



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Petra Šuránka a soudců Karla Ulíka a Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **Ing. M. K.**
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Jaroslavem Hostinským
sídlem Vinohradská 126, Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha

za účasti: **Ing. J. Ž.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Živnůstkou
sídlem Masarykovo náměstí 225, Benešov

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2023, č. j. 092427/2023/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2023, č. j. 092427/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
 - II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 18 580,50 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Jaroslava Hostinského, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
 - III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

Odůvodnění:**Shrnutí řízení o odstranění stavby oplocení**

1. Městský úřad Týnec nad Sázavou (dále „stavební úřad“) na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení vyzval dne 12. 1. 2022 žalobkyni k předložení dokladů ke stavbě oplocení na pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. a obci X, které ohraničuje, resp. vymezuje pozemky u nemovitosti č. ev. X na pozemku parc. č. st. p. X.
2. Žalobkyně předložila dne 2. 2. 2022 rozhodnutí rady Místního národního výboru v X ze dne 20. 2. 1974 (*pozn. soudu: z důvodu označení měsíce římskou číslicí II. se v podání účastníků a ve správním spise objevují data 20. 2. 1974 a 20. 11. 1974 – jedná se však o jedno a totéž rozhodnutí*), které dodatečně povolilo stavbu oplocení na pozemcích parc. č. XE a XF v k. ú. X, chata č. X (*pozn. soudu: všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku spadají do katastrálního území X*). Mezi podmínkami bylo, že nynější oplocení bude osázeno keři tak, aby nenarušovalo ráz krajiny, a že po vzrůstu živého plotu bude původní oplocení odstraněno. K povolení byl připojen situační plánec ze dne 4. 4. 1974.
3. Stavební úřad dne 17. 3. 2022 žalobkyni informoval, že stavba oplocení je provedena v rozporu s dodatečným povolením ze dne 20. 2. 1974. To povolilo umístění oplocení pouze na pozemcích parc. č. XE a XG (v dodatečném povolení je sice uvedeno parc. č. XF, to však byla podle stavebního úřadu zjevná chyba), ale dle geodetického zaměření přiloženého k podnětu osoby zúčastněné na řízení stavba zasahuje na pozemky parc. č. XA, XB, XH, XC a XD. Proto stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby oplocení na těchto pozemcích.
4. Rozhodnutím ze dne 20. 2. 2023, č. j. TnS-2021/5144-19 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), stavební úřad nařídil žalobkyni odstranění stavby oplocení na pozemcích parc. č. XA, XB, XH, XC a XD. Stavbu oplocení popsal jako dřevěný plaňkový plot o výšce 1,60 m, uchycený v zabetonovaných ocelových sloupcích. Pro jeho přesné umístění odkázal na grafickou část prvostupňového rozhodnutí. Stavební úřad současně stanovil, že bourací práce budou provedeny ručním rozebráním.
5. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stavební úřad konstatoval, že stavba byla provedena v rozporu s žalobkyní předloženým rozhodnutím ze dne 20. 2. 1974. To totiž dodatečně povolilo stavbu oplocení pouze na pozemcích parc. č. XE a XG, nikoli na sousedních pozemcích. Navíc součástí rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 byla podmínka, že oplocení bude po vzrůstu živého plotu odstraněno. Původně povolené oplocení bylo odstraněno, tudíž stavba zanikla. Vybudování nového oplocení pak již nebylo projednáno s příslušným stavebním úřadem. Stavební úřad nesouhlasil s žalobkyní, že šlo pouze o udržovací práce. Předmětná stavba hraničí s pozemky, které jsou veřejným prostranstvím, tudíž vyžaduje povolení [*a contrario* § 79 odst. 2 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023; dále „stavební zákon“].
6. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. V něm mimo jiné namítla, že k žádnému odstranění původního oplocení nedošlo. V roce 2008 proběhla pouze renovace oplocení, kdy došlo k nahrazení drátěného pletiva plaňkami. Závěr stavebního úřadu o vybudování nového oplocení nemá oporu ve spise. Nadto podmínka v rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974, že po vzrůstu živého plotu bude původní oplocení odstraněno, je neurčitá

a obsoletní, a proto k ní nelze přihlížet. Žalobkyně byla při nabytí nemovitosti v dobré víře, že oplocení je legální stavbou.

