



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **Ing. M. S.**, zastoupené Mgr. Pavlínou Plačkovou, advokátkou se sídlem Ostrava, Poštovní 1794/17, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 11. 4. 2023, č. j. 60 A 24/2022 – 95,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám její zástupkyně Mgr. Pavlíně Plačkové, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Městský úřad Vsetín (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 3. 9. 2021, č. j. MUVS-S 7952/2021POÚPSŘD-330/Ev-10, nařídil žalobkyni podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) odstranit stavbu oplocení na pozemku parc. č. XA v k. ú. J. (veškeré dále uvedené pozemky se nachází v tomto katastrálním území – pozn. NSS), neboť byla provedena bez příslušného povolení a nebyla povolena ani dodatečně. Rozhodnutí stavebního úřadu napadla žalobkyně odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2021, č. j. KUZL87452/2021 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí

žalovaného podala žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci žalobu, kterou krajský soud shledal důvodnou a shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud z hlediska skutkového stavu vycházel ze zjištění, že stavební úřad při kontrolní prohlídce konané dne 3. 9. 2020 zjistil, že na pozemku parc. č. XA, na hranici s pozemky parc. č. XB a XC, bylo žalobkyní vybudováno nové oplocení z pletiva o výšce 1,5 m na ocelových sloupcích, které dle Územního plánu Jablunka (dále jen „ÚP“) leží v ploše *PV* (veřejné prostranství s převahou zpevněných ploch), v němž není oplocení přípustným způsobem využití, neboť by zamezovalo přístupu každému bez omezení. Stavební úřad dále konstatoval, že se plocha stává veřejným prostranstvím, pokud splňuje znaky vyplývající z definice obsažené v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) *ex lege*. Stavební úřad proto uzavřel, že oplocení nesplňuje kritéria § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona (hraničí totiž s veřejným prostranstvím), a tudíž ke své realizaci vyžadovalo minimálně územní souhlas. Jelikož tento nebyl vydán a žalobkyně ani nepodala žádost o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, bylo namístě nařídit odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.

[3] Dále krajský soud konstatoval, že z § 79 odst. 2 písm. f), § 96 odst. 2 písm. a) a z § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona vyplývají tři kumulativní podmínky, jež musí být naplněny, aby bylo možné oplocení postavit bez povolovacího aktu stavebního úřadu, a to: (i) maximální výška oplocení 2 m, (ii) oplocení nehraňící s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a (iii) oplocení se nachází v zastavitelném území obce. V posuzovaném případě nebylo mezi stranami sporné, že podmínky (i) a (iii) byly naplněny; sporná tak zůstává pouze druhá podmínka.

[4] Krajský soud proto dále uvedl, že se sporné oplocení nachází na pozemku parc. č. XA při hranici s pozemky parc. č. XB a XC, avšak stavební úřad jasně neidentifikoval veřejné prostranství, s nímž má oplocení hraničit. Z konstatování stavebního úřadu uvedeného na str. 2 prvostupňového rozhodnutí, krajský soud seznal, že stavební úřad považoval část pozemku parc. č. XA, na níž se oplocení nachází, za veřejné prostranství pouze z toho důvodu, že se nachází ve funkční ploše *PV* a před oplocením byl veřejně přístupný. Dále na str. 4 stavební úřad uzavřel, že i pokud by odhlédl od ÚP, navazuje pozemek, na němž je oplocení umístěno, na pozemek s veřejným prostranstvím. Z této formulace ovšem není zřejmé, na kterém pozemku se veřejné prostranství, hraničící s oploceným pozemkem, nachází. Žalovaný hraničení předmětného oplocení s veřejným prostranstvím dovozoval ze skutečnosti, že část pozemku parc. č. XA sousedí s veřejně přístupným pozemkem parc. č. XD a že v blízkosti oplocení vede veřejně přístupná komunikace.

[5] S touto argumentací krajský soud nesouhlasil. Odmítl především argumentaci správních orgánů úpravou ÚP, neboť zahrnutí určitého pozemku či jeho části do plochy *VP* automaticky neznamená, že se na daném pozemku veřejné prostranství skutečně nachází. Krajský soud zdůraznil, že mezi pojmy „*plocha veřejného prostranství*“ dle § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a „*veřejné prostranství*“ dle § 34 zákona o obcích nelze klást rovnítko; veřejná prostranství se nachází v řadě ploch s rozdílným způsobem využití (například plochy bydlení, smíšené obytné a další). V § 79

pokračování

odst. 2 písm. f) stavebního zákona je stanoveno, že oplocení „*nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím*“, aby je bylo možno umístit bez jakéhokoli povolení. Krajský soud proto dále zkoumal, na které straně oplocení se komunikace či veřejné prostranství nachází; nepostačovala přitom *blízkost* prostranství, nýbrž se muselo jednat o stav *hraničení*. K tomu krajský soud ověřil z fotografií a mapových podkladů obsažených ve správním spise, že se na sousedním pozemku parc. č. XD nachází veřejně přístupná komunikace, avšak ta s posuzovaným oplocením nehraničí, ba ani tento pozemek s ním nehraničí, jelikož je oplocení ukončeno cca 1 m před hraničním bodem. Oplocení tak bylo výlučně provedeno na pozemku parc. č. XA v těsné blízkosti hranice s pozemky parc. č. XB a XC; do společné hranice ovšem vůbec nezasahovalo. Krajský soud proto uzavřel, že se oplocení nachází výlučně na pozemku parc. č. XA a s jinými pozemky nehraničí.

[6] Podmínka § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona by dle krajského soudu nebyla splněna pouze v případě, pokud by se na části pozemku parc. č. XA nacházelo veřejné prostranství, avšak touto otázkou se stavební úřad nezabýval. Sice odkázal na definici veřejného prostranství v § 34 zákona o obcích, avšak již se nezabýval naplněním jednotlivých znaků. Neučinil tak ani žalovaný, i přes to, že byl k tomu v odvolání vyzván.

[7] Dále krajský soud nevyhověl návrhu žalobkyně na zahájení incidenčního sporu na zrušení části ÚP, jelikož ÚP nebyl závazným podkladem pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Rovněž neshledal důvodný žalobní bod týkající se opožděného doručování písemností, jelikož s ním žalobkyně nespojila žádné tvrzení o dotčení svých práv.

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou podřadil pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel namítá, že v posuzovaném případě část pozemku parc. č. XA, na němž je oplocení provedeno, je součástí plochy veřejného prostranství s převahou zpevněných ploch. Stěžovatel má za prokázané, že sousední pozemek parc. č. XD je veřejně přístupný a že v blízkosti předmětného oplocení vede veřejná pozemní komunikace. Z tohoto dovozuje, že oplocení hraničí s veřejným prostranstvím na pozemku parc. č. XD, navazujícím na pozemky parc. č. XE a XF, a s veřejnou komunikací, jakož i přemostěním přes Drahový potok. V projednávaném případě tak nebyly naplněny podmínky vyplývající z § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

[10] Dále stěžovatel dále namítá, že krajský soud evidentně směšuje dvě různé věci ve vztahu k hraničení s veřejným prostranstvím a veřejnou komunikací. Stěžovatel nezpochybňuje, že oplocení nehraničí s pozemkem parc. č. XD, nicméně to neznamena, že by předmětná stavba nemohla hraničit s veřejným prostranstvím, neboť to není svou povahou vázáno na hranice pozemku dle katastrální mapy. Dle § 34 zákona o obcích je veřejné prostranství prostorem, jenž je užíván veřejností, bez ohledu na to, kdo je vlastníkem. Stěžovatel má tedy za to, že veřejné prostranství se zjevně nachází na pozemku parc. č. XD a přesahuje i na pozemek parc. č. XA. Tento závěr je zřejmý ze spisu vedeného stavebním úřadem, z něhož vyplývá, že dotčená část pozemku parc. č. XA byla přístupná

každému bez jakéhokoliv omezení. Rovněž lze vyvrátit tvrzení, že by se na dané části pozemku nacházela zahrada, neboť při kontrolní prohlídce konané dne 3. 9. 2020 byly na této části pozemku parc. č. XA zaparkované automobily, které přijely z veřejné pozemní komunikace na pozemku parc. č. XD. K argumentaci ÚP stěžovatel dodal, že byl v posuzovaném případě užít podpůrně, coby podklad pro vydání rozhodnutí.

[11] Žalobkyně se v úvodu svého vyjádření plně ztotožnila se závěry krajského soudu. Dále uvedla, že je nepochybné, že se část pozemku parc. č. XA se nachází v ploše PV (veřejné prostranství). V řízení ale nebylo prokázáno, že se na pozemku parc. č. XA nacházelo veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích, jelikož tím se správní orgány nezabývaly. Dle žalobkyně pozemek není přístupný každému, neboť již v době vydání ÚP byla jeho část oplocena a byl vždy užíván výlučně žalobkyní a její rodinou. Rovněž nebyla naplněna podmínka, aby pozemek sloužil k určitému veřejně prospěšnému účelu. Uvedený pozemek nenaplnuje ani poslední znak veřejného prostranství, a to souhlas vlastníka s jeho užitím pro širokou veřejnost. Dále nebylo prokázáno ani tvrzení stěžovatele, že by oplocení hraničilo s veřejně přístupnými komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím. Žalobkyně má za to, že v řízení prokázala, že stavba oplocení byla vybudována výlučně na jejím pozemku parc. č. XA v blízkosti hranice parc. č. XB a XC, a nezasahuje tak do společné hranice mezi těmito pozemky. Oplocení je ukončeno cca 1,5 m před hraničním bodem s pozemkem parc. č. XD. K odstaveným vozidlům žalobkyně uvedla, že jeden vůz byl její; nejedná se tak o užívání pozemku třetími osobami. Druhým automobilem přijel zaměstnanec stavebního úřadu. Dodala, že k oplocení pozemku došlo již v 60. letech minulého století. Dále žalobkyně uvedla polemiku k ÚP a zařazení jejího pozemku do plochy VP. V příloze žalobkyně dodala zápis z jednání konaného dne 18. 4. 2023 mezi ní a zástupci obce Jablunka, v němž starosta obce uvedl, že „*nevidí důvod, proč měl mít předmětný pozemek charakter veřejného prostranství. Obec ani veřejnost jej nevyužívají.*“

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] 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.*

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. f) stavebního zákona *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují oplocení.*

[16] Podle § 34 zákona o obcích jsou veřejným prostranstvím *všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

[17] Podle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných podmínkách na využívání území platí, že *plochy veřejných prostranství se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění*

pokračování

podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.

[18] Nejvyšší správní soud úvodem pokládá za nutné zrekapitulovat, že v projednávaném případě provedl stavební úřad dne 3. 9. 2020 kontrolní prohlídku na základě podnětu, při níž zjistil, že bylo na pozemku parc. č. XA provedeno nové oplocení z pletiva o výšce 1,5 m na ocelových sloupcích; toto oplocení bylo ukončeno cca 1 m před hranicí pozemku parc. č. XA s pozemkem parc. č. XD. Jelikož se severozápadní cíp pozemku parc. č. XA nachází dle ÚP v ploše VP (veřejné prostranství) a na pozemku parc. č. XD (jenž hraničí s pozemkem parc. č. XA) se nachází veřejná pozemní komunikace a tento pozemek je veřejně přístupný, dospěl stavební úřad k závěru, že stavba oplocení nesplňuje náležitosti uvedené v § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, a proto se jedná o nepovolenou stavbu, pro jejíž provedení je nutné disponovat minimálně územním souhlasem (§ 96 stavebního zákona). Stavební úřad proto ve věci zahájil řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Jelikož žalobkyně ve lhůtě nepožádala o dodatečné povolení stavby, stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím nařídil odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[19] Krajský soud se nejdříve zabýval otázkou, kde přesně je stavba umístěna, tedy zda opravdu *hraničí* s veřejným prostranstvím; vycházel přitom správně z pojetí veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích, nikoli veřejného prostranství vymezeného regulativem ÚP. Ze správního spisu (zejména z mapových podkladů a fotografií) je zřejmé, že oplocení je ukončeno cca 1 m před hranicí pozemku parc. č. XA s pozemkem parc. č. XD, a je tak výlučně provedeno na pozemku parc. č. XA, v těsné blízkosti hranice pozemků parc. č. XB, XC. Závěry správních orgánů ohledně existence veřejně přístupné komunikace na pozemku parc. č. XD se proto jeví jako irelevantní, neboť posuzované oplocení s tímto pozemkem ani nehraničí. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodné námitky stěžovatele poukazující na to, že pozemek parc. č. XD sousedí s pozemkem parc. č. XA. Relevantní není rovněž polemika s tím, zda se na pozemcích parc. č. XD, XE a XF nachází veřejné prostranství, neboť oplocení se nenachází na hranici ani jednoho z vyjmenovaných pozemků. Nejvyšší správní soud proto zcela souhlasí s výše uvedenými závěry krajského soudu.

[20] Jelikož je oplocení umístěno uvnitř pozemku parc. č. XA, krajský soud zcela logicky zkoumal, zda se správní orgány zabývaly existencí veřejného prostranství právě na tomto pozemku či jeho části *hraničící* s oplocením. Vzhledem k obsahu kasačních námitek proto Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda prvostupňové rozhodnutí či rozhodnutí žalovaného obsahují úvahy o existenci veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích na pozemku parc. č. XA, které by přímo hraničilo s posuzovaným oplocením.

[21] V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad na str. 1 uvedl, že oplocení leží v ploše PV, jejímž hlavním využitím jsou jednotlivé druhy veřejného prostranství (§ 34 zákona o obcích), a proto není oplocení přípustným způsobem využití v dané ploše (jedná se o volnou parafrázi – pozn. NSS). Lze proto souhlasit s krajským soudem (viz odst. 21 *in fine* odůvodnění napadeného rozsudku), že stavební úřad učinil závěr o existenci veřejného prostranství na části pozemku parc. č. XA pouze na základě zařazení této části do plochy VP v ÚP, aniž by blíže zkoumal naplnění jednotlivých náležitostí veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích. Na str. 4 prvostupňového rozhodnutí pak stavební úřad explicitně

uvedl: „[...] *stavba se dle územního plánu nachází v ploše veřejného prostranství. [...] I kdyby bylo odhlédnuto od územního plánu, pozemek, na němž je oplocení provedeno, hraničí a navazuje na pozemek s veřejným prostranstvím.*“ Zde Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s krajským soudem, že není zřejmé, na jaké veřejné prostranství pozemek navazuje, a rovněž zda se jedná o plochu veřejného prostranství pouze dle ÚP či zda splňuje náležitosti veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích.

[22] Z obsahu rozhodnutí žalovaného pak kasační soud ověřil, že se žalovaný náležitostmi veřejného prostranství také blíže nezabýval. Na str. 6 konstatoval, že „[s]tavba nevyhovuje požadavkům dle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.“ Dále uvedl: „[p]latí, že podle platného Územního plánu obce Jablůnka je hlavní využití v místě stavby pro jednotlivé druhy veřejných prostranství s převahou zpevněné plochy“, a také, že „sousední pozemek parc. č. XD v k. ú. J. je veřejně přístupný, v blízkosti podél předmětného oplocení vede veřejná komunikace. Podle ust. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., [...] prostor hraničící s řešeným oplocením nepochybně kritériím ust. § 34 vyhovuje a je tak evidentní, že nepovolená stavba hraničí s veřejným prostranstvím“. Na str. 7, ve vypořádání se s námitkami žalobkyně (jako odvolatelky), uvedl pouze to, že „stavba oplocení je nepochybně v ploše veřejného prostranství“.

[23] Z výše uvedeného je proto evidentní, že se správní orgány skutečně otázkou naplnění kritérií veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích vůbec nezabývaly (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017 - 41; rozsudky tohoto soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), a to ani na podkladě podaného odvolání, v němž žalobkyně na tuto problematiku výslovně upozorňovala (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Rovněž není zřejmé, který konkrétní prostor hraničící s předmětným oplocením měl stěžovatel na mysli, pokud toliko hovořil o *prostoru hraničícím s řešeným oplocením*. Lze proto souhlasit s krajským soudem, že závěry správních orgánů ohledně existence veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích jsou nepodložené a není zřejmé, jak k nim správní orgány dospěly; rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kasační námitky ohledně existence veřejného prostranství na části pozemku parc. č. XA (na němž je umístěno předmětné oplocení) jsou proto ničím nepodložené a nemají oporu v argumentaci správních rozhodnutí.

[24] Stěžovateli lze v jeho argumentaci přisvědčit pouze v tom, že vymezení veřejného prostranství není vázáno na hranice jednotlivých parcel; to ovšem nemění nic na skutečnosti, že se správní orgány ve svých rozhodnutích nezabývaly naplněním náležitostí veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích na pozemku parc. č. XA, či jeho části. Veškeré závěry ohledně existence veřejného prostranství na tomto pozemku tak nemají oporu v provedeném dokazování a nejsou propojeny konkrétní argumentací ve vztahu k § 34 zákona o obcích. Pouhá skutečnost, že je pozemek přístupný každému bez omezení, automaticky nemůže založit existenci veřejného prostranství. Touto optikou by pak veškeré neoplocené pozemky mohly být považovány za veřejná prostranství, aniž by byly naplněny ostatní podmínky ustanovení § 34 zákona o obcích (viz odst. [16]). Takéž závěr stěžovatele, že zaparkovaný automobil na pozemku parc. č. XA signalizuje, že se nejedná o zahradu, pokládá Nejvyšší správní soud za zcela iracionální. Žádný právní předpis nezakazuje vlastníkům parkovat na svých pozemcích automobily. Rovněž není žádným právním

pokračování

předpisem upraveno, jak konkrétně má zahrada vypadat, či co se má na ní nacházet. Tato argumentace je proto zcela nelogická.

[25] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu netrpí vadami dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a je založený na dostatečných a plausibilních důvodech.

[26] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšná žalobkyně

[28] Náklady žalobkyně jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkony právní služby, a to vyjádření se ke kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupkyně, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupkyně žalobkyně plátekyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 4 114 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její právní zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu