



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Ondřeje Bartoše v právní věci žalobců: **a) M. S.**, a **b) J. S.**, oba zast. Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Veleslavínova 252/5, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2024, č. j. JMK 39106/2024, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2025, č. j. 62 A 37/2024-44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2025, č. j. 62 A 37/2024-44, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2024, č. j. JMK 39106/2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **46 674 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Martina Bílého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Boskovice, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 21. 12. 2022, č. j. DMBO 28295/2022, nařídil žalobcům odstranění stavby zídky ze šamotových cihel na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. B. (dále jen „zídka“). Vyšel z toho, že zídka byla provedena bez příslušného povolení, nebyla dodatečně povolena a žalobci ji sami dobrovolně neodstranili. Žalovaný k odvolání žalobců výrok prvostupňového rozhodnutí částečně upravil, jinak je potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Ze správního spisu podle krajského soudu vyplynulo, že žalobci zídka o výšce přibližně 1,3 m a délce 3,2 m, včetně branky, postavili před rokem 1975 mezi dvěma rodinnými domy. Stavba byla provedena na pozemku parc. č. XA ve vlastnictví žalobců a podle stavebního úřadu zčásti též na sousedním pozemku parc. č. XB, což žalobci popírali. Vlastníci sousedního pozemku z rodiny T. (dále také „sousedé“) s existencí stavby nesouhlasili, stavební úřad proto provedl dne 25. 3. 2014 kontrolní prohlídku a dne 27. 8. 2014 zahájil řízení o odstranění stavby. V jeho průběhu bylo zjištěno, že zídka byla postavena bez potřebného povolení. Řízení bylo dvakrát přerušeno z důvodu žádostí žalobců o dodatečné povolení stavby, avšak ani v jednom případě žalobci nedoplňovali požadované podklady, takže dodatečné povolení stavby nebylo vydáno.

[3] Žalobci namítali zejména nepřezkoumatelnost a nezákonnost správních rozhodnutí. Tvrdili, že stavební úřad neprovedl jimi navržený důkaz geodetickým zaměřením pozemku a zídky a neodůvodnil, proč tak neučinil. Dále namítali nepřezkoumatelnost rozhodnutí o odstranění stavby a rozhodnutí o odvolání, jelikož správní orgány dostatečně nevysvětlily, proč má být zídka odstraněna, neboť se omezily na konstatování, že stavba nebyla dodatečně povolena a že vyžadovala územní rozhodnutí. Správním orgánům rovněž vytýkali porušení zásady rovnosti v souvislosti s jiným řízením vedeným ohledně pergoly na sousedním pozemku, v němž podle žalobců stavební úřad obdobnou skutkovou otázku posoudil ve prospěch jejich sousedů. Konečně namítali, že stavební úřad nepřípustně retroaktivně aplikoval zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ačkoliv zídka byla postavena ještě před rokem 1975.

[4] T. se do řízení nepřipojili jako osoby zúčastněné na řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobci směšují údaje ze dvou různých řízení týkajících se odlišných staveb, která na sobě nejsou závislá. Zdůraznil, že se napadené rozhodnutí týká výlučně zídky ve vlastnictví žalobců. K neprovedení geodetického zaměření uvedl, že skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností a provedení tohoto důkazu by nemohlo ovlivnit výsledek řízení. Za podstatné považoval, že zídka byla postavena bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem a nebyla dodatečně povolena. Za správný označil i postup podle právní úpravy účinné v době vedení řízení o odstranění stavby.

[6] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu zamítl. Nejprve se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti a uzavřel, že napadené správní rozhodnutí i rozhodnutí stavebního úřadu umožňují věcný přezkum. Podle krajského soudu bylo z jejich obsahu zřejmé, že správní orgány spatřovaly důvod pro nařízení odstranění stavby v naplnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy v tom, že stavba byla provedena bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem a nebyla dodatečně povolena. Žalovaný podle krajského soudu dostatečně vyložil, že zídka byla posouzena jako oplocení, které podle § 92 odst. 1 stavebního zákona v době zahájení řízení vyžadovalo územní rozhodnutí. K námitce porušení zásady rovnosti uvedl, že pro posouzení nyní projednávané věci není rozhodné, jak byly hodnoceny důkazy či skutkové otázky v jiném řízení o odstranění jiné stavby. Skutečnost, že stavební úřad v jiném řízení dospěl k závěru příznivému pro vlastníky sousední pergoly, podle krajského soudu nepředurčuje, že obdobně měl rozhodnout i v této věci. Připustil sice, že by bylo vhodnější tuto úvahu v odůvodnění výslovně uvést, avšak tento dílčí nedostatek nepovažoval za vadu způsobující nepřezkoumatelnost.

pokračování

[7] Krajský soud přisvědčil závěru správních orgánů, že byly splněny podmínky pro nařízení odstranění stavby. Uvedl, že stavební úřad po žalobcích požadoval doložení územního rozhodnutí, popřípadě dodatečného povolení, což žalobci neučinili. Námitku retroaktivní aplikace stavebního zákona neshledal důvodnou a věnoval se jí jen v obecné rovině, jelikož ji žalobci uplatnili poprvé až v žalobě. Podle krajského soudu totiž oplocení podléhalo určité formě veřejnoprávního povolení i podle dřívějších stavebních předpisů, ať již podle zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, nebo zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[8] Skutečnost, že podle nynější právní úpravy již oplocení do výšky 2 m povolení nevyžaduje, nepovažoval krajský soud za rozhodnou, neboť v posuzované věci byla podle něj dotčena práva jiných osob. Neshledal proto důvod pro aplikaci závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, o nepřipustnosti odstranění stavby, která nově spadá do volného režimu.

[9] Za důvodnou krajský soud nepovažoval ani výtku směřující proti neprovedení geodetického zaměření. Přisvědčil správním orgánům, že takový důkaz byl nadbytečný, neboť již z podkladů předložených samotnými žalobci, zejména z výkresové dokumentace připojené k žádosti o dodatečné povolení stavby, vyplývalo, že zídka zasahuje na sousední pozemek. Nešlo o opomenutý důkaz, nýbrž o důkaz neprovedený pro nadbytečnost, což bylo v rozhodnutí žalovaného dostatečně vysvětleno. Dodal rovněž, že pokud žalobci trvali na tom, že zídka na sousední pozemek nezasahuje, mohli nové geodetické zaměření sami obstarat a předložit v řízení.

[10] Krajský soud tedy uzavřel, že správní orgány zjistily skutkový stav v potřebném rozsahu, svá rozhodnutí dostatečně odůvodnily a nepochybily, pokud žalobcům nařídily odstranění zídky.

II. Obsah kasační stížnosti žalobců

[11] Žalobci (dále „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatelé především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pro nyní posuzovanou věc není významné jiné správní řízení vedené ohledně pergoly a zídky ve vlastnictví jejich sousedů. Podle jejich názoru jde o dvě úzce související věci, neboť se týkají týchž účastníků, téhož hraničního prostoru mezi sousedními pozemky a téhož dlouhodobého sporu o průběh hranice pozemků. V obou řízeních byla podstatná skutková otázka, zda příslušná stavba zasahuje na sousední pozemek. Stěžovatelé tvrdí, že stavební úřad v obou případech postupoval bez potřebného zaměření, avšak rozhodl pokaždé ve prospěch sousedů. Tím podle nich porušil zásadu rovnosti a požadavek předvídatelného rozhodování podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[13] Stěžovatelé dále namítají, že žalovaný se s touto odvolací námitkou vůbec nevypořádal a krajský soud tuto vadu nezhojil. Odbyl ji závěrem, že skutkové závěry z jiného řízení nejsou pro nynější věc relevantní. Podle stěžovatelů takový přístup neobstojí, protože nešlo o dvě skutečně oddělené věci, nýbrž o jedinou sousedskou kauzu, která se z

procesních důvodů promítla do dvou samostatných řízení. Namítají tedy nedostatečné vypořádání s argumentací založenou na porušení zásady rovnosti a spravedlivého procesu.

[14] Další okruh kasačních námitek směřuje proti závěru, že byly splněny podmínky pro nařízení odstranění stavby. Stěžovatelé tvrdí, že správní orgány dostatečně nevysvětlily, proč zídka vůbec podléhala povolovacímu režimu a na základě jakého konkrétního zákonného ustanovení. Podle nich nepostačuje pouhý odkaz na to, že stavba nebyla dodatečně povolena. Správní orgány měly podrobně vyložit, z jakých skutkových a právních důvodů měla zídka vyžadovat územní rozhodnutí. Z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, zda byl tento závěr založen na samotné povaze stavby, anebo na tvrzeném zásahu na sousední pozemek. Pokud by důvodem mělo být právě zasahování na cizí pozemek, považují skutkové závěry správních orgánů za vadné, neboť nebylo provedeno jimi navržené geodetické zaměření.

[15] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně tvrzené retroaktivity. Namítají, že správní orgány posuzovaly existenci či neexistenci potřebného povolení podle stavebního zákona z roku 2006, přestože stavba byla podle zjištění správních orgánů provedena před rokem 1975. Krajskému soudu vytýkají, že tuto námitku odmítl, protože nebyla vznesena v odvolacím řízení. Podle stěžovatelů jde o právní námitku, kterou mohli poprvé uplatnit až v žalobě, jelikož dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, se na řízení před správními soudy nevztahuje koncentrace ohledně námitek uplatněných ve správním řízení. Současné namítají, že správní orgány ani krajský soud jednoznačně nevymezily, podle kterého právního předpisu měla být stavba posouzena jako nepovolená. Pokud soud v odůvodnění uvedl postupně právní úpravu z let 1958, 1976 i 2006, aniž by jasně vyložil, která z nich je pro věc rozhodná, činí to podle stěžovatelů právní posouzení věci neurčitým a nepřezkoumatelným.

[16] Stěžovatelé rovněž brojí proti neprovedení jimi navrženého důkazu geodetickým zaměřením zídky a pozemků. Tvrdí, že otázka umístění zídky byla pro posouzení věci klíčová, a přesto stavební úřad navržený důkaz neprovedl. Podle stěžovatelů nepostačuje závěr správních orgánů a krajského soudu, že geodetické zaměření bylo nadbytečné s ohledem na podklady založené ve spise, zejména na výkres předložený samotnými stěžovateli. Ti totiž správnost tohoto výkresu zpochybňovali a od počátku tvrdili, že zídka stojí celá na jejich pozemku. Měli proto za to, že správní orgány byly povinny skutkový stav spolehlivě objasnit a navržený důkaz provést.

[17] Stěžovatelé zdůrazňují, že nebyli sami povinni předložit hotové geodetické zaměření, svou procesní povinnost splnili již tím, že takový důkaz řádně označili. Krajskému soudu vytýkají, že aproboval postup správních orgánů, které na jedné straně považovaly otázku přesahu zídky na sousední pozemek za rozhodnou, na druhé straně však neprovedly důkaz, který ji mohl postavit najisto. Podle stěžovatelů je přitom právě tato skutková otázka klíčová i z hlediska posouzení přiměřenosti zásahu do jejich vlastnického práva, zvláště za situace, kdy podle současné právní úpravy oplocení obdobného typu již povolení nevyžaduje.

[18] Stěžovatelé konečně namítají, že i kdyby bylo prokázáno, že zídka zčásti zasahuje na sousední pozemek, nelze tím bez dalšího odůvodnit odstranění celé stavby. Podle jejich názoru by v takovém případě přicházelo v úvahu toliko odstranění přesahující části stavby,

pokračování

nikoli celé zídky. Navrhují proto, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] NSS přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] NSS se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť nepřezkoumatelnost představuje závažnou vadu rozhodnutí, která znemožňuje jeho věcný přezkum a k níž NSS přihlíží i bez námítky. NSS se otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o něž je rozhodnutí opřeno, anebo jeho nesrozumitelností. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45). To nastalo i v nyní projednávané věci.

[23] Stěžovatelé namítají, že ze správních rozhodnutí nebylo jasné, proč zídka vůbec podléhala povolovacímu režimu a na základě jakého konkrétního zákonného ustanovení. NSS připomíná, že projednání námítky nejasnosti právní úpravy rozhodné pro posouzení povolovacího režimu zídky nebrání, že ji stěžovatelé výslovně uplatnili až v žalobě. Zvláštní koncentrace soudního přezkumu zakotvená v § 307 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, *neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední*, tudíž se v nyní projednávané věci neuplatní. Navíc v nynějším případě byla i žaloba podána stále za účinnosti stavebního zákona z roku 2006.

[24] NSS předně zdůrazňuje, že v řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona musejí správní orgány prokázat, že stavba byla skutečně provedena bez příslušného povolení, resp. že vůbec podléhala některému z veřejnoprávních povolovacích režimů. NSS v rozsudku ze dne 5. 6. 2025, č. j. 6 As 177/2024-45, uvedl, že „řízení o odstranění stavby zahajuje stavební úřad, který také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 97/2020-96). Důkazní břemeno k prokázání existence zákonných předpokladů pro nařízení odstranění stavby tak leží na správních orgánech, nikoli na stavebníkovi. Stavebníka tíží břemeno k prokázání souladu stavby se zákonem až v řízení o dodatečném povolení stavby (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS), tedy v řízení „vnořeném“ do řízení o odstranění stavby. V případě nařízení odstranění „černých staveb“ proto **musí správní orgány prokázat, že stavba, která je předmětem řízení, byla skutečně realizována bez příslušného povolení** (resp. že

daná stavba vůbec nějaké povolení potřebovala). Stavební úřad se důkazního břemene nezabývá tím, že vyzve účastníka řízení k předložení důkazu o tom, že stavba byla povolena, nýbrž sám musí prověřit, zda nemá ve svém archivu (nebo jiný správní úřad) podklady vztahující se k odstraňované stavbě, které by mohly prokázat, že stavba byla (či naopak nebyla) povolena. Důkazní břemeno v tomto směru leží na správním orgánu, nikoli na vlastníkově stavby. NSS v této souvislosti opakovaně uvedl, že stavební úřad se tohoto břemene nezabývá pouhou výzvou účastníkovi, aby doložil, že stavba byla povolena, naopak sám musí objasnit, zda stavba takové povolení vůbec vyžadovala.“

[25] Má-li být stavba posouzena jako nepovolená, musí být nejprve postaveno najisto, podle jaké hmotněprávní úpravy měla být její výstavba posuzována. Pro posouzení otázky, zda stavba ke svému provedení vůbec vyžadovala nějaký povoloovací akt, je rozhodná právní úprava účinná **v době její výstavby** (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98, odst. 12 až 15, a ze dne 7. 3. 2022, č. j. 4 As 9/2019-76, odst. 60).

[26] NSS setrvale rozlišuje mezi časovou působností procesních a hmotněprávních norem: zatímco procesní postup se zásadně řídí právní úpravou účinnou v době vedení řízení, v otázkách hmotného práva je třeba vycházet z právní úpravy účinné v době, kdy nastala právně významná skutečnost (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98, body 9 a 10, a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 1 As 344/2017-54, body 11 a 12). Závěr, zda stavba v době své výstavby vyžadovala povolení či jiný veřejnoprávní akt, je závěrem hmotněprávním (rozsudek č. j. 4 As 9/2019-76, bod 67).

[27] Jinými slovy, samotné řízení o odstranění stavby může být vedeno podle právní úpravy účinné v době jeho zahájení a rozhodnutí, avšak otázka, zda šlo vůbec o stavbu provedenou bez vyžadovaného povolení, se musí primárně posoudit podle právní úpravy účinné v době provedení stavby.

[28] Teprve poté, co správní orgán postaví najisto, zda stavba v době své výstavby podléhala některému z tehdy účinných povolovacích či ohlašovacích režimů, lze například uvažovat o tom, zda pozdější, pro stavebníka příznivější hmotněprávní úprava nemá s ohledem na princip proporcionality vést k odlišnému výsledku. K pozdější změně právní úpravy, která by původně regulovanou stavbu nově zařazovala do volného režimu, však nelze přihlížet automaticky. Takový postup přichází v úvahu jen výjimečně, jestliže by nařízení odstranění stavby představovalo nepřiměřený zásah do vlastnického práva a současně by ponechání stavby závažně nezasahovalo do veřejných zájmů ani do práv jiných osob. Ústavní soud v odst. 41 nálezu sp. zn. I. ÚS 1956/19 uvedl, že „*nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním*“. Těmto požadavkům však musí předcházet právě řádná úvaha o tom, jakému právnímu režimu stavba podléhala v době svého vzniku. Bez ní nelze ani posoudit, zda a v jakém směru je pozdější právní úprava pro stavebníka skutečně příznivější.

pokračování

[29] Rozhodnutí žalovaného, ani prvostupňové rozhodnutí tyto úvahy vůbec neobsahuje. Stavební úřad uvedl, že zídka má charakter oplocení, její výška je 1,3 m a že pro její výstavbu bylo třeba územní rozhodnutí podle § 92 odst. 1 stavebního zákona (z roku 2006). Žalovaný tento závěr potvrdil, odkázal též na § 92 odst. 1 a dodal, že stavba nebyla dodatečně povolena, i proto byly naplněny zákonné předpoklady pro odstranění stavby. Takové odůvodnění je však nedostatečné. Především z něj není patrné, proč žalovaný vůbec vycházel právě ze stavebního zákona z roku 2006, a nikoli z právní úpravy účinné v době, kdy měla být zídka podle skutkových zjištění správních orgánů postavena. Stěžovatelé uváděli, že zídka byla postavena již před rokem 1975, čili ještě za účinnosti zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Povinností žalovaného tedy bylo zabývat se tím, zda zídka potřebovala povolení (či jiný akt stavebního úřadu) podle právní úpravy účinné v době jejího provedení. Samotný odkaz na § 92 odst. 1 stavebního zákona, obsažený v prvostupňovém rozhodnutí i v rozhodnutí žalovaného, takovou úvahu nahradit nemůže, neboť toto ustanovení pouze obecně vymezuje, že **územním rozhodnutím** stavební úřad schvaluje navržený záměr; samo o sobě však nevysvětluje, proč zídka právě takové rozhodnutí vyžadovala. Nadto jde o ustanovení, které v době výstavby zídky ještě nebylo účinné.

[30] NSS dodává, že ani případná úvaha o pozdější, mírnější právní úpravě nemůže obstát bez řádného odůvodnění. Judikatura Ústavního soudu, na niž navázal i NSS, připouští, že nařízení odstranění stavby může být za výjimečných okolností nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva, zejména tehdy, když změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek nově spadá do tzv. volného režimu, skutkové okolnosti svědčí jen o marginálním porušení předpisů a v průběhu řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných osob nejsou dotčena, případně se dřívější regulace obsažená v územním rozhodnutí stala obsoletní i v důsledku odlišného postupu správních orgánů v obdobných případech (viz odst. 41 nálezu sp. zn. I. ÚS 1956/19).

[31] Právě proto by i v případě, že by žalovaný chtěl vycházet z pozdější právní úpravy, musel vysvětlit, proč se domnívá, že zídka ani podle této úpravy nespadá do volného režimu. Po novele § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona – provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a účinné od 1. 1. 2018 – oplocení do výšky 2 m za splnění zákonných podmínek zpravidla nevyžadovalo rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, ani stavební povolení či ohlášení. Ani takovou úvahu však napadené rozhodnutí neobsahuje. Žalovaný se nijak nevypořádal s tím, zda zídka parametrům takové stavby odpovídala, či nikoli, a proč by tedy ani podle pozdější právní úpravy nemohla spadat do volného režimu.

[32] Nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí se přitom promítá i do skutkové roviny věci. NSS nepřehlédl, že žalovaný vycházel též ze situačního výkresu doloženého samotnými stěžovateli. To však samo o sobě nepostačuje. Stěžovatelé totiž v průběhu řízení zpochybňovali správnost závěrů, které správní orgány z těchto podkladů vyvozovaly, a navrhovali provedení konkrétního důkazu zaměřením stavby vůči dotčeným pozemkům. Namítali, že se hranice pozemků v průběhu let měnila, a proto žádali porovnání s katastrálními mapami aktuálními v době výstavby zídky. Za této situace bylo třeba srozumitelně vysvětlit, proč žalovaný považoval dosavadní podklady za dostatečné, přestože stěžovatelé jejich vypovídací hodnotu zpochybňovali. Taková úvaha však v napadeném rozhodnutí chybí.

[33] Odůvodnění žalovaného je navíc v tomto ohledu vnitřně rozporné. Na jedné straně žalovaný vycházel z toho, že ze situačního výkresu vyplývá přesah zídky na sousední pozemek, a právě proto nepovažoval další dokazování za potřebné. Na druhé straně však v reakci na odvolací námitku uvedl, že poloha stavby vůči pozemkům není relevantní, jelikož odstranění stavby bylo nařízeno z důvodu chybějícího povolení a námitka k umístění stavby patří do řízení o dodatečném povolení stavby. Z napadeného rozhodnutí tak není zřejmé, zda žalovaný považoval otázku přesného umístění zídky za spolehlivě objasněnou, anebo za právně nerozhodnou. Takový postup neobstojí. Měla-li být otázka možného zasahování zídky na sousední pozemek významná pro posouzení dopadu do práv jiných osob, a tím i pro případnou aplikaci výše uvedených závěrů Ústavního soudu, bylo třeba tuto okolnost postavit najisto nebo alespoň přezkoumatelně vysvětlit, proč dosavadní podklady i přes námitky stěžovatelů postačují. V řízení o odstranění stavby zahájeném z moci úřední přitom nese správní orgán odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu.

[34] NSS proto uzavírá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný v něm nevysvětlil, podle jaké právní úpravy posuzoval, zda zídka v době své výstavby vyžadovala povolovací akt, a neuvedl konkrétní ustanovení, z něhož takový závěr dovodil. Současně nepodal přezkoumatelnou a vnitřně bezrozpornou úvahu o významu přesného určení polohy zídky vůči sousedním pozemkům. Za této situace nebylo možné přezkoumat ani správnost jeho závěrů ohledně zásahu do práv sousedů a potřeby odstranění stavby. Krajský soud měl proto rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušit. Pokud tak neučinil, a naopak je považoval za přezkoumatelné, zatížil stejnou vadou i svůj rozsudek.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Jelikož je kasační stížnost žalobců důvodná, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. výrokem I. zrušil. Podle § 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zároveň výrokem II. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení o žalobě byl důvod pro tento postup. V tomto řízení žalovaný posoudí, podle jaké právní úpravy bylo třeba hodnotit povolovací režim zídky v době jejího provedení, a jednoznačně vyloží, z jakého konkrétního ustanovení dovozuje, že stavba podléhala veřejnoprávnímu povolení. Pro účely dalšího řízení NSS dodává, že není správná úvaha žalovaného, podle níž poloha zídky vůči pozemkům není relevantní. Bude-li žalovaný v zájmu naplnění požadavků plynoucích z výše rekapitulované judikatury Ústavního soudu zvažovat význam pozdější, pro stěžovatele příznivější, právní úpravy, a tím i případný dopad stavby do práv třetích osob, musí nejprve posoudit, zda dosavadní podklady vzhledem k námitkám stěžovatelů pro takový závěr postačují, a pokud nikoli, musí doplnit dokazování odpovídajícím způsobem. Tímto právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán.

[36] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li NSS rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98).

pokračování

[37] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., 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.

[38] Procesně úspěšní stěžovatelé vynaložili tyto náklady na soudní poplatky:

- a. v řízení před krajským soudem soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] ve výši $2 \times 3\,000$ Kč,
- b. v řízení před krajským soudem soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích) ve výši $2 \times 1\,000$ Kč,
- c. v řízení před NSS soudní poplatek za kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích) ve výši $2 \times 5\,000$ Kč,
- d. v řízení před NSS soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích) ve výši $2 \times 1\,000$ Kč,

stěžovatelům tak náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky ve výši celkem **20 000 Kč**.

[39] Stěžovatelé byli v řízeních o žalobě i o kasační stížnosti zastoupeni advokátem, náleží jim proto dále náhrada nákladů právního zastoupení v následujícím rozsahu:

- a. v řízení před krajským soudem vykonal advokát celkem dva úkony právní služby a jeden úkon s poloviční odměnou: převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepsání a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a sepsání žádosti o přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Sazba za úkon právní služby vykonaný do konce roku 2024 činí 3 100 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024), každému ze stěžovatelů tak po snížení o 20 % (společné úkony advokáta při zastupování dvou nebo více osob – § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024) náleží **6 200 Kč**, oběma stěžovatelům společně tedy **12 400 Kč**,
- b. k tomu náleží navíc náhrada hotových výdajů 3×300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, podle rozsudku NSS ze dne 11. 2. 2026, č. j. 4 As 188/2025-35, přísluší advokátovi za společný úkon pouze jedna paušální náhrada hotových výdajů), celkem za oba stěžovatele **900 Kč**,

Celková částka v řízení před krajským soudem tak činí **13 300 Kč**.

- c. v řízení před NSS vykonal advokát celkem jeden úkon s plnou a nadto jeden úkon s poloviční odměnou: sepsání a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025] a sepsání žádosti o přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Sazba za úkon právní služby vykonaný po 1. 1. 2025 činí 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025), každému ze stěžovatelů tak po snížení o 20 % u druhého z nich (společné úkony advokáta při zastupování dvou nebo více osob – § 12 odst. 4 advokátního tarifu ve

znění účinném po 1. 1. 2025) náleží **6 237 Kč**, oběma stěžovatelům společně tedy **12 474 Kč**,

k tomu náleží navíc náhrada hotových výdajů 2×450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném po 1. 1. 2025), celkem za oba stěžovatele **900 Kč**, Celková částka v řízení před NSS tak tvoří **13 374 Kč**.

[40] Zástupce stěžovatelů není plátcem daně z přidané hodnoty.

[41] Celkovou výši náhrady nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti zahrnující odměnu advokáta, náhradu hotových výdajů a zaplacené soudní poplatky představuje částka **46 674 Kč**. Žalovaný je povinen ji zaplatit stěžovatelům k rukám jejich zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. června 2026

Pavel Molek
předseda senátu