7. V záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 13. 6. 2023 (dále „napadené rozhodnutí“) žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
8. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný ztotožnil se stavebním úřadem, že předmětná stavba hraničí s veřejným prostranstvím, a vyžaduje proto územní rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutím ze dne 20. 2. 1974, které předložila žalobkyně, byla dodatečně povolena stavba oplocení na pozemcích parc. č. XE a XG s podmínkou, podle které mělo být oplocení osázeno keři a po vzrůstu živého plotu odstraněno. Podle geodetického zaměření se předmětná stavba nachází na pozemcích parc. č. XA, XB, XG, XH, XC a XD. Dodatečné povolení ze dne 20. 2. 1974 se nevztahuje na pozemky parc. č. XA, XB, XH, XC a XD. Bez ohledu na podmínku odstranění oplocení po vzrůstu živého plotu lze konstatovat, že předmětná stavba byla provedena i mimo pozemky parc. č. XE a č. XG. Jde o jednání v rozporu s dodatečným povolením ze dne 20. 2. 1974. Žalobkyně tak nedisponuje potřebným rozhodnutím nebo opatřením podle stavebního zákona. Na to nemá vliv skutečnost, že dodatečné povolení bylo vydáno po provedení stavby a se souhlasem vlastníků sousedních pozemků. Povolení ze dne 20. 2. 1974 obsahuje závazné vymezení umístění stavby. Umístění stavby na jiné pozemky není možné. K odvolací námitce žalobkyně, že stavba dodatečně povoleného oplocení nebyla odstraněna, ale v roce 2008 byly provedeny pouze udržovací práce, žalovaný uvedl, že rozhodné je především to, kde je předmětná stavba umístěna. Ani otázka souladu stavby s územním plánem není rozhodující.

Shrnutí žaloby

9. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) domáhala zrušení napadeného rozhodnutí.
10. Zaprvé žalobkyně namítala, že správní orgány vycházely pouze z listin předložených žalobkyní, které však hodnotily bez jakýchkoli dalších zjištění. Žalobkyně jim vytýká, že nedohledaly původní stavební spis k dodatečnému povolení stavby z roku 1974, tudíž nemohly učinit závěr, že stavba je s tímto dodatečným povolením v rozporu. V této souvislosti žalobkyně správním orgánům vytýká, že součástí správního spisu není ani původní žádost o povolení ze dne 21. 9. 1973 ani žádná listina zachycující místní šetření, které tehdy proběhlo.
11. Žalobkyně dále tvrdila, že stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby duplicitně. Ve smyslu § 16 vyhlášky ministra-předsedy Státního výboru pro výstavbu č. 144/1959 Ú.l. bylo řízení o odstranění (resp. tehdejší terminologií o zbourání) stavby oplocení již vedeno a rozhodnutím ze dne 20. 2. 1974 byla stavba po provedeném místním šetření dodatečně povolena. O tom svědčí i listina podepsaná sousedy, včetně právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení.
12. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdil, že se předmětná stavba oplocení nachází na pozemcích parc. č. XA, XB, XG, XH, XC a XD, přičemž z rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 neplyne, že oplocení na nich bylo povoleno (vyjma pozemku parc. č. XG). Žalobkyně namítala, že ze správního spisu neplyne stav katastrální mapy z roku 1974. V řízení tak nebylo objasněno, zda vůbec citované pozemky v roce 1974 existovaly. Správní orgány se měly obrátit na katastrální úřad. Jelikož tak neučinily, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Podle

žalobkyně není většina citovaných pozemků patrná ještě ani na katastrální mapě z roku 2011 a nejsou dohledatelné ani na situačním náčrtku ze dne 4. 4. 1974. Je pravděpodobné, že tyto pozemky v době vydání rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 neexistovaly, a tedy že oplocení vzniklo dříve. V době vzniku nebyly vytyčeny hranice pozemků. V každém případě je napadené rozhodnutí postaveno na premise, kterou nelze ze spisu ověřit. Nebyla provedena ani digitalizace katastrální mapy. Nelze hovořit o tom, že stavba byla provedena na jiných pozemcích, ale došlo k tzv. přeplocení, tedy stavba dle nynějšího měření není umístěna přesně na hranici mezi pozemky žalobkyně a pozemky sousedů. Oplocení v terénu kopíruje jakési přirozené ukončení zahrady před terénním zlomem do úvozové cesty.

13. Podle žalobkyně je třeba vzít v potaz i současný majetkoprávní stav. Bylo by nesmyslné, kdyby bylo rozhodnuto o odstranění předmětné stavby z pozemků žalobkyně. Ta podala civilní žalobu na určení vlastnického práva k dalším pozemkům, na kterých předmětná stavba stojí. Není správný závěr správních orgánů, že řízení o její vlastnické žalobě není předběžnou otázkou, na kterém závisí rozhodnutí v této věci. Pokud správní orgány založily svá rozhodnutí na tom, že předmětná stavba stojí na pozemcích, které nevlastní žalobkyně, měly vyčkat skončení civilního soudního řízení.
14. Žalobkyně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008-86, že sdělení podle § 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále „stavební zákon z roku 1976“) vyvolává účinky pouze mezi stavebním úřadem a stavebníkem. Z toho žalobkyně dovozuje, že rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 založilo právní účinky pouze mezi stavebním úřadem a jejím právním předchůdcem. Oplocení bylo povoleno se souhlasem sousedů a rozhodnutí bylo doručováno pouze jejímu právnímu předchůdci. Žalobkyně proto namítá, že předmětná stavba přímo nezasahuje do práv jiných osob, a proto je napadené rozhodnutí nezákonné.
15. Dále v žalobě namítala, že stavba, která má být odstraněna, je v prvostupňovém rozhodnutí neurčitě definována. Není zřejmé, v jaké délce má být odstraněna. Grafická část rozhodnutí nezobrazuje vysvětlivky. Současně není proveditelná podmínka odstranění stavby ručním rozebráním.

Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření ze dne 9. 10. 2023 navrhl zamítnutí žaloby. Podle něj nebylo ve správním řízení nutné dohledávat další dokumentaci, neboť pro věc bylo podstatné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 20. 2. 1974 včetně přiloženého situačního plánu. To povolilo stavbu oplocení na pozemcích parc. č. XE a XG, nikoli na pozemcích parc. č. XA, XB, XH, XC a XD, na kterých se předmětná stavba nachází. Žalovaný připouští, že v napadeném rozhodnutí měl zohlednit stav katastrální mapy z roku 1974. Nicméně z veřejně dostupných zdrojů (odkazuje na <https://x>) plyne, že pozemky parc. č. XA, XB a XD existovaly již v roce 1968. Ve věci neproběhlo duplicitní řízení o odstranění stavby, protože stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že stavba původního oplocení byla odstraněna a bylo postaveno oplocení nové. I pokud by byla předmětná stavba provedena jen na pozemcích parc. č. XE a XG, tak rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 obsahuje podmínku, že povolované oplocení bude osázeno keři a po jejich vzrůstu odstraněno. Stavba oplocení již byla odstraněna a bylo provedeno nové oplocení.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

17. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 31. 10. 2023 taktéž navrhla zamítnutí žaloby. Napadené rozhodnutí považuje za zákonné a věcně správné. Rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974 bylo vydáno jako dočasné a účelové. Z jeho charakteru plyne, že původní oplocení z roku 1974 bylo zřejmě zbouráno a nové bylo postaveno bez povolení, které nerespektuje hranice pozemků. Tvrzení žalobkyně, že došlo pouze k údržbě původního oplocení, není pravdivé.

Replika žalobkyně

18. Žalobkyně v replice ze dne 29. 11. 2023 zopakovala, že obsah správního spisu považuje za nedostatečný. Neobsahuje žádost o povolení ze dne 21. 9. 1973 ani tehdejší katastrální mapy. Žalovaný ve vyjádření k žalobě přichází s novým důvodem pro odstranění předmětné stavby, konkrétně s tím, že původní oplocení bylo odstraněno. Na tom však napadené rozhodnutí není postaveno. A odvolacími námitkami ohledně odstranění oplocení se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval. Navíc výměnu dožilých prvků stavby za jiný materiál nelze při zachování stejného vedení plotu, výšky a umístění vstupních vrat v oplocení považovat za novou stavbu (podobně jako výměnu střešní krytiny). Jde o sousedský spor, v němž měly správní orgány osobu zúčastněnou na řízení odkázat na soukromoprávní prostředky ochrany.
19. V podání ze dne 19. 6. 2025 žalobkyně soudu sdělila, že v civilním sporu o vlastnictví pozemků jí dal Okresní soud v Benešově v rozsudku ze dne 7. 5. 2024, č. j. 4 C 28/2023-183, za pravdu. Napadené rozhodnutí tak podle ní neodpovídá současnému stavu katastrální mapy ani současným majetkovým poměrům, které byly dány již v době zahájení správního řízení (civilní rozsudek má pouze deklaratorní účinky).

Splnění procesních podmínek, přípustnost a rozsah soudního přezkumu

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
21. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
22. Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, protože byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s. K tomuto postupu soud přistoupil i přesto, že žalobkyně požádala o projednání věci na ústním jednání. Soud však tímto rozsudkem žalobkyni plně vyhovuje a žalovaný s projednáním věci bez ústního jednání implicitně souhlasil. Zároveň by podle soudu ústní jednání nemohlo ve vztahu k námitkám, které projednal věcně, přinést nic nového. Související odůvodnění níže je založeno primárně na právním posouzení žalobkyní vznesených otázek, o nichž mohlo být rozhodnuto na základě skutečností plynoucích ze správního spisu. Účastníci tak měli možnost se k nim písemně vyjádřit. Nadto výsledné posouzení těchto žalobních bodů nemohlo na výroku soudu vzhledem ke zrušovacím důvodům nic změnit. Soud proto nepovažoval za nutné ústní jednání nařizovat (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2024, č. j. 1 As 210/2023-57, odst. 27–29). Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování. Soud s ohledem na zjištěné vady pro nadbytečnost neprovedl jako důkaz kopii katastrální mapy X ke dni 12. 9. 2011. Protokol o jednání Okresního soudu v Benešově ze dne 23. 11. 2023 a jeho rozsudek ze dne 7. 5. 2024, č. j. 4 C

28/2023-183, soud taktéž k důkazu neprovedl, protože otázka vlastnického práva k pozemkům nebyla v této věci rozhodná (viz dále).

Posouzení věci soudem

23. 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 nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
24. Soud se nejprve zabýval námitkou duplicitního zahájení řízení o odstranění stavby. Žalobkyně tvrdila, že řízení o odstranění stavby bylo zahájeno duplicitně, neboť již bylo vedeno před vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení ze dne 20. 2. 1974. S touto námitkou se soud neztotožnil.
25. Podle § 16 vyhlášky ministra-předsedy Státního výboru pro výstavbu č. 144/1959 Ú.l. jestliže zboření stavby nebo její části má být nařízeno podle § 13 odst. 1 písm. b), stavební úřad nejprve přezkouší, zda – bez újmy trestního stíhání stavebníka – není možné dodatečné vydání rozhodnutí o přípustnosti stavby anebo zda odchylky od schválené dokumentace nebo od podmínek vydaného rozhodnutí o přípustnosti stavby jsou takového rázu, že stavbu nelze zachovat.
26. Toto ustanovení nevylučuje možnost stavebního úřadu později zahájit řízení o odstranění stavby, má-li za to, že se stavba odchyluje od dodatečného rozhodnutí o její přípustnosti. A tak tomu bylo i v této věci, neboť rozhodnutím ze dne 20. 2. 1974 bylo povoleno umístění stavby oplocení na pozemcích parc. č. XE a XG (není sporu, že parc. č. XF uvedené v tomto rozhodnutí je chybou v psaní), ale správní orgány vycházely z toho, že stavba se ve skutečnosti nachází i na jiných pozemcích, a je tedy s tímto rozhodnutím v rozporu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Tyto skutečnosti bylo na místě prověřit. Vedení řízení, potažmo vydání rozhodnutí o dodatečném povolení v roce 1974, nezaložilo překážku pro vedení nyní přezkoumávaného řízení o odstranění stavby, jak ji vymezil stavební úřad v oznámení o zahájení řízení ze dne 17. 3. 2022.
27. Žalobkyně dále namítla neurčité vymezení odstraňované stavby. Konkrétně měla za to, že grafická část prvostupňového rozhodnutí neobsahuje dostatečné vysvětlivky pro její pochopení a že není zřejmé, v jaké délce má být oplocení odstraněno.
28. Obecně je třeba klást na výrok rozhodnutí o odstranění stavby přísné požadavky mj. právě co do vymezení stavby, jejíž odstranění se nařizuje, tak, aby jednak adresát rozhodnutí věděl, k čemu přesně jej rozhodnutí zavazuje, a jednak aby bylo výsledné rozhodnutí jakožto exekuční titul vykonatelné (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/99, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111).
29. Uplatněná žalobní argumentace však soud nepřesvědčuje o neurčitém vymezení stavby ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Ve věci je zřejmé, co má být odstraněno. Stavební úřad výrokem prvostupňového rozhodnutí nařídil odstranění stavby oplocení, konkrétněji dřevěného plotu o výšce 1,60 m uchyceného v zabetonovaných ocelových sloupcích, a to na pozemcích parc. č. XA, XB, XH, XC a XD. K tomu odkázal na grafickou část rozhodnutí, na níž je umístění oplocení zachyceno, a to včetně specifikace toho, která část oplocení je provedena bez podezdívky a jaká je přesná výška jeho jednotlivých částí. Nebylo proto nutné specifikovat celkovou délku odstraňovaného oplocení, protože je evidentní, že má být z těchto pěti pozemků oplocení odstraněno kompletně. Proto ani nebylo

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

třeba grafickou část prvostupňového rozhodnutí doplňovat o další vysvětlivky. Žalobkyně ostatně ani blíže nespecifikuje, co přesně má být na grafické části rozhodnutí k nepochopení a z jakých důvodů. Lze dodat, že se ve věci za přítomnosti žalobkyně uskutečnilo i místní šetření, tudíž žalobkyně jistě věděla, o jakém oplocení se řízení vedlo.

30. Pokud žalobkyně bez bližší argumentace tvrdila, že podmínka ručního rozebrání stavby není fakticky proveditelná, tak soud ve stejné míře obecnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS) konstatuje, že nevidí pro takový závěr důvod. Pro jistotu soud poukazuje na podmínku č. 13, kde je specifikováno, že k odstranění stavby lze užít ručních nástrojů (například bourací kladivo), nikoliv však trhaviny či těžkou mechanizaci. Neznamená to tedy, že by snad žalobkyně musela oplocení odstraňovat pouze holýma rukama.
31. Soud dále nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že správní orgány založily svá rozhodnutí na tom, že předmětná stavba stojí na pozemcích, které ona nevlastní, a že tak měly vyčkat na výsledek civilního sporu o určení vlastnického práva k pozemkům, na kterých stavba stojí.
32. Soud poukazuje na str. 7 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s názorem stavebního úřadu, že budoucí rozsudek Okresního soudu v Benešově, který rozhodne o rozsahu vlastnického práva žalobkyně a skutečnosti, zda se stavba nachází na pozemku žalobkyně, není pro posouzení rozhodný. Z toho je podle soudu zřejmé, že pro posouzení správních orgánů nehrála tato otázka zásadní roli. Podstatné pro žalovaného bylo, zda stavba oplocení stojí na pozemcích, na kterých byla rozhodnutím ze dne 20. 2. 1974 povolena, či (těž) mimo ně, a to bez ohledu na to, kdo je jejich vlastníkem.
33. Soud se s tímto východiskem žalovaného v obecné rovině ztotožňuje. Z hlediska výše citovaného § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není rozhodné, zda jde o stavbu umístěnou na pozemku ve vlastnictví žalobkyně, či nikoliv. Žalobkyně svojí argumentací naznačuje, že pokud se ukáže, že jde o její pozemky, není již žádný důvod k odstranění stavby. Smyslem citovaného ustanovení ale není (alespoň ne primárně) ochrana soukromého vlastníka před umístěním stavby třetí osobou na jeho pozemek (ten se může proti umístění stavby na svém pozemku bránit v linii občanského práva), ale ochrana veřejného zájmu, který se promítá do požadavku, aby stavby byly prováděny v souladu s rozhodnutími stavebních úřadů. Z hlediska § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tedy není rozhodující, zda stavba zasahuje přímo do práv konkrétních třetích osob, ale že jde o stavbu nepovolenou (resp. zbudovanou v rozporu s vydaným povolením).
34. Odkaz žalobkyně na rozsudek NSS č. j. 7 As 1/2008-86, týkající se dopadů sdělení podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 na jiné subjekty než stavebníka, není přílehlavý. Jednak v nynější věci nešlo o sdělení podle citovaného ustanovení, jednak zmíněný rozsudek byl překonán usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, a konečně, jak vyplývá z předchozího odstavce, správní orgány v tomto řízení hájí primárně veřejný zájem, nikoli práva soukromých osob. Proto není ani přílehlavá poznámka žalobkyně, že správní orgány měly osobu zúčastněnou na řízení hned na počátku s jejím podnětem odkázat na soukromoprávní prostředky ochrany.
35. Soud dále neshledává napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné toliko z důvodu, že si správní orgány neopatřily celý správní spis k řízení, v němž bylo vydáno povolení ze dne 20. 2. 1974, a vystačily si pouze se samotným povolením. Právě soulad či rozpor stavby s vydaným povolením je totiž klíčový z hlediska § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Naproti tomu další podklady, které vydání takového povolení předcházely, nejsou zpravidla k tomuto Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

posouzení potřebné. Byť soud nevylučuje i s ohledem na dále uvedené, že by obsah tohoto spisu mohl přispět k lepšímu porozumění tehdejší situace, a tím teoreticky k preciznější interpretaci vydaného povolení, napadené rozhodnutí není jen z důvodu, že si správní orgány tento spis neopatřily, nepřezkoumatelné. Bude nicméně na žalovaném, aby zvážil, zda si s ohledem na níže uvedené závěry tento správní spis opatří pro účely dalšího řízení.

36. Pokud jde o samotné meritum věci, tedy otázku souladu stavby oplocení s povolením ze dne 20. 2. 1974, soud zde vychází ze závěrů rozsudku NSS ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 272/2015-53, v němž NSS posuzoval soulad stavby s rozhodnutím o přípustnosti stavby z roku 1972:

„[28] Za stěžejní pro posouzení celého případu Nejvyšší správní soud v souladu s názorem stěžovatele považuje běh času. Nejvyšší správní soud si je plně vědom skutečnosti, že rozhodnutí stavebních orgánů vydaná v minulosti, zejm. před rokem 1989, neobsahují tytéž náležitosti, jako rozhodnutí vydaná podle nynějšího stavebního zákona. Tato „stará rozhodnutí“ nejsou ve většině případů z pohledu současné právní úpravy a navazující judikatury správních soudů natolik pregnantně formulována až [sic] již ve výroku či odůvodnění, stejně jako příslušné podmínky v těchto aktech nejsou přesně specifikované. Na základě tohoto rozdílu v úrovni rozhodnutí však nelze zpochybňovat platnost těchto správních aktů, neboť by se tím podstatným způsobem narušila právní jistota jejich adresátů a po dlouhou dobu zachovávaný status quo, který byl podle těchto původních předpisů a na ně navazujících správních aktů plně v souladu s tehdejším právem. Ostatně stavební zákon nikde nezakotvuje pravidlo, že by po nabytí jeho účinnosti individuální správní akty vydané podle předchozích předpisů, mnohdy i desítek let stará povolení, pozbývaly své platnosti a že by stavebník musel žádat o vydání nových rozhodnutí podle stavebního zákona.

[29] Při nešetrném zpětném pohledu by tedy mohlo dojít ve vztahu k řadě staveb na území České republiky ke zpochybnění jejich legálnosti, a mohlo tak být dodatečně přezkoumáváno, zda byly postaveny v souladu s příslušnými stavebními předpisy. Pro posouzení zákonnosti těchto staveb je tedy podle Nejvyššího správního soudu nutné zvážit nesporný fakt, že tyto stavby byly realizovány, tj. fakticky postaveny, v době platnosti předchozích stavebních předpisů, které stanovovaly jiné, v některých případech nižší standardy stran náležitostí správních aktů, že v průběhu realizace proti nim nebylo nikým brojeno a že nikdo vůči nim ničeho nenamítal řadu let ani po jejich dokončení, a to mnohdy ani po uplynutí několika desítek let. Ve vztahu k takovýmto stavbám se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se stanoviskem stěžovatele, že nedostatky podkladů v některých náležitostech z pohledu dnešních předpisů a pochybnosti o jejich výkladu nelze při posuzování legálnosti takové stavby (s ohledem na § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona) klást k tíži stavebníka, resp. současného majitele takové stavby. Pokud by Nejvyšší správní soud dovodil opak, tedy nutnost posuzování „starých povolení“ podle nových předpisů, jednalo by se o zjevně nepřipustnou pravou retroaktivitu, která by zpochybnila řadu staveb na území České republiky a právní jistotu prakticky všech osob vlastnících stavby postavené v minulosti. Takový závěr je tedy nutné odmítnout – srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11; nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 6 Ads 119/2007-57.“

37. I v nyní posuzované věci jde o rozhodnutí vydané v 70. letech, které je třeba z výše uvedených důvodů vykládat velmi volně, aby nebyla narušena právní jistota a ochrana pokojného stavu (viz právě citovaný rozsudek č. j. 4 As 272/2015-53, odst. 30). Podstatná je zde totiž skutečnost, že stavba oplocení byla nejprve reálně umístěna a postavena a teprve následně byla dodatečně povolena rozhodnutím z roku 1974. Z toho nutně vyplývá, že toto rozhodnutí z roku 1974 Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

dodatečně aprobovalo i tehdejší skutečné umístění stavby. Proti tomuto umístění oplocení též neměli námitek tehdejší sousedé, jak dokládají jejich podpisy na situačním plánu z roku 1974 přiloženém k rozhodnutí, kde je uvedeno, že nemají námitek mimo jiné proti oplocení. Tento situační plán zachycuje vedení oplocení po linii, která se na první pohled nijak podstatně neodchyluje od stávajícího stavu, jak jej zachycuje grafická část prvostupňového rozhodnutí. Z dosavadních zjištění správních orgánů nevyplývá, že by se toto tehdy aprobované skutečné umístění stavby od doby vydání dodatečného povolení v roce 1974 jakkoli změnilo, například, že by žalobkyně či její právní předchůdci posunuli hranice oplocení. Od té doby přitom tento pokojný stav existoval téměř 50 let až do roku 2022, kdy osoba zúčastněná na řízení vznesla v úvodu zmíněný podnět. Podle soudu je proto na místě povolení z roku 1974 vykládat volněji, než učinily správní orgány, a to tak, že aprobovalo tehdejší skutečné umístění stavby, i pokud by se snad – nahlíženo dnešní optikou – ukázalo, že nepatrně přesahuje z pozemků uvedených v tomto povolení (parc. č. XE a XG) i na jiné pozemky. Pokud tedy nebude v dalším řízení zjištěno, že od té doby došlo ke změně umístění stavby oplocení či že byla tato povolená stavba oplocení nahrazena oplocením novým, které by vyžadovalo nové povolení, nelze podle soudu pouze s odkazem na parcelní čísla uvedená v textové části povolení z roku 1974 konstatovat, že jde o stavbu provedenou v rozporu s tímto rozhodnutím.

38. Správní orgány v nyní posuzované věci shora citovaná východiska nereflektovaly a věc posuzovaly striktně (až formalisticky) optikou dnešní katastrální mapy, neboť jen mechanicky porovnávaly parcelní čísla uvedená v rozhodnutí z roku 1974 s dnešní podobou katastrální mapy. Žalovaný nijak konkrétně nereflektoval odvolací námitky žalobkyně, že tehdy ještě nebyly jednotlivé nemovitosti v terénu přesně vytyčeny a že k zaměření a digitalizaci došlo až v roce 2014.
39. Žalobkyně má nadto pravdu, že správní orgány ani neověřily, a to opět navzdory uplatněné odvolací argumentaci, zda pozemky uvedené ve výroku prvostupňového rozhodnutí vůbec existovaly v době vydání povolení ze dne 20. 2. 1974. Stávající obsah správního spisu totiž nevyklučuje skutkovou verzi, že později po vydání rozhodnutí z roku 1974 došlo například k rozdělení tehdejšího pozemku parc. č. XE či XG a že z nich mohl vzniknout některý z pozemků uvedených ve výroku prvostupňového rozhodnutí. V takovém případě by pak v tomto rozsahu tehdy povolené umístění stavby bez pochyb odpovídalo jeho skutečnému umístění a rozhodně by nešlo o nepovolenou stavbu. Žalovaný toto pochybení ve vyjádření k žalobě připouští a snaží se je dále napravit alespoň odkazem na online mapy Ústředního archivu zeměměřictví a katastru, nicméně z ustálené judikatury NSS vyplývá, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí a absenci podkladů založených ve správním spise nelze zhojit až ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25).
40. Soud podotýká, že žalovaný postavil napadené rozhodnutí pouze na závěru o nesouladu umístění stavby s parcelními čísly pozemků uvedenými v rozhodnutí ze dne 20. 2. 1974. Naproti tomu stavební úřad založil své prvostupňové rozhodnutí také na tom, že podle podmínky č. 1 povolení z roku 1974 měla být stavba oplocení odstraněna po vzrůstu živého plotu, k čemuž jistě došlo. Tento závěr však žalovaný nepřevzal a odvolacími námitkami brojícími proti tomuto závěru se nezabýval. Žalovaný tento závěr přebírá až ve vyjádření k žalobě, nicméně, jak soud uvedl v předchozím odstavci, je nepřípustné takto dodatečně doplňovat důvody napadeného rozhodnutí až v soudním řízení. Žalobkyně tak má pravdu, když v replice namítá, že žalovaný až ve vyjádření k žalobě přichází s novým důvodem pro odstranění stavby, na kterém však své rozhodnutí nepostavil, a odvolací námitky směřující

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

proti tomuto závěru, který učinil stavební úřad, v napadeném rozhodnutí nevypořádal. V situaci, kdy neobstál jediný důvod, na kterém bylo napadené rozhodnutí postaveno, je na místě, aby se touto argumentací žalovaný zabýval v dalším řízení.

41. Soud dodává, že pokud by bylo v dalším řízení zjištěno, že v důsledku například samotnou žalobkyní zmiňovaných prací na oplocení v roce 2008 původní stavba oplocení, k níž se vztahuje povolení z roku 1974, zanikla, nebylo by možné vybudování nové stavby oplocení opírat o toto povolení, a to i kdyby se jednalo o stavbu z hlediska jejího umístění a dalších hledisek zcela shodnou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 2 As 125/2014-51, a ze dne 19. 7. 2019, č. j. 2 As 333/2016-79). NSS v druhém z odkazovaných rozsudků uvedl, že „[o] údržbu plotu typicky půjde tehdy, pokud jeho vlastník nahradí některé staré latky či sloupky za nové. Za údržbu plotu však nelze považovat činnost, při níž původní plot zcela zanikne a je nahrazen plotem novým, který navíc má jiné vlastnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 2 As 125/2014 – 51, a s ním související rozsudek téhož soudu ze dne 28. 1. 2016, č. j. 2 As 191/2015 – 63). Ve druhém z popsanych případů jde o novou stavbu“ (viz jeho odst. 13). Podle stavebního úřadu právě o takový případ nové stavby šlo (viz str. 3 odst. 2 prvostupňového rozhodnutí). Naopak žalobkyně práce proběhlé na oplocení v roce 2008 v odvolání označovala za pouhou změnu vzhledu plotu při zachování jeho funkcí a dalších parametrů. Žalovaný se však ani této odvolací námitce věcně nevěnoval, neboť napadené rozhodnutí opřel pouze o závěr o umístění stavby v rozporu s rozhodnutím z roku 1974 (viz str. 7 odst. 2 napadeného rozhodnutí). V dalším řízení tak bude na místě, aby se i této námitce věnoval a případně v tomto ohledu doplnil do správního spisu další podklady. Při právním posouzení toho, zda jde či nejde o novou stavbu, lze vycházet z vodítek v rozsudcích NSS citovaných v tomto odstavci.
42. Soud závěrem připomíná, že za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby odpovídají správní orgány. Ty tedy v tomto ohledu nesou důkazní břemeno (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, odst. 20).

Závěr a náklady řízení

43. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť napadené rozhodnutí je dílem nepřezkoumatelné a současně nemá oporu ve správním spise. Soud neshledal důvod k současnému zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť v tomto rozsudku vytýkané vady lze odstranit v odvolacím řízení. Žalovaný je v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která naopak byla ve věci plně úspěšná, náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Ty tvoří zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále „advokátní tarif“). Za zastoupení náleží zástupci žalobkyně dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu odměna za tři úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky) ve výši 3 100 Kč a odměna za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 2

písm. a) advokátního tarifu (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) ve výši 1 550 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů za čtyři uvedené úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH. Součástí náhrady nákladů je proto též částka odpovídající náhradě daně z přidané hodnoty ve výši 21 % vypočtená z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (tedy z částky 12 050 Kč) ve výši 2 530,50 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady žalobkyně tedy celkem činí 18 580,50 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

45. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal zvláštní důvody pro jiný postup, rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

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 30. července 2025

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