



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní věci

žalobce: P. S.
zastoupený advokátem JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D.
sídlem Bráfova tř. 52, 674 01 Třebíč

proti
žalovanému: Krajský úřad Kraje Vysočina
sídlem Ke Skalce 5907/47, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2025, č. j. KUJI 15186/2025, sp. zn. OUP 440/2024 Šk

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti výše označenému rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil odvoláním napadené rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí, odbor výstavby a územního rozvoje (dále též „stavební úřad“) ze dne 4. 10. 2024, č. j. VÝST/64626/2024-kř/13070/2024. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle § 294 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, zakázal provádění dalších prací na stavbě oplocení mezi pozemky parc. č. XA a XB v kat. území X.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadená rozhodnutí žalovaného, jakož i stavebního úřadu zrušil.
3. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného spočívající jednak v nedostatku důvodů rozhodnutí, neboť se žalovaný zcela nedostatečně vypořádal s odvolacími námitkami žalobce, jednak v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, kdy stručné závěry žalovaného nemají oporu ve spisu, resp. se odkazují pouze na fotografie pořízené sousedy, bez jakéhokoli místního šetření nebo ohledání věci na místě. Tím je narušena zásada, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce dále namítal, že v rozhodnutí absentuje zdůvodnění toho, jaké konkrétní parametry má mít údajná stavba, která byla pozastavena. V neposlední řadě žalobce namítá i nezákonnost ústního pokynu (výzvy učiněné telefonicky) stavebního úřadu ze dne 2. 10. 2024 k bezodkladnému zastavení prací, která předcházela rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně poukazuje na chybné posouzení včasnosti podaného odvolání žalobce v napadeném rozhodnutí, a to z důvodu chybného určení počátku běhu lhůty při doručování rozhodnutí stavebního úřadu Městskou policií Velké Meziříčí ve smyslu § 19 ve spojení s § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobcem dne 23. 10. 2024 podané odvolání tak mělo být zamítnuto jako opožděné, nikoliv meritorně posouzeno. Tato skutečnost by tak měla být krajským soudem zohledněna při přezkumu napadeného rozhodnutí a způsobu vypořádání odvolacích námitek žalobce. Pokud se tedy žalovaný nevyjádřil ke všem odvolacím námitkám, nemůže toto pochybení nahlíženo optikou § 65 odst. 1 s. ř. s. být důvodem pro zrušení rozhodnutí, neboť žalovaný nebyl povinen se věcnými námitkami vůbec zabývat a žalobce tudíž nebyl nikterak zkrácen na svých právech. Nadto pokud by soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, žalovaný by musel v novém řízení odvolání zamítnout právě pro jeho opožděnost.
5. Nad rámec toho žalovaný poukazuje na skutečnost, že žalobcem realizovaná stavba v podobě oplocení mezi pozemky přesahující výšku 2 m, které se nachází v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, je dle stavebního zákona (příloha č. 2) jednoduchou stavbou, kterou lze realizovat pouze na základě stavebního povolení stavebního úřadu.
6. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného odmítá argumentaci žalovaného stran opožděnosti podaného odvolání. Žalovaný v odvolacím řízení výslovně konstatoval včasnost odvolání a meritorně o něm rozhodl. Ostatně je to vlastně jediné, čemu se při posuzování odvolání věnoval a nějak to odůvodnil. Tím založil legitimní očekávání účastníka, že odvolací řízení proběhnout mělo a jeho odvolání bylo podáno včas. Následná snaha popřít platnost tohoto postupu až v řízení před soudem představuje účelovou argumentaci, k níž nelze přihlížet. Žalobce přesto pro jistotu uvádí, že odvolání bylo podáno včas. Při doručování totiž nebyl poučen o následcích odepření zásilky, ani nebyl ze strany městské policie učiněn nějaký takový pokus. Žalovaný tak nebyl poučen o tom, že by se snad lhůta pro podání odvolání měla počítat od setkání s městskou policií a nikoli od uběhnutí lhůty pro uložení zásilky. Žalobce dále trvá na tom, že žádný plot v dané době nestavěl, budoval pouze ochranné zábradlí – chybějící (ze zákona povinný) prvek, tento prvek má ze strany sousedky výšku

navíc jen maximálně 1 – 1,3 m (složitý svažitý terén), tedy přesně takovou zábranu, aby přes něj nepřepadly osoby k na terasu či schody žalobce.

IV. Posouzení věci soudem

7. Krajský soud, za splnění podmínek pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** [§ 78 odst. 7 s. ř. s.].
8. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce v podané žalobě uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, zabýval se krajský soud nejprve otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
9. Nepřezkoumatelnost je vadou správního rozhodnutí, k níž je soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, bod 24) vyplývá, že „[p]řezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73).“ Ačkoliv byl tento právní názor vysloven ve vztahu k soudnímu rozhodnutí, lze jej vztáhnout i rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). 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). Současně je třeba zdůraznit, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba v rámci soudního přezkumu nahlížet jako na jeden celek, tedy že rozhodnutí se mohou vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60). Nemůže být sporu o tom, že pokud by žalovaný zcela opomenul vypořádat některou z odvolacích námitek, která by mohla ve prospěch žalobce ovlivnit výrok rozhodnutí, a k jejímu implicitnímu vypořádání by nedošlo ani argumentačním základem napadeného rozhodnutí, bylo by takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.
10. Tak tomu ovšem v nyní projednávané věci nebylo, a proto krajský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Krajský soud sice přisvědčuje tvrzení žalobce, že v napadeném rozhodnutí žalovaného absentuje podrobnější vypořádání některých odvolacích námitek. Žalovaný v odůvodnění pouze stručně konstatuje, že odvolání mělo charakter rekapitulace dosavadních událostí, resp. obecně reaguje pouze na některé odvolací námitek. Nicméně, byť ve stručnosti, z odůvodnění rozhodnutí žalovaného (i stavebního úřadu) vyplývá, na základě jakých skutečností a jakých podkladů dospěly správní orgány k závěrům, které se odrazily ve výrocích rozhodnutí a v přijetí opatření v podobě zákazu

provádění stavebních prací. Paradoxně nejpodrobnější úvahy v tomto směru vyjevil stavební úřad pouze v přípisu „předání spisu odvolacímu správnímu orgánu“, kde vymezil stanovisko stavebního úřadu, které žalovaný zohlednil v odvolacím řízení ve zdůvodnění přijetí opatření v podobě zákazu provádění stavebních prací omezujících práva žalobce.

11. Krajský soud uvedenou otázku posuzoval především v kontextu procesních specifik rozhodování stavebního úřadu dle § 294 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož *„stavební úřad může i bez provedené kontroly zakázat ... a) stavební nebo montážní činnost, je-li prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy.“* Podle odst. 2 *„stavební úřad může postupovat v řízení na místě. Vydání rozhodnutí může být prvním úkonem stavebního úřadu v řízení; odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.“* Podle odst. 3 *„v rozhodnutí o zakazujícím opatření může stavební úřad uložit další opatření, je-li to vzhledem k povaze a následkům činnosti, která se zakazuje, nezbytné, a stanovit lhůtu k jejich provedení.“* Podle § 292 odst. 4 stavebního zákona *„stavební úřad může v rámci kontroly ústně vyzvat kontrolovanou osobu k odstranění zjištěných nedostatků a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu, což zaznamená v protokolu. Nebudou-li nedostatky odstraněny ve stanovené lhůtě, postupuje stavební úřad podle § 294 nebo 295. Výzva obsahuje poučení o následcích spojených s neodstraněním zjištěných nedostatků.“*
12. Postup pro případ stavby prováděné bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním je tedy dvoufázový. Nejprve stavební úřad vyzve stavebníka či vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a současně zahájí řízení o nařízení odstranění stavby. Teprve až pokud adresát výzvy jejímu obsahu nevyhoví, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zastavení prací na stavbě nařídí. Takové rozhodnutí je pak prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek.
13. Uvedená úprava v podstatě odpovídá právní úpravě ve „starém“ stavebním zákonu (zákon č. 183/2006 Sb.), konkrétně v § 134, jehož výkladem se opakovaně zabýval i Nejvyšší správní soud. Ten v rozsudku ze dne 20. 1. 2021, č. j. 10 As 248/2019–43, dovodil, že *„výzva k bezodkladnému zastavení prací slouží jen jako apelativní a informativní nástroj, jenž má na stavebníka či vlastníka stavby výchovně působit a s upozorněním na další možný postup [zahájení řízení o přestupku podle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona nebo vydání rozhodnutí nařizujícího zastavení prací] jej odvrátit od provádění dalších stavebních prací. Proto tato výzva není samostatně soudně přezkoumatelná a zákonnost jejího vydání se posuzuje až následně v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku spáchaném v důsledku jejího neuposlechnutí.“*
14. Pokud tedy žalobce v nyní projednávané věci namítá nezákonnost výzvy stavebního úřadu ze dne 2. 10. 2024, v intencích závěru citovaného rozsudku je možné konstatovat, že ochrana proti případné nezákonnosti výzvy, která by jejího adresáta zkracovala na právech, je mu poskytnuta ve správním soudnictví až v řízení o žalobě směřující vůči rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě, které bylo vydáno podle § 294 stavebního zákona ve druhé fázi postupu stavebního úřadu při provádění nepovolené stavby. V jejím rámci je zapotřebí posoudit také důvodnost výzvy k bezodkladnému zastavení prací. I přes zmíněnou apelativní povahu této výzvy totiž na základě jejího vydání dochází k poměrně razantnímu zásahu do práv stavebníka či vlastníka stavby. Proto je nemyslitelné, aby výzva k bezodkladnému zastavení prací byla vydána zcela libovolně a bez důkladného posouzení souladu provádění stavby s příslušným správním aktem stavebního úřadu alespoň v řízení o odvolání proti rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě. Nepostačuje přitom, že současně s výzvou k bezodkladnému zastavení prací se zahajuje řízení o nařízení odstranění stavby, v němž se rovněž posuzuje, zda stavba není prováděna bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného

stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, jak vyplývá z § 250 stavebního zákona. I když tedy výzva k bezodkladnému zastavení prací představuje prvotní názor stavebního úřadu, že stavba je prováděna bez příslušného povolení či v rozporu s ním, musí být z uvedených důvodů nejpozději v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zastavení prací na stavbě o této otázce jasno (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2023, č. j. 4 As 121/2022–37). Aby měla výzva k bezodkladnému zastavení stavebních prací zákonem předpokládané účinky, tj. aby stavební úřad mohl vydat následně rozhodnutí o nařízení zastavení prací, je nutné prokázat, že stavební činnost byla prováděna v rozporu se stavebním zákonem, již v okamžiku vydání výzvy (shodně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 1. 2024, č. j. 62 A 74/2023–29).

15. To je dle krajského soudu v nynější věci dostatečně prokázáno jak obsahem správního spisu (zejména fotodokumentace, na níž je patrné i zaměření výšky plotu), tak nepřímou i vyjádřením žalobce v průběhu správního řízení, který předmětnou stavbu plotu nikterak nezpochybňoval, naopak ji obhajoval předestřením vlastních důvodů ji obhajujících. Nelze ovšem v tomto případě přisvědčit tvrzení žalobce, že mu nebylo známo v rozporu, s jakými předpisy se předmětná stavba oplocení nachází, resp. že neodpovídá příslušným parametrům jednoduché stavby ve smyslu § 1 písm. e) Přílohy č. 2 stavebního zákona [stavba opěrné zdi nebo oplocení, pokud nejde o drobnou stavbu ve smyslu § 1 písm. e) Přílohy č. 1 stavebního zákona], neboť právě s těmito parametry (z hlediska různých výškových odstupů) v průběhu odvolacího řízení polemizoval.
16. Stejně tak nelze přisvědčit námitce žalobce, že stavební úřad pochybil, pokud neprovedl kontrolní prohlídku a vycházel toliko z fotodokumentace předložené sousedy. Je totiž třeba zohlednit i skutečnost, že citovaný § 294 odst. 1 stavebního zákona umožňuje stavebnímu úřadu přistoupit k zákazu stavební činnosti i bez provedené kontroly. Obligatorně provádí stavební úřad kontrolní prohlídku rozestavěné stavby toliko ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby. Stavební zákon jako podmínku pro vydání výzvy, resp. zákazu toliko stanoví, že stavební nebo montážní činnost musí být prováděna v rozporu s tímto zákonem nebo jinými právními předpisy. To za elementární podmínku výzvy považuje také Nejvyšší správní soud ve shora odkazované judikatuře.
17. Ze systematického zařazení daného ustanovení vyplývá, že skutečnost, zda je stavba prováděna bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zpravidla zjistí právě při kontrolní prohlídce stavby. Není ovšem vyloučeno, aby tato skutečnost byla prokázána i jinak (bez provedení kontroly). Zatímco v případech vyjmenovaných v § 292 stavebního zákona se jeví provedení kontrolní prohlídky (součinnost se stavebníkem, přítomnost úředníků na stavbě, předložení příslušných listin) nanejvýš vhodné, v případě stavby bez příslušného povolení (obzvláště u jednoduchých staveb) stačí stavebnímu úřadu zjistit, že probíhají stavební práce, a v rámci úřadu ověřit, zda pro stavbu vydal příslušná opatření. To stavební úřad v nyní projednávané věci evidentně učinil. Absence kontrolní prohlídky stavby před vydáním výzvy proto v nynější věci nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
18. Krajský soud k tomu v neposlední řadě opětovně zdůrazňuje, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení zastavení stavební činnosti na stavbě předmětného plotu (v tomto ohledu lze až za účelové považovat námitky žalobce, že není zřejmé, o jakou stavbu se jedná, resp.

že tímto zákazem mělo být jednou pro vždy *pro futuro* žalobci zakázáno budovat plot mezi danými pozemky), které bylo vydáno podle § 294 stavebního zákona, nepředstavuje definitivní rozhodnutí o legalitě samotné stavby, které by opravňovalo stavební úřad k nařízení jejího odstranění. K tomu primárně slouží řízení o nařízení odstranění stavby dle § 250 stavebního zákona, v jehož průběhu může žalobce uplatnit své námitky obhajující legalitu předmětné stavby plotu, resp. může učinit příslušné kroky k jeho dodatečné legalizaci v souladu s stavebním zákonem.

V. Závěr a náklady řízení

19. Krajský soud s ohledem na výše uvedené žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. listopadu 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu