



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **L. Z.**, zast. Mgr. Patrikem Šorfem, advokátem, se sídlem V lipách 10, Praha, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Plzeň 3**, se sídlem Pětatřicátníků 20/7, Plzeň, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Z. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 4. 2023, č. j. 77 A 129/2020-111,

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 .**
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností proti shora označenému rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala ve skutečnosti, že žalovaný nenařídil exekuci odstraněním stavby přístřešku u rodinného domu na adrese Z. 575/11, P. 3 – S., na pozemku parc. č. X1 v k. ú. S.

[2] Stěžovatelka v **žalobě** namítala, že osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) neodstranila stavbu celou, tedy všechny její části a odstranila pouze její střešní plášť. Stěžovatelka byla přesvědčena, že stavebník jednal v rozporu s pravomocným rozhodnutím žalovaného a domáhala se odstranění i zbytku stavby, která spočívala v její jižní zdi.

[3] **Krajský soud** ve věci již jednou rozhodoval. Původně stěžovatelka podala žalobu na ochranu před nečinností žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o nařízení exekuce. Tuto žalobu krajský soud rozsudkem ze dne 12. 1. 2021, č. j. 77 A 129/2020-25, zamítl. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2022, č. j. 5 As 21/2021-23, byl citovaný rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Kasační soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, dle kterého ne zahájení řízení vedených z moci úřední může v konkrétním případě a za splnění stanovených podmínek představovat nezákonný zásah správního orgánu, pročez se lze proti němu dovolat ochrany cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Kasační soud proto uložil krajskému soudu, aby stěžovatelku vyzval ke změně uplatněného žalobního typu a následně žalobu posoudil dle hledisek vyplývajících z rozsudku rozšířeného senátu.

[4] Krajský soud konstatoval, že z rozsudku rozšířeného senátu vyplývají následující komplexy podmínek, za nichž je možno shledat v ne zahájení řízení vedeného z moci úřední nezákonný zásah správního orgánu. Prvý komplex podmínek spočívá v tom, že stěžovatelka musí podanou zásahovou žalobou cílit na ochranu vlastních veřejných subjektivních práv, nesmí žalobu využívat jako *actio popularis*. Je tedy třeba, „aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem ne zahájil řízení z moci úřední. Třebaže toto řízení slouží v první řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu.“ Ke druhému komplexu podmínek, jenž je provedením zásady subsidiarity zásahové žaloby, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: „Nesmí (...) existovat žádné jiné správní řízení ani žádný jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.).“ Třetí komplex podmínek pak tkví v posouzení, zda stěžovatelka podáním zásahové žaloby nezneužívá právo. Rozšířený senát ve svém rozsudku následně zdůraznil subsidiaritu zásahové žaloby vycházející z § 85 s. ř. s. a z ní vyplývající povinnost stěžovatelky vyčerpat dostupné prostředky ochrany či nápravy, přičemž zmínil využití podnětu podle § 42 správního řádu. „Aby tedy vůbec bylo možno hovořit o tom, že se správní orgán dopouští nečinnosti, která je nejenom protizákonná, ale zkracuje na subjektivním právu též samotného žalobce, musí se na základě podnětu budoucího žalobce dle § 42 správního řádu správní orgán dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je povolán správní orgán.“ Krajský soud dospěl k závěru, že podmínky stanovené výše uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu NSS byly splněny.

[5] Krajský soud především zdůraznil, že v exekučním řízení může dojít k vymožení toliko té povinnosti, která byla uložena exekučním titulem (pokud ji povinný v určené lhůtě sám dobrovolně nesplní). Je-li sporné, zda povinný dobrovolně splnil, co mu exekuční titul uložil, je proto v první řadě podstatné postavit na jisto, jaká povinnost byla exekučním titulem vlastně uložena. Teprve poté je možno hodnotit, zda tato povinnost byla či nebyla dobrovolně splněna. Krajský soud podotkl, že není možné pomocí exekučního řízení či soudního řízení správního o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, který je spatřován v nenařízení správní exekuce tam, kde by podle mínění stěžovatelky tato měla být nařízena, napravovat případné vady samotného exekučního titulu, ať už skutečně existující,

pokračování

popřípadě jen tvrzené. V projednávané věci je exekucním titulem rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. UMO3/51735/19, sp. zn. VÝST/02651/08/Sl/Zá, jímž bylo stavebníkovi nařízeno odstranění stavby, definované ve výroku jako „*přístřešek lichoběžníkového půdorysného tvaru o rozměrech 2,30 m – 3,70 m x 6,25 m – 6,42 m vzniklý prodloužením západní střechy stávající kolny, umístěný na pozemku p. č. X1 v k. ú. S.*“. Žalovaný v protokolu vyhotoveném dne 6. 11. 2020, kdy byla učiněna kontrola plnění jeho rozhodnutí, uvedl, že přístřešek byl odstraněn. Krajský soud odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého pouze výrok rozhodnutí správního orgánu je schopen nabýt právní moci a vykonatelnosti. Z dostupné judikatury vyplývá, že přístřeškem je rozuměna zpravidla taková pozemní stavba (konstrukce) menších rozměrů, jež je zastřešena, avšak nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř stavby a ven (srov. shrnutí vývoje pojmu „přístřešek“ v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 54 A 183/2018-40, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, který se zabýval vymezením pojmu „lehký přístřešek“). Krajský soud dospěl k závěru, že stěny nepředstavují nedělitelnou součást přístřešku, jak se domnívá stěžovatelka.

[6] Krajský soud konstatoval, že v námitkách, které předložil stavebnímu úřadu zástupce stěžovatelky dne 29. 7. 2015, se mj. uvádí, že původním oplocením byl plaňkový plot, který existoval ještě v roce 1992, což dokazovala fotografie. Tento plot odstranil stavebník a místo něho vystavěl z betonových prefabrikátů nosnou zeď, avšak nezaložil ji v místě původního plotu na svém pozemku, ale částečně na pozemku stěžovatelky. Na základě toho se stěžovatelka domáhala mj. i nařízení odstranění celé jižní stěny nelegální stavby z betonových prefabrikátů s dřevěnou nástavbou. Na základě rekapitulace správního řízení krajský soud dospěl k závěru, že ačkoliv otázka samotných betonových segmentů, respektive problematika jejich umístění (tj. zda tyto spočívají částečně na pozemku stěžovatelky či nikoli) byla ve správním řízení nadnesena, rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. UMO3/51735/19, se k ní však nijak nevyjadřuje. Z ničeho ani nelze dovodit, že by tato otázka byla určující ve vztahu k uložené povinnosti odstranit přístřešek. Základ celé kauzy, jak vyplývá ze spisu, je dle krajského soudu spatřován v existenci nelegálního dřevěného přístřešku. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný nebyl povinen nařídit exekuci rozhodnutí ze dne 17. 12. 2019, č. j. UMO3/51735/19, neboť toto rozhodnutí bylo již splněno. Měl-li totiž podle něj stavebník odstranit přístřešek vzniklý prodloužením západní střechy stávající kolny, učinil své povinnosti zadost tím, pokud provedl reverzní proces, tj. odstranil prodloužení západní střechy stávající kolny. Z daného rozhodnutí nelze dovozovat povinnost odstranit i betonové segmenty.

[7] V **kasační stížnosti** stěžovatelka namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka na rozdíl od krajského soudu má za to, že stavba nebyla odstraněna, tedy nebylo řádně provedeno pravomocné rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka poukazuje na to, že stavebník provedl stavbu přístřešku, aniž by k ní vyhotovil dokumentaci, která by obsahovala situační zákres umístění ve vztahu k hranicím se sousedními pozemky; proto lze podle stěžovatelky stavbu posuzovat pouze podle jejího skutečného provedení. Dle stěžovatelky se jako dostatečné pro účely správního řízení jeví to označení, které použil žalovaný ve svém rozhodnutí. Dále stěžovatelka odkazuje na § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“); tato ustanovení definují pojem stavby, přičemž za stavbu se považují i nosné zdi, jakožto stavební konstrukce. Stavebník sice požádal o dodatečné stavební povolení, nicméně

následně vzal svoji žádost zpět, tudíž stavební úřad vydal rozhodnutí, kde stavebníkovi uložil její odstranění, což dle stěžovatelky stavebník neučinil a stavební úřad měl povinnost odstranění stavby vynutit formou exekuce, přičemž stěžovatelka odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, dle kterého stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni advokát (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře zdejší soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech a jak se vypořádal s uplatněnými námitkami (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Je třeba též připomenout, že správní orgány ani soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci, jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Mohou proti tvrzení stěžovatele postavit vlastní právní názor, v jehož konkurenci účastníkem uplatněná argumentace jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která znemožňuje věcný přezkum napadeného

pokračování

rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek výše uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Krajský soud vystihl podstatu věci, dostatečně se vypořádal s veškerými námitkami stěžovatelky a své závěry přehledně, srozumitelně, logicky a přesvědčivě odůvodnil.

[14] Nejvyšší správní soud předepisuje, že ve velmi vleklém stavebním řízení se, jak správně konstatoval již krajský soud, řešilo pouze odstranění dřevěného přístřešku. Podnětem pro zahájení řízení o odstranění stavby byl stěžovatelkou namítaný přesah střechy přístřešku na její pozemek. Krajský soud zcela správně zdůraznil, že pouze výrok rozhodnutí správního orgánu může nabýt právní moci a vykonatelnosti; v tomto ohledu je tedy klíčový výrok I správního rozhodnutí o odstranění stavby. Z rozhodnutí o odstranění stavby jednoznačně vyplývá, že přístřešek vznikl prodloužením západní střechy stávající kolny. Jednalo se o prodlouženou střechu ze strany zděné kolny, jejíž stavba, respektive rekonstrukce a přístavba ke staré stavbě z roku 1935, byla řádně ohlášena v roce 1998. Přístřešek, tak jak byl ve správním spise zdokumentován, byl otevřený a na jeho ploše byl uskladněn starý materiál. Krajský soud rovněž poskytl judikaturní definici přístřešku, se kterou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Jedná se tedy o takovou pozemní stavbu (konstrukce) menších rozměrů, jež je zastřešena, avšak nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř stavby a ven. Přístřešek tedy nemusí být ukotven na zdi jakožto nutné konstrukci. Pro vymezení předmětu rozhodnutí o odstranění stavby, tedy přístřešku, je zásadní, jak je v něm odstraňovaná stavba definována. Krajský soud provedl ve svém rozhodnutí analýzu podstatných skutečností vleklého správního řízení v bodech 45 až 51, na něž Nejvyšší správní soud odkazuje. Jak žalovaný (stejně tak i Magistrát města Plzně, jakožto odvolací orgán) přístřešek ve svých rozhodnutích konstantě definují jako dřevěný přístřešek a jižní a západní zeď jako oplocení. To, že střecha přístřešku byla ukotvena na zdech, které tvoří oplocení neznamena rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu, že tyto zdi jsou součástí přístřešku a mají být odstraněny s tímto přístřeškem (tím spíše pokud byly zbudovány před prodloužením střechy zděné kolny, jak vyplývá z podkladů ve spise).

[15] Není mezi stranami sporu, že na hranici pozemku se již historicky nacházela stavba, původní WC, dle geografických plánů z roku 1935, jejíž zeď tvořila hranici mezi pozemky stěžovatelky a stavebníka. Dle územního souhlasu byla tato stavba z roku 1935 rozšířena a na jejích základech byla postavena zděná kolna, jejíž zeď, která tvoří hranici mezi pozemkem stěžovatelky a stavebníka byla prodloužena a vedle ní byla vybudována zděná podezdívka na které byla umístěna dřevěná nástavba skládající se z dřevěných prken umístěných vodorovně, která plnila funkci oplocení mezi pozemky. Svědkyně L. L., jejíž výpověď je zachycena v záznamu ze dne 29. 3. 2010, uvedla, že tato stavba byla postavena stavebníkem někdy okolo roku 2000. Dle starých leteckých snímků dodaných stěžovatelkou, které jsou obsahem správního spisu, měla být prodloužena střecha kolny až v roce 2002. Řízení o nařízení odstranění stavby bylo ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno 1. 8. 2008 na základě provedení místního šetření. Magistrát města Plzně rovněž ve svém rozhodnutí ze dne 13. 5. 2013, č. j. MMP/093178/13, uvedl, že považuje za základ celé kauzy existenci nelegálního dřevěného přístřešku. Pokud by správní orgán za přístřešek považoval i jižní zeď, která je tvořena z betonových prefabrikátů, tak by jej nedefinoval jako dřevěný. V rámci správního řízení byl přístřešek definován jako prodloužení střechy stávající kolny

spočívající na dřevěných krovech. Zástupce stavebníka v podání ze dne 21. 5. 2014 uvedl, že podezdívka, která je v původní linii oplocení roku 1935, byla postavena již v roce 1995. V rámci celého správního řízení však nebyla řešena problematika umístění jižní a západní zdi, ani z něj nevyplynulo, že by tyto zdi dle názoru správních orgánů byly součástí přístřešku a měly tak být odstraněny. Z přiložené fotodokumentace je patrné, že při odstranění střešního pláště a dřevěných krovů byla odstraněna i dřevěná nástavba spočívající na podezdívce.

[16] Z vyjádření stěžovatelky a jí doložených fotografií k žalobě je patrné, že zeď navazuje na původní plotní sloupky, čili lze učinit závěr, že je postavena na místě původního plotního oplocení, tak jak tvrdí stavebník. Nejvyšší správní soud nemá důvodu se domnívat, že by se o plot nejednalo. Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému i krajskému soudu, že došlo k odstranění stavby, tak jak je definována ve výroku I. rozhodnutí o odstranění stavby. Byl odstraněn střešní plášť, prodloužení střechy vedoucí ze zděné kolny, který přesahoval až na pozemek stěžovatelky; toliko střešní přesah na pozemek stěžovatelky byl od začátku tohoto řízení namítán.

[17] Ze správního spisu nevyplynulo, že by zeď byla předmětem řízení o odstranění stavby, jak ve svém rozhodnutí rovněž uvádí krajský soud. Stejného názoru je dle svého vyjádření k žalobě jak žalovaný, tak i Magistrát města Plzně, jako odvolací orgán. Ten mimo jiné ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2014, č. j. MMP/159235/14, konstatoval, že se stavební úřad má zabývat přístřeškem, nikoliv oplocením, čímž měl na mysli namítanou jižní zeď, a uložil stavebnímu úřadu provést místní šetření a rozhodnout o odstranění stavby. Z obsahu spisu je zřejmé, že zeď na jižní straně byla součástí původního oplocení, a tudíž nebyla předmětem řízení o odstranění stavby. Stejně odpovědi se ostatně stěžovatelce dostalo k oznámení podezření na přečin, které učinil její zástupce, pan Dalibor Pech dne 6. 11. 2020, č. j. UM03/42382/20; stavební úřad v odpovědi zcela jednoznačně uvedl, že jižní zeď přístřešku představuje oplocení, které nebylo předmětem rozhodnutí o odstranění stavby. Sama stěžovatelka v kasační stížnosti upozorňuje na skutečnost, že jižní zeď stojí hned vedle plotních sloupků na místě původního plaňkového oplocení, které chce stěžovatelka obnovit, resp. chce nahradit jeden typ plotu jiným.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle § 6 stavebního zákona obecní úřad, který je stavebním úřadem, „a) vydává rozhodnutí a provádí jiná opatření podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, není-li dále stanoveno jinak, b) vydává rozhodnutí, provádí jiná opatření a vykonává další činnosti podle části čtvrté, c) poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona“. Je to tedy právě stavební úřad (žalovaný), kdo je kompetentní k vydávání územních rozhodnutí, kontrole plnění jím vydaných rozhodnutí, jakožto k provádění místních šetření, kterými kontroluje, zda jsou realizované stavby na území jeho působnosti postaveny v souladu se zákonnými ustanoveními. Stavebním úřadům náleží kontrola dodržování *objektivního stavebního pořádku*, zatímco stěžovatelka hájí svá subjektivní práva. Ze spisu vyplývá, že žalovaný provedl dne 6. 11. 2020 kontrolu výkonu pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby a vyhotovil o místním šetření protokol, kde bylo zaznamenáno, že stavba byla odstraněna; setrval přitom na tom, že jižní zeď je součástí oplocení; jeho odstranění nařízeno nebylo. Stavební úřad při mnoha místních šetřeních nadto neshledal, že by parametry oplocení byly v rozporu s § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Pokud by shledal, že oplocení neodpovídá požadavkům § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, tak by

pokračování

byl povinen zahájit řízení o odstranění stavby z moci úřední dle § 129 stavebního zákona, jak ostatně učinil již v roce 2008 při zjištění neschválené stavby přístřešku. Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného podotýká, že od roku 2018 je oplocení vyčleněno do tzv. volného režimu, kdy při splnění zákonných podmínek nepodléhá vydání územního rozhodnutí či ohlášení stavebního záměru. Dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona tak rozhodnutí o umístění stavby ani stavební souhlas nevyžaduje „*oplocení do výšky 2 m, které nebrání s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše*“. Dle § 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*“. Pokud by tedy stavební úřad dospěl k závěru, že oplocení nesplňuje požadavky dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, je povinen zahájit řízení o odstranění stavby z úřední povinnosti, nikoli tedy až na základě podnětu stěžovatelky.

[19] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že správní řízení započalo již v roce 2008, přičemž stavba plotu se nachází v tzv. volném režimu až od roku 2018. V době zahájení správního řízení o odstranění stavby byl tedy nutný územní souhlas, případně územní rozhodnutí. Není pochyb, že stavba plotu podléhala nějakému typu povolovacího řízení. Touto otázkou se v obdobném případě krajský soud zabýval ve svém rozhodnutí ze dne 26. 5. 2022, č. j. 77 A 155/2021-144; dospěl přitom k závěru, že i přesto, že v době vybudování plotu podléhala tato stavba územnímu rozhodnutí či územnímu souhlasu, tedy plot byl zbudován bez patřičného ohlášení stavebnímu úřadu, tak po novelizaci stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. byla z povolovacích režimů vyjmuta velká množina plotů a byla přesunuta do režimu zcela volného. Dle výše zmíněného rozhodnutí tak „*rozsah subjektivního hmotného práva žalobkyně se tedy od roku 2018 zúžil tak, že žalobkyni již nenáleží účastenství v řízeních, která se týkají plotů do 2 metrů výšky na pozemku souseda, protože žádné řízení se podle stavebního zákona nevede...(..) Zákonodárce v roce 2018 jasně vymezil podmínky ochrany subjektivního hmotného práva žalobkyně tak, že v současnosti nemůže v rámci veřejnoprávního procesu mít vliv na dění na sousedním pozemku. Soud proto nemůže v roce 2022 chránit toto subjektivní hmotné právo nad rámec jeho současné ochrany jen proto, že v roce 2013 bylo chráněno v širším rozsahu. V tom se právě musí projevit rozdíl mezi objektivním právem významným pro rozhodnutí stavebního úřadu (jde o otázku, zda stavba potřebuje povolení) a subjektivním právem významným pro rozhodnutí soudu (jde o otázku, zda existuje právo žalobkyně, které lze chránit)*“.

[20] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že ani v tomto případě nejsou subjektivní práva stěžovatelky dotčena, jelikož konstatování soudu, že se jednalo o stavbu v době vzniku nepovolenou, by vedlo k zahájení řízení o odstranění stavby, které by podléhalo platnému znění stavebního zákona, přičemž dle § 79 odst. 2 písm. f) téhož zákona plot do výšky 2 metrů nevyžaduje souhlas stavebního úřadu. Situace by tak dospěla do absurdního závěru, kdy by stavební úřad musel naříditi odstranění plotu, ale stavebník by mohl okamžitě postavit plot nový se stejnými parametry, jelikož ten se nachází dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona ve volném režimu. Jak již konstatoval krajský soud ve výše zmíněném rozsudku, „*smyslem právní úpravy nařízení odstranění stavby ovšem není snaha o trestání stavební nekázně, ale ochrana veřejných a soukromých zájmů. V souzené věci však žádné zájmy hodné ochrany nejsou, neboť zákonodárce jejich posouzení vyloučil zařazením plotů do 2 metrů výšky do volného režimu. V současné době tak nelze nijak odůvodnit, jaký zájem odůvodňuje dočasné odstranění sporného plotu a převažuje nad zájmem stavebníka na zachování tohoto plotu.*

Narižené odstranění plotu by tedy bylo protiústavní, stejně jako rozhodnutí soudu, které by k tomu bylo podkladem (srov. náleží ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, č. 92/2020 Sb. ÚS)“.

[21] Lze dodat, že problematika vlastnictví plotního oplocení spadá do působnosti § 1024 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) o rozhradách:

(1) „Má se za to, že ploty, zdi, meze, strouhy a jiné podobné přirozené nebo umělé rozhrady mezi sousedními pozemky jsou společné.“

(2) „Společnou zeď může každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídit v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části.“

[22] K námitce stěžovatelky, že plot tvořený jižní zdí spočívá částečně na pozemku č. X2 v k.ú. S. náležejícího stěžovatelce, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2016, č. j. 46 A 55/2014-21, v němž se mimo jiné uvádí: *„Stav, kdy je oplocení přímo umístěno na hranici parcel, nelze vnímat tak, že neoprávněně zasahuje do pozemku souseda, třebaže to reálně může znamenat to, že hranice parcel představuje podélnou osu stavby a fakticky se tak např. polovina průměru sloupků, jejich betonových patek a podezdívky nachází na pozemku souseda a druhá polovina na pozemku stavebníka. To je totiž přirozená vlastnost plotů, jež fungují jako rozhrady ve smyslu občanského práva (§ 1024 a násl. občanského zákoníku), a přitom není důvodu tuto funkci plotů, není-li zde výslovně se odchylojící úpravy ve stavebním právu, nerespektovat i v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006).... Třebaže rozhradu zřídí pouze jeden ze sousedů, a neuplatní se tak domněnka spoluvlastnictví k plotu podle § 1024 občanského zákoníku z roku 2012, je její existence z dlouhodobého hlediska v zájmu obou vlastníků obou oddělovaných pozemků, a je proto spravedlivé, aby rozhradu bylo možné umístit právě na této hranici.“* Dle stěžovatelkou doloženého geodetického zaměření a fotodokumentace je zřejmé, že zeď stojí na místě původního oplocení, nachází se tedy na hranici mezi pozemky, jakož i to, že stojí za původním plotním sloupkem a navazuje na zeď zděné kolny, jejíž stavba byla řádně povolena formou územního souhlasu v roce 1998.

[23] Znění § 1024 občanského zákoníku zakládá vyvratitelnou domněnku, že se jedná o spoluvlastnictví stěžovatelky a stavebníka. Posouzení, v čím vlastnictví či spoluvlastnictví je toto oplocení však nenáleží Nejvyššímu správnímu soudu a nemůže být ani předmětem tohoto řízení. Příslušné k rozhodnutí jsou soudy civilní.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[26] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nejvyšší správní soud osobě

pokračování

zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto jí právo na náhradu řízení nevzniklo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 12 s. ř. s.).

Poučení:

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

V Brně dne 19. června 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu