na pozemku parc. č. XC je z územního souhlasu seznatelné, že v tomto rozsahu jej žalovaný povolil (shoduje se zde výrok územního souhlasu s jeho odůvodněním i situačním plánem). S tímto ostatně ve své kasační stížnosti souhlasí i stěžovatelka, když uvedla, že „územní souhlas svou výrokovou částí přiznává stavebníkovi oprávnění provést stavbu pouze pro území vymezené v samotném výroku, nikoliv na sousedních pozemcích, jak provedl stavebník.“ Minimálně v tomto rozsahu je tak územní souhlas z hlediska jeho předmětu nutno považovat za zcela jasný. Co se týká oplocení pozemku, je pravdou, že územní souhlas trpěl nejen nedostatky důvodů (pro které byl zrušen krajským soudem), ale i rozporem mezi výrokovou částí a jeho odůvodněním. Jak již nicméně zdejší soud uvedl výše, tento rozpor nezakládá nicotnost rozhodnutí, ale je projevem právě jeho nepřezkoumatelnosti. Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že tato vada územního souhlasu prohlubuje jeho nepřezkoumatelnost, pro kterou byl již krajským soudem zrušen, nezakládá však jeho nicotnost.

[19] S tímto závěrem úzce souvisí i otázka dobré víry stavebníka v zákonnost územního souhlasu v době výstavby oplocení. Stěžovatelka dovozuje absenci dobré víry stavebníka nejen z důvodu jí tvrzené nicotnosti územního souhlasu (u které se neuplatní presumpce platnosti a správnosti správního rozhodnutí), ale i z toho, že právně závaznou částí rozhodnutí (zde územního souhlasu) je toliko jeho výrok, který v případě územního souhlasu vůbec nezmiňuje předmětný pozemek. Dobrá víra tak mohla stavebníkovi svědčit pouze v rozsahu výroku územního souhlasu (tj. pro pozemek parc. č. XC), nikoliv však již ve vztahu ke spornému pozemku.

[20] S ohledem na to, že otázkou nicotnosti územního souhlasu se zdejší soud zabýval v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku, zbývá posoudit otázku dobré víry stavebníka ve vztahu k územnímu souhlasu. K tomuto Nejvyšší správní soud poznamenává, že třebaže platí, že částí správního rozhodnutí způsobující právní účinky je jeho výrok, nelze od něj zcela oddělovat jeho odůvodnění, potažmo přílohy (tyto lze *largo sensu* považovat za součást odůvodnění samotného). Z hlediska presumpce správnosti územního souhlasu, a s tím spojené dobré víry stavebníka, je proto nutné posuzovat územní souhlas jako celek ve vzájemných souvislostech všech jeho částí. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že zásada presumpce správnosti se má vztahovat toliko k výroku územního souhlasu, jelikož odůvodnění je jeho neoddělitelnou součástí. Je nepochybné, že územní souhlas nebyl prostý vad, které následně způsobily jeho nezákonnost. Toto však lze v souladu se zásadou presumpce správnosti a platnosti správního rozhodnutí konstatovat až v okamžiku jeho pravomocného zrušení (v tom ostatně tkví smysl zásady samotné). Pokud tedy odůvodnění územního souhlasu i situační plán odkazovaly i na provedení oplocení na předmětném pozemku (situační plán svým zákresem a odůvodnění obsahuje formulaci „*oplocení bude dále pokračovat směrem k hranici s pozemkem parc. č. XD, kde bude ukončeno*“), je třeba dobrou víru stavebníka nutně dovozovat i k oplocení vybudovanému v souladu s nimi, i přes to, že tato část oplocení není uvedena ve výroku územního souhlasu.

[21] Jak vyplývá ze správního spisu, již v oznámení záměru stavebníka byl rozpor mezi textovou částí, ve které byl zmíněn toliko pozemek parc. č. XC a částí obsahující situační plán tvořící přílohu textové části, která na něj přímo odkazovala, kde bylo vyznačeno oplocení v rozsahu, v jakém jej povolil žalovaný v územním souhlasu, tedy i na předmětném pozemku. I přes tento rozpor byl stavebník žalovaným vyzván k zaplacení správního poplatku ve věci „*[o]plocení, pozemků p.č. XC, XA, XE, XF, XG Troskotovice*“, který byl stavebníkem ve stanovené lhůtě uhrazen. Je tak zjevné, že stavebník i žalovaný od počátku vedli řízení s tím, že oplocení bude vybudováno i na předmětném pozemku. Ve vztahu k dobré víře v zákonnost územního souhlasu je tuto skutečnost nepochybně třeba zohlednit, a to ve prospěch stavebníka. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stavebníkovi svědčila dobrá víra v zákonnost územního souhlasu včetně oplocení na sporném pozemku.

pokračování

[22] Podle § 96 odst. 7 stavebního zákona platí, že dojde-li ke zrušení územního souhlasu po povolení stavby, územní souhlas ani územní rozhodnutí se již nevydává. Žalovaný tedy po zrušení územního souhlasu nemohl vydat nový územní souhlas. Zároveň s ohledem na to, že záměr je stavbou oplocení, dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14 stavebního zákona ve znění účinném do 23. 1. 2023 nepotřeboval stavebník k realizaci záměru stavební povolení ani souhlas s ohlášením stavby. Žalovaný tak ani po zrušení územního souhlasu nemohl zahájit řízení na odstranění stavby, jelikož k tomu neměl žádný právní titul. Nemohl se tak dopustit nezákonného zásahu do práv stěžovatelky spočívajícím v nečinnosti.

[23] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla úspěšná, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 4. prosince 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu