



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **JUDr. J. N., Ph.D.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Matouškem, Ph.D.
sídlem Baškirská 1404/1, 101 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

za účasti: **Ing. et Ing. O. J., MBA**
bytem X
zastoupena advokátem JUDr. Filipem Svobodou
sídlem U Demartinky 1, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2023, č. j. 068057/2023/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou dne 28. 6. 2023 do datové schránky soudu domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2023, č. j. 068057/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil I. výrok rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 3. 2023, č. j. MUJ/03096/2023/ŠkK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým stavební úřad osobě zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) nenařídil odstranění stavby betonového oplocení o výšce 2 m mezi pozemky p. č. XA a XB v k. ú. X a obci X (dále jen „sporná stavba“, všechny nemovitosti uvedené v tomto rozsudku se nachází v témže katastrálním území a obci). II. výrokem prvostupňového rozhodnutí, který žalobce odvoláním nenapadl, stavební úřad nařídil stavebníkovi odstranění stavby nazvané „*psí kotec*“ umístěné převážně v jihovýchodní části pozemku p. č. XB (dále jen „pozemek žalobce“) a částečně v severovýchodní části pozemku p. č. XA (dále jen „pozemek stavebníka“).

Obsah žaloby

2. Žalobce namítal, že ve správním řízení od počátku dochází k nedůvodným průtahům. Upozornil na to, že stavebník měl 17 měsíců na předložení titulu dokládajícího vlastnictví jeho pozemku.
3. Dále žalobce namítal podjatost žalovaného, kterou dovodil z toho, že žalovaný odmítl opakované žádosti o opatření proti nečinnosti a od samého počátku vystupoval jako obhájce stavebníka. Bezdůvodně zohledňoval námítky a návrhy, které stavebník nikdy nevzněl. Žalovaný též ignoroval žádosti žalobce o uvedení skutečného stavu do souladu se stavem zapsaným v katastru nemovitostí. Žalovaný též poskytl lhůty, které nemohly skončit, protože jejich konec stanovil na neexistující den. Namísto přezkumu merita věci měl navíc žalovaný nezákonně zjišťovat osobní údaje žalobcova zástupce a následně je úmyslně zveřejňovat.
4. Žalobce též považoval za nesprávné vymezení sporné stavby ve vztahu k hranicím pozemků. Správní orgány podle něj jen nekriticky převzaly vyjádření stavebníka z 30 let starého správního spisu a neautorizovaných stavebních podkladů. Nákresey údajného oplocení správní orgány dezinterpretovaly díky tomu, že zdánlivě postrádají přesné vymezení (vzdálenosti) k hranicím pozemku, stavbám či jiné pevně situované věci, aby bylo možné spornou stavbu zaměřit.
5. Žalobce rovněž rozporoval nekonzistentní přístup žalovaného k informacím z katastru nemovitostí a neprovedení ohledání na místě. Stavební úřad při místním šetření zjistil, že podklady stavebníka neodpovídají skutečnosti, přesto ale vycházel ze záznamů katastru nemovitostí o zakreslených stavbách, které ale na pozemku nejsou situovány.
6. Z toho žalobce dovodil, že žalovaný ignoroval nevěrohodnost podkladů pro ohlášení stavby ve spojení s faktickým stavem kotců pro psy, přestože při místním šetření zjistil, že stavby jsou užívány jako skladiště a postaveny na pozemku žalobce (k pozemku stavebníka byly neoprávněně přičleněny části pozemku žalobce). To rozhodnutí Komise pro výstavbu Místního národního výboru ve Zvoli (dále jen „MNV“) ze dne 22. 4. 1975, č. j. 71/75, neumožňovalo. Správní orgány přesto ignorovaly žalobcův návrh na materiální restituci.

7. Závěrem žalobce zdůraznil, že žalovaný nedůvodně rozhodl o ponechání sporné stavby, která byla povolena pouze jako dočasná stavba, jež bude neprodleně na pokyn stavebního úřadu odstraněna. Zcela ignoroval, že povolení sporné stavby bylo zneužito ke zbudování nepovoleného skladiště na cizím pozemku. Správní orgány se tak nevypořádaly s možnou legalizací nepovolených staveb a se zásahem do vlastnického práva žalobce. Účelově také přehlédly naprostou nedostatečnost podkladů pro vydání stavebních povolení ke stavbě skladiště.

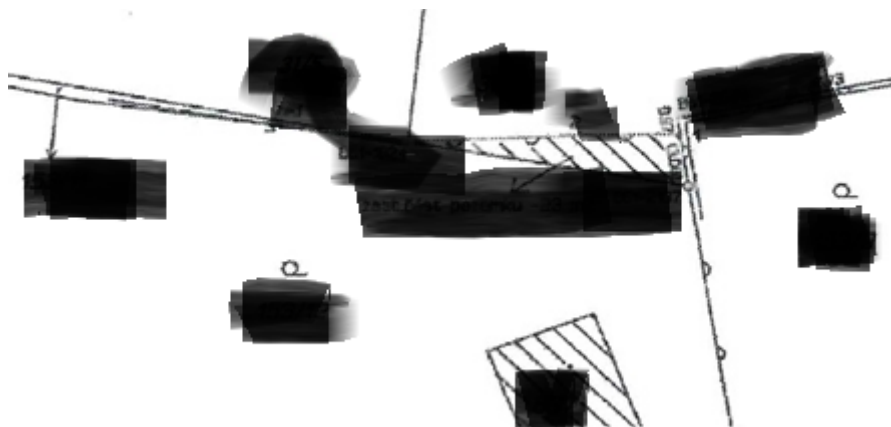
Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. S odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že s účinností od 1. 1. 2018 podle § 79 odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „stavební zákon“) nevyžadují opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či zastavitelné ploše, rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Tyto stavby podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžadují ani ohlášení či stavební povolení. Sporná stavba se přitom skládá z betonového oplocení výšky 2 m, nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi ani s veřejným prostranstvím a nachází se v zastavěném území. Nemůže jít proto o nepovolenou stavbu. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) neupravuje možnost ukončení řízení zahájeného z moci úřední v případech zjištění, že nebyly dány důvody pro jeho zahájení. Zná pouze zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 2 správního řádu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, ale vyplývá, že v případě zahájení řízení o nařízení odstranění stavby lze podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona též vydat výrok, kterým stavební úřad odstranění stavby nenařídí. Žalovaný proto nenařídil odstranění sporné stavby, byť může být stavbou neoprávněnou.
9. Žalovaný vycházel ze zjištění stavebního úřadu, že stavba psího kotce obsahuje zastřešení sedlovou střechou, betonovou podlahu, stěny na jižní a západní straně z kari sítí na ocelových sloupcích ukotvených do sporné stavby (betonového oplocení). Sporná stavba mohla sloužit i jako boční část kotce, nicméně má samostatný účel – oplocení pozemku stavebníka. Nikde není stanoveno, že oplocení nemůže být využito jako podpěrný bod přiléhající stavby, čímž ovšem neztrácí funkci oplocení. Žalobce neuvedl žádný argument k tvrzení, že spisový materiál nekoresponduje s napadeným rozhodnutím. Jednoznačně bylo zjištěno, že sporná stavba nepřesahuje 2 m výšky, tvoří rozhradu mezi sousedními pozemky, které nejsou veřejně přístupnou pozemní komunikací nebo veřejným prostranstvím, a nachází se v zastavěném území. Pokud žalobce se spornou stavbou nesouhlasí, tak i pokud byla postavena na cizím pozemku, není v pravomoci stavebního úřadu spornou stavbu řešit a zůstává pouze v občanskoprávní rovině, zda to budou řešit osoby, kterých se sporná stavba týká.

Podstatný obsah správního spisu

10. Dne 26. 2. 2021 žalobce podal stavebnímu úřadu podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění sporné stavby a stavby psího kotce (poznámka soudu: psí kotec byl původně označován jako „garáž či dílna“, pro lepší přehlednost jej soud uvádí pouze jako psí kotec) na pozemcích stavebníka. Uvedl, že svůj pozemek zdědil a na pozemku stavebníka je nepovolená stavba garáže či dílny zasahující i na jeho pozemek. K tomu doložil vytyčovací

geodetický náčrt ze dne 18. 2. 2021 (výřez z něj s doplněnými čísly pozemků viz níže), na kterém je vyznačena část pozemku žalobce, jež měla být oddělena spornou stavbou plotu a zastavěna stavbou psího kotce. Podle katastrální mapy má být jižní hranice pozemků p. č. XB a XC přímá a severozápadní roh pozemku p. č. XD se má zarývat v součtu 4,05 m do žalobcova pozemku p. č. XB. Reálně se však linie oplocení na hranici pozemků p. č. XC a XB láme a roh plotu pozemku p. č. XD za linii sporného plotu ční severním směrem jen 0,97 m.



11. Dne 30. 3. 2021 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku. V protokolu uvedl, že hranice pozemku žalobce a pozemku stavebníka je vymezena betonovým oplocením (sporná stavba), které se na místě dle stavebníka nachází nejméně od roku 1980. Část sporné stavby tvoří jednu stranu přistavěného psího kotce (nyní sklad) o rozměrech cca 2,4 x 5 m, který se na místě také nachází minimálně od roku 1980. Zlom v oplocení je 1 m široký. V návaznosti na toto zjištění stavební úřad vyzval stavebníka k doložení dokladů legálnosti staveb ve lhůtě 30 dnů. Stavebník prohlásil, že stavby na jeho pozemku jsou ve stavu, v jakém je koupil v roce 2000.
12. Přílohu protokolu tvoří fotodokumentace. Sporná stavba je betonovým oplocením a současně slouží jako jedna (delší) stěna psího kotce, jehož druhou (kratší) stěnou je oplocení pozemku p. č. XD, přičemž zbylé dvě stěny tvoří jen ocelové kari sítě připevněné na okrajích k ocelovým sloupkům přišroubovaným k plotu. Z fotografií není zřejmé, zda váha sedlové střechy psího kotce je nesena též spornou stavbou plotu, nebo jen ocelovými sloupky.
13. Ve správním spisu jsou následně založeny dokumenty týkající se staveb: oznámení zahájení stavby psího kotce o rozměrech 2 x 4 m ze dne 4. 12. 1991 (přijaté následujícího dne Obecním úřadem Zvole u Prahy) včetně geometrického plánu k oddělení nynějšího pozemku st. 837, v jehož situačním nákrese je psí kotec znázorněn v severovýchodním rohu pozemku stavebníka, jehož severní hranice probíhá přímo bez zalomení, přičemž pozemek p. č. XD do pozemku žalobce neproniká; sdělení Komise výstavby při Obecním úřadu Zvole u Prahy, že dne 5. 12. 1991 vzala stavbu kotce na vědomí; nedatovaný situační plán, patrně zpracovaný při dělení pozemků; místopřísežné prohlášení Ireny a Bohumily Zíkových ze dne 22. 11. 1984, mimo jiné že oplocení pozemku stavebníka provedly se souhlasem MNV v roce 1975; prohlášení tří sousedů a dvou poslanců MNV ze dne 24. 11. 1984 potvrzující existenci chaty na pozemku stavebníka asi od roku 1950; a konečně též souhlas MNV ze dne 22. 4. 1975, č. j. 71/75 výst., k oplocení pozemku stavebníka č. XA Oleško mj. s podmínkou, že stavba plotu je pouhé provizorium a stavebník je povinen jej na výzvu příslušných úřadů

v budoucnu přizpůsobit potřebám zastavovacího plánu, nebo bude-li to vyžadovat veřejný zájem.

14. Dne 14. 4. 2021 stavební úřad sdělil žalobci a stavebníkovi, že neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění stavby. Jedná se totiž o občanskoprávní spor o hranice mezi pozemky.
15. Dne 25. 4. 2021 žalobce podal u stavebního úřadu „žádost“ o opatření proti nečinnosti. Zdůraznil, že oplocení je podle rozhodnutí ze dne 22. 4. 1975 provizoriem a stejně tak psí kotec podléhal stavebnímu povolení. Zdůraznil, že žádná z obou staveb nemohla být postavena na cizím pozemku. Dne 6. 5. 2021 stavební úřad tuto žádost postoupil žalovanému coby nadřízenému správnímu orgánu.
16. Opatřením ze dne 29. 9. 2021 žalovaný podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal stavebnímu úřadu, aby zjistil skutečný stav věci. Není zřejmé, kde mají být sporná stavba a psí kotec umístěny a zda byly doloženy doklady opravňující k jejich provedení.
17. Dne 26. 10. 2021 stavební úřad provedl opakované místní šetření. Zaznamenal rozměry psího kotce (2,55 x 4,85 m, výška 3,1 m v hřebenu střechy), výšku sporné stavby plotu 2 m a „odskočení“ rohu oplocení pozemku p. č. XD severním směrem v rozsahu 1 m. Polohu psího kotce a sporné stavby stavební úřad načrtl na katastrální mapu. Dále provedl opakovanou a podrobnější fotodokumentaci sporné stavby a psího kotce. Přílohu tvoří opětovně vytyčovací náčrt geodeta ze dne 19. 1. 2021 a katastrální ortofotomapy.
18. Dne 2. 11. 2021 stavební úřad sdělil žalovanému, že faktická hranice mezi pozemky žalobce a stavebníka je vymezena spornou stavbou o výšce 2 m již od roku 1975. Souhlas s oplocením pozemku stavebníka vydal MNV dne 22. 4. 1975. Dále stavební úřad podrobně popsal umístění psího kotce a konstatoval, že tato stavba byla v souladu s tehdejšími předpisy řádně ohlášena. Stavební úřad proto opětovně uzavřel, že se jedná o občanskoprávní spor o hranice mezi pozemky.
19. Dne 28. 11. 2021 žalobce opětovně „požádal“ prostřednictvím stavebního úřadu o opatření proti nečinnosti. Zopakoval svou dřívější argumentaci a trval na nutnosti zahájení řízení o nařízení odstranění stavby.
20. Dne 13. 12. 2021 stavební úřad sdělil žalovanému, že opatření proti nečinnosti splnil zasláním sdělení ze dne 1. 11. 2021 též žalobci (doručeno 13. 12. 2021). Žalovaný si následně vyžádal předložení úplného spisového materiálu a opatřením ze dne 13. 6. 2022 podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal stavebnímu úřadu, aby ve lhůtě do 30 dnů zahájil řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby psího kotce a sporné stavby, které byly povoleny pouze na pozemku stavebníka, a nikoliv žalobce. Ani dlouhodobost umístění „černou“ stavbu nelegalizuje.
21. Dne 19. 7. 2022 proto stavební úřad oznámil stavebníkovi zahájení řízení o nařízení odstranění sporné stavby a stavby psího kotce.
22. Dne 26. 7. 2022 stavebník namítl vydržení vlastnického práva k zastavěné části pozemku žalobce a zdůraznil, že obě stavby mají povolení. Uzavřel, že celou záležitost ohledně nároků vůči těmto stavbám považuje za promlčenou.
23. Dne 29. 8. 2022 stavební úřad vyzval stavebníka, aby ve lhůtě do 31. 11. 2022 (což následně opravným usnesením ze dne 21. 9. 2022 opravil na 30. 11. 2022) doložil právní titul k nabytí vlastnictví části pozemku žalobce, anebo že podal žalobu na určení vlastnictví. Současně stavební úřad usnesením přerušil řízení.

24. Dne 2. 9. 2022 se žalobce proti tomuto usnesení odvolal. Dne 28. 11. 2022 stavebník zopakoval své námitky proti oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Dne 30. 11. 2022 žalovaný potvrdil usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 24. 8. 2022.
25. Dne 2. 10. 2022 žalobce podal u Krajského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti, jíž se domáhal, aby stavební úřad v řízení dále postupoval. Dne 19. 4. 2023 Krajský soud v Praze usnesením č. j. 59 A 34/2022-90 řízení podle § 47 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zastavil, neboť žalobce vzal žalobu zpět s odůvodněním, že stavební úřad přestal být v řízení nečinný.
26. Opatřením vypraveným dne 20. 2. 2023 totiž stavební úřad oznámil, že pokračuje v řízení o nařízení odstranění jak sporné stavby, tak psího kotce. Dne 10. 3. 2023 pak vydal **prvostupňové rozhodnutí**. Ke sporné stavbě uvedl, že s účinností od 1. 1. 2018 nevyžadují podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či zastavitelné ploše. Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžadují ani stavební povolení či ohlášení. Sporná stavba je betonovým oplocením výšky 2 m nehraničícím s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi ani s veřejným prostranstvím a nachází se v zastavěném území. Nebyly proto dány důvody pro zahájení řízení o odstranění sporné stavby. Z rozsudku NSS ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, vyplývá, že v případě zahájení řízení o nařízení odstranění stavby lze podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona též vydat výrok, kterým stavební úřad odstranění stavby nenařídí. Stavební úřad proto nenařídil odstranění sporné stavby. Byť může být stavbou neoprávněnou, takové dotčení je nutné řešit cestou občanského práva, nikoliv práva správního. K námitkám stavebníka se stavební úřad ztotožnil se závěry žalovaného, že obě stavby se nachází mimo pozemek, pro který byly povoleny. Stavby tak byly umístěny v rozporu s vydaným povolením. Stavební úřad si sice podle § 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona nemohl učinit úsudek o otázce vydržení části pozemku žalobce stavebníkem, ale stavebník se nedomáhal určení svého vlastnického práva u soudu, ačkoliv k tomu byl vyzván. Stavebník tak nepopřel, že stavby se nacházejí na pozemku žalobce. Závěrem stavební úřad uvedl, že ani dlouhověkost nelegalizuje „černou stavbu“. Tu lze legalizovat pouze dodatečným povolením.
27. Dne 17. 4. 2023 se žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Obecně namítal neúplné a nesprávné zjištění skutkového stavu, nesprávné posouzení právní otázky, vady řízení a nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost prvostupňového rozhodnutí. Zdůrazňoval, že sporná stavba tvoří jednu ze zdí psího kotce, a proto měla být odstraněna jako jeho součást. Nezákonnou stavbu podle něj nelze legalizovat ani tím, že ke stavbě není třeba stavební povolení. Sporná stavba je postavena v rozporu se stavebním zákonem a proti vůli vlastníka pozemku. Jsou proto dány důvody pro zahájení řízení o jejím odstranění. Stavebník se k žalobcovu odvolání nevyjádřil.
28. Dne 2. 6. 2023 žalovaný vydal **napadené rozhodnutí**. V něm zrekapituloval závěry stavebního úřadu a ztotožnil se s nimi. Nikde není stanoveno, že stavba oplocení nemůže být využita i k jiným účelům, např. jako podpěrný bod přiléhající stavby, čímž však neztrácí funkci oplocení. Žalobce neuvedl žádný argument pro své tvrzení, že spisový materiál nekoresponduje s prvostupňovým rozhodnutím. Bylo jednoznačně zjištěno, že sporná stavba je oplocením nepřesahujícím 2 m výšky, tvoří rozhradu sousedních pozemků, které nejsou veřejně přístupnou pozemní komunikací ani veřejným prostranstvím a jsou v zastavěném území. Pokud vlastníci sousedního pozemku se spornou stavbou nesouhlasí, i

pokud byla postavena na cizím pozemku, není to v pravomoci stavebního úřadu, nýbrž spornou stavbu je třeba řešit v občanskoprávní rovině. Podle judikatury přitom požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí nesmí být přemrštěné a postačí, když i přes určitou nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, ze spisu bez pochyb rekonstruovatelné. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 5. 6. 2023.

Posouzení žaloby

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při jeho přezkumu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, neboť s tímto postupem účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili ve stanovené lhůtě nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud přitom dospěl k závěru, že podaná žaloba není důvodná.
30. Úvodem soud považuje za nutné zdůraznit, že podaná žaloba je velice obecná a na hraně srozumitelnosti. Přezkum napadeného rozhodnutí v soudním řízení správním je přitom ovládnán dispoziční zásadou, a je tedy na žalobci, aby v žalobě uvedl takové žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], z nichž bude jednoznačně seznatelné, v čemž přesně považuje závěry žalovaného za nezákonné. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně argumentaci domýšlel, neboť tím by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). To platí zvláště v případě, kdy žalobce i jeho zástupce jsou advokáty a osobami s právním vzděláním.
31. Žalobce svou argumentací brojí jak proti nenařízení odstranění sporné stavby, tak dílem snad i proti nenařízení odstranění stavby psího kotce. Z výroku prvostupňového rozhodnutí je nicméně jednoznačné, že stavební úřad nařídil odstranění stavby psího kotce, tj. žalobcově podnětu vyhověl. Spornou stavbu však nelze považovat za součást psího kotce, byť byla současně použita jako jedna jeho stěna. Věc nelze posuzovat pohledem občanského práva, nýbrž pohledem práva stavebního.
32. Podle § 2 odst. 8 stavebního zákona se souborem staveb rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.
33. Podle § 2 odst. 9 stavebního zákona stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.
34. Podle § 4 odst. 1 věty první a druhé stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru. Pokud je spolu se stavbou hlavní předmětem žádosti nebo ohlášení soubor staveb, stavební úřad všechny stavby projedná v režimu stavby hlavní.
35. Sporná stavba a psí kotec nepředstavují soubor staveb se společným režimem projednání, protože sporná stavba jakožto betonové oplocení může plnit svou funkci a existovat zcela nezávisle na psím kotci. Ve své podstatě by i psí kotec mohl hypoteticky plnit svou funkci a

existovat zcela nezávisle na sporné stavbě betonového oplocení, neboť by postačilo k nosné konstrukci z ocelových sloupů připevnit namísto plotu ještě jednu kari síť. I kdyby však bez významnějších stavebních úprav samostatně fungovat nemohl, rozhodně nelze s ohledem na skutková zjištění z místních šetření tvrdit, že existence plotu závisí na existenci psího kotce. Bylo by tomu právě naopak. Stavební úřad postupoval správně, když dvě funkčně samostatné stavby posoudil samostatně a o každé z nich rozhodl samostatným výrokem. Pakliže by stavební úřad rozhodoval o sporné stavbě jako o příslušenství psího kotce a bez dalšího nařídil její odstranění, jednalo by se o nepřiměřený zásah do vlastnického práva stavebníka (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19) uplatněný mimo rámec pravomoci stavebního úřadu, což bude ještě vysvětleno dále.

36. S ohledem na závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, má žalobce zajisté právo na to, aby stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění nepovolené stavby, která se dotýká žalobcových veřejných hmotných subjektivních práv. O tomto dotčení není mezi žalobcem a žalovaným sporu, neboť sporná stavba se dle závěrů žalovaného částečně nachází na pozemku žalobce. Podaná žaloba nicméně nereflektuje žalovaným správně připomenutou problematiku odlišování odstraňování staveb neoprávněných od odstraňování staveb nepovolených, resp. provedených v rozporu s veřejnoprávními předpisy.
37. Z veřejnoprávního pohledu musí každá stavba splňovat podmínky stanovené veřejnoprávními předpisy a být provedena na základě příslušného stavebním zákonem vyžadovaného přivolení stavebního úřadu, pokud zákon takovou ingerenci stavebního úřadu vyžaduje. Ze soukromoprávního pohledu pak musí každá stavba respektovat (nejen) absolutní majetková práva osob ve svém okolí a k jejímu provedení na cizím pozemku je potřeba právní titul podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), kterým je zpravidla souhlas vlastníka pozemku s provedením stavby nebo se zřízením práva stavby apod. Soukromoprávní titul k provedení stavby je též povinnou přílohou žádosti o povolení stavby stavebním úřadem [srov. např. § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, pokud jde o vydání územního souhlasu]. Stavební úřad je rovněž oprávněn posuzovat soukromoprávní námitky proti stavbám s výjimkou námitek týkajících se vlastnických práv (srov. např. § 114 odst. 3 stavebního zákona upravující rozsah námitek ve stavebním řízení). S ohledem na okolnosti projednávaného případu jsou relevantní tyto pravomoci stavebního úřadu:
38. Podle § 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 vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
39. Podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníku pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.
40. Podle § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby dočasné, u které uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání.
41. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 22. 2. 2022, č. j. Konf 17/2021-10, vysvětlil, že

„[z] § 129 odst. 1 písm. d) StavZ jasně plyne, že kromě staveb podléhajících režimu územního rozhodnutí nebo stavebního povolení či ohlášení stavební úřad, a nikoliv tedy soud v civilním řízení, rozhoduje o odstranění stavby, která sice nepodléhá režimu územního rozhodnutí, stavebního povolení či ohlášení, avšak byla provedena v rozporu s právními předpisy. Je přitom nesporné, že stavba plotu je právě takovým druhem stavby.“ I v tamním případě ovšem zvláštní senát dovodil, že stavební úřad může nařídít odstranění stavby plotu tehdy, pokud tato stavba porušuje veřejnoprávní předpisy. V opačném případě je dána pravomoc civilního soudu, přičemž podle § 1085 občanského zákoníku platí, že „[s]oud může na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že ten, kdo zřídil stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, musí vlastním nákladem stavbu odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu. Soud přitom přihlédne, zda k zřízení stavby došlo v dobré víře.“ V nynější věci proto stavební úřad postupoval správně, když nejprve posoudil, zda sporná stavba vyžaduje veřejnoprávní povolení, a shledal, že tomu tak není.

42. Podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše.
43. Žalobce nerozporuje závěr žalovaného, že je sporná stavba oplocením do výšky 2 m, nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a nachází se v zastavěném území. Na základě dokumentace skutečného provedení sporné stavby ve správním spisu se soud ztotožňuje se žalovaným, že sporná stavba spadá do volného režimu ve smyslu § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, a proto nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas stavebního úřadu. Žalobce nenamítal, že by sporná stavba byla v rozporu s územním plánem či právními předpisy veřejného práva. Ostatně z obsahu správního spisu takové podezření ani nevyplývá. Soud tím pádem považuje za irrelevantní posouzení otázky, zda byla sporná stavba provedena v souladu s rozhodnutím (ohlášením) Komise pro výstavbu MNV ve Zvoli ze dne 22. 4. 1975, č. j. 71/75. I pokud by byla sporná stavba provedena v nesouladu s tímto rozhodnutím (popř. ohlášením), stále by dnes spadala do volného režimu § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, čímž by bylo její původní provedení v rozporu s povolením *ex post* zhojeno změnou právní úpravy. Nepovolená stavba je totiž protiprávní stav (srov. již zmíněný nález I. ÚS 1956/19, bod 37), který může zhojit buď její odstranění, nebo dodatečné povolení, anebo právě změna právní úpravy, na základě které již stavba nevyžaduje povolení stavebního úřadu.
44. Ústavní soud v bodě 41 nálezu I. ÚS 1956/19 uzavřel, že: „rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezabavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“ V případě sporné stavby lze konstatovat, že do

veřejného práva již aktuálně nijak nezasahuje a žalobce není zbaven právní ochrany, pokud jde o související zásah do jeho soukromých práv.

45. Je sice pravdou, že sporná stavba zasahuje do vlastnického práva žalobce, ovšem samotná tato skutečnost nemůže být důvodem pro zásah stavebního úřadu do vlastnického práva stavebníka. Nelze totiž přehlédnout, že v citovaném nálezu se ÚS vyjadřoval k situaci, kdy se s ohledem na datum zahájení řízení o odstranění stavby měl stavební úřad podle přechodných ustanovení novely stavebního zákona řídit již neúčinnou právní úpravou, která v daném případě ještě vyžadovala pro realizaci posuzované stavby souhlas stavebního úřadu. Jestliže i v takovém případě musel stavební úřad dbát na přiměřený zásah do vlastnického práva stavebníka, tím spíše nelze nařídít odstranění stavby, jestliže žalovaný v tomto případě musí již od počátku řízení vycházet z právní úpravy, která k realizaci sporného plotu žádnou ingerenci stavebního úřadu nevyžaduje (tento stav přitom platí již od 1. 1. 2018, prodlevy při reakci na podněty žalobce k odstranění stavby tedy závěr o chybějícím rozporu sporné stavby s veřejným právem neovlivnily). Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je tedy třeba vykládat tak, že skutečnost, že stavba byla provedena bez rozhodnutí stavebního úřadu nebo jiného úkonu jej nahrazujícího, nelze hodnotit jen historicky k datu jejího vzniku, ale tento stav musí být dán i podle právní úpravy, kterou se stavební úřad řídí v době rozhodování o nařízení odstranění stavby.
46. Ze shora uvedeného je tedy zjevné, že nebyl dán důvod pro to, aby žalovaný nařídil odstranění sporné stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) nebo d), a nebyl splněn ani důvod podle písm. f) stavebního zákona, jelikož doba trvání sporné stavby nebyla konkrétně vymezena a žalobce v žalobě ani konkrétně netvrdí, že by nastal některý z důvodů výslovně předpokládaných rozhodnutím (ohlášením) Komise pro výstavbu MNV ve Zvoli ze dne 22. 4. 1975, č. j. 71/75, pro něž by měl stavební úřad vyzvat stavebníka k odstranění „provizorní“ stavby. Je tedy v pořádku, pokud stavební úřad rozhodl tak, že se odstranění sporné stavby nenařizuje (k formulaci výroku viz rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93). Jedinou cestou, jakou může žalobce bránit svá práva, je od 1. 1. 2018 občanskoprávní žaloba na odstranění neoprávněné stavby ve smyslu § 1085 občanského zákoníku. Rozhodnutí žalovaného a nynější rozsudek ovšem neznamenají, že by snad žalobce svůj sousedský spor definitivně prohrál, nýbrž jen to, že nezvolil správný procesní postup.
47. Žalobce dále vznesl celou řadu námitek proti postupu stavebního úřadu a žalovaného, aniž by ovšem tato tvrzená pochybení jakkoliv srozumitelně upřesnil. Z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není podstatné, zda v něm žalovaný detailně reagoval na veškeré odvolací námitky (ostatně žalobcovo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí je lakonické a také nepřiliš srozumitelné), nýbrž to, zda proti nim postavil logicky ucelené a objektivně natolik přesvědčivé skutkové a právní závěry, z nichž alespoň implicitně vyplývá, proč žalovaný považoval odvolací námitky za nedůvodné (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78). Nadto soud přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí zkoumá jen v rozsahu, který je nezbytný k posouzení uplatněných žalobních bodů.
48. Ze správního spisu je zjevné, že stavební úřad při dvou místních šetřeních dostatečně fotograficky zdokumentoval rozměry sporné stavby tak, aby bylo na tomto základě možné spornou stavbu bezpečně zařadit do volného režimu podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Žalobce sice tvrdí, že stavební úřad nesprávně vymezil spornou stavbu ve vztahu k hranicím pozemků, nicméně neuvedl, v čem by měla tato nesprávnost přesně spočívat.

Z protokolu o opakovaném místním šetření ze dne 26. 10. 2021 a jeho příloh je jednoznačné, že stavební úřad řádně zdokumentoval spornou stavbu a stavbu psího kotce coby stavby nacházející se na žalobcově pozemku. To odpovídá též závěrům opatření proti nečinnosti, které dne 13. 6. 2022 učinil žalovaný vůči stavebnímu úřadu. Ve vztahu k psímu kotci stavební úřad konstatoval, že byl proveden v rozporu s ohlášením stavebnímu úřadu na žalobcově pozemku a nařídil jeho odstranění. Není tedy pravdou, že by správní orgány nekriticky převzaly vyjádření stavebníka z 30 let starého správního spisu, byť musel žalovaný prvotní závěry stavebního úřadu korigovat. Tato dílčí žalobní námitka je přitom příliš obecná na to, aby bylo možné seznat, co přesně tím měl žalobce na mysli.

49. Žalobce toliko blíže upozornil na nižší přesnost dobových dokumentů, opět však bez jasných závěrů. V případě psího kotce totiž ohlášení stavebnímu úřadu ve smyslu § 57 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1992 a § 14 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, ve znění účinném do 16. 7. 1992 nevyžadovalo žádnou podrobnou dokumentaci tak, jak je nám známa v případě stavebního zákona z roku 2006. Pro ohlášení drobné stavby dříve skutečně postačoval toliko její stručný písemný popis doplněný o jednoduchý situační náčrt bez nutnosti vypracování projektové dokumentace ověřené autorizovaným architektem či stavebním technikem. V případě sporné stavby při ohlášení z roku 1975 platil zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, a vyhlášky ministra-předsedy Státního výboru pro výstavbu č. 144/1959 Ú. l. (Ú. v.), kterou se provádí zákon o stavebním řádu, které byly též spíše neformální. Dokumenty z archivu stavebního úřadu tak odpovídají dané době a tehdejším neformálním požadavkům na ohlašování staveb.
50. Žalobce dále namítal, že žalovaný měl údajně nekonzistentní přístup k údajům z katastru nemovitostí a neprovedl místní šetření, nicméně tato žalobní námitka je natolik nesrozumitelná, že soud není s to posoudit, co jí měl žalobce vlastně na mysli. Otázka údajů z katastru nemovitostí navíc nemůže žádným myslitelným způsobem popřít skutečnost, že sporná stavba je ve volném režimu § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Katastr nemovitostí je rozhodný pro evidenci věcných práv, nikoliv pro posuzování legality staveb v režimu stavebního zákona.
51. Žalobce též namítal podjatost žalovaného, kterou dovedl z jeho procesního postupu v řízení.
52. Podle § 14 odst. 1 správního řádu je každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.
53. Žalobce předně v rozporu s § 14 odst. 3 správního řádu nenamítal podjatost oprávněných úředních osob ve správním řízení, nýbrž tak učinil až v nyní projednávané žalobě, ačkoliv k některým postupům, z nichž je podjatost dovozována, došlo ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí (především žalovaným učiněná opatření proti nečinnosti vůči stavebnímu úřadu). To ovšem v souladu s ustálenou judikaturou neznamena, že by se jí soud neměl zabývat.
54. I tak ale tyto námitky neobstojí. Předně není pravdou, že by žalovaný odmítl opakované žalobcovy žádosti o opatření proti nečinnosti. Žalobcově první žádosti ze dne 20. 4. 2021 žalovaný vyhověl dne 29. 9. 2021 tak, že podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal

stavebnímu úřadu zjistit skutečný stav věci, neboť jeho dosavadní zjištění považoval za nedostatečná. V návaznosti na druhou žalobcovu žádost ze dne 28. 11. 2021 pak žalovaný dne 13. 6. 2022 podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu výslovně nařídil stavebnímu úřadu, aby ve vztahu ke sporné stavbě a ke stavbě psího kotce zahájil řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalovaný tedy naopak žalobcovým žádostem vyhověl. Žalobce neupřesnil, jaké námitky a návrhy stavebníka měly správní orgány zohledňovat. Již z toho, že stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím nařídil odstranění stavby psího kotce, je zjevné, že tomu tak nebylo. Stavební úřad se v úvodu celé kauzy sice dopustil pochybení, nicméně tato pochybení zhojil žalovaný právě již zmiňovanými opatřeními proti nečinnosti. Stejně tak není nepřekonatelnou vadou řízení, že stavební úřad v jedné z úředních písemností adresované stavebníkovi omylem zmínil 31. listopad, ačkoliv má tento kalendářní měsíc pouze 30 dnů. Vždyť stavební úřad toto své pochybení obratem napravit rozhodnutím o opravě zřejmých nesprávností. Ze správního spisu potom ani nevyplývá, že by snad správní orgány nezákonně zjišťovaly osobní údaje žalobcova advokáta. Tuto svou dílčí námitku žalobce nijak nespecifikoval.

55. Úplně na závěr pak soud k žalobcově námitce uvádí, že samotná délka správního řízení nemůže způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť lhůty pro vydání správního rozhodnutí podle § 71 správního řádu nebo zvláštní právní úpravy jsou lhůtami toliko pořádkovými (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, č. j. 9 A 128/2010-33). Žalobci lze dát svým způsobem za pravdu, že ve vztahu ke sporné stavbě došlo k jistým průtahům. Tyto průtahy však neměly žádný dopad na výsledek řízení, protože již od 1. 1. 2018 zde chyběl důvod pro to, aby stavební úřad nařídil odstranění sporné stavby, přičemž první podnět žalobce stavební úřad obdržel teprve v roce 2021.

Závěr a náklady řízení

56. Vzhledem k tomu, že uplatněné žalobní body nejsou důvodné, soud žalobu jako celek podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O náhradě nákladů účastníků řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalovaný pak nemá v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok, protože mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné další náklady nevznikly. Soud tudíž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
58. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil v řízení žádné povinnosti a rovněž neshledal důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. jí proto soud ani nemohl přiznat náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. března 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu