

### INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH

#### SBÍRKA ZÁKONŮ 2020

##### Částka 95 – čís. 257

Vyhláška o vymezení zón ochrany přírody Krkonošského národního parku. Účinnost od 1. července 2020.

##### Částka 98 – čís. 264

Vyhláška o energetické náročnosti budov.

Účinnost od 1. září 2020, s výjimkou ustanovení § 4 odst. 1 věty třetí, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2023.

##### Částka 101 – čís. 269

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů. Účinnost od 1. července 2020.

#### SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

##### PRÁVNÍ PROSTOR on-line

SEDLÁČEK, František. **Digitalizace stavebního řízení a územního plánování**

Informace o připravovaných novinkách ve stavebním zákoně se zaměřením na digitalizaci stavebního řízení a územního plánování.

##### ePRAVO.CZ

FADRNÁ, Marcela. **Digitální ústava v deseti bodech – díl. III – stavební zákon**

Autorka se zabývá problematikou tzv. digitální ústavy (zákon o právu na digitální služby) v kontextu připravované novely stavebního zákona.

#### VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

**Zmeškání lhůty pro nahlížení do spisu lze napravit po skončení nouzového stavu**

*Pokud někdo v důsledku nařízených omezujících opatření nemůže ve stanovené lhůtě nahlédnout do spisu, má možnost své právo uplatnit po ukončení nouzového stavu. Nepřijde tím o možnost získat informace o aktuálním stavu správního řízení a zvolit pak účinný způsob ochrany svých práv a zájmů.*

I za nouzového stavu měli lidé zachováno právo nahlížet do spisu včetně práva na pořízení kopie ze spisu či jeho části. Nahlížet bylo možné nejen do spisů v neukončených (běžících) správních řízeních, ale i do spisů již pravomocně ukončených řízení. Obecně platí, že účastník správního řízení má vždy právo na to, aby mu správní orgán umožnil nahlédnout do spisu a pořídil mu kopie listin ze spisu. Jiné osoby, tj. osoby, které nemají postavení účastníka řízení, mají právo nahlédnout a požadovat kopie ze spisu tehdy, pokud k nahlížení prokáží právní či jiný vážný důvod. Pokud úřad neumožní nahlédnutí, musí o tom rozhodnout usnesením o odepření nahlédnutí do spisu a usnesení žadateli oznámit (doručit je). Proti usnesení o odepření nahlížení do spisu je možné se bránit odvoláním ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení usnesení.

Ombudsman upozorňuje, že i v době vyhlášeného nouzového stavu mají lidé právo nahlížet do spisu včetně práva na pořízení kopie ze spisu či jeho části. Pokud v důsledku nouzového stavu, resp. opatření, které byla v souvislosti s nouzovým stavem nařízena, nemohou ve stanovené lhůtě učinit konkrétní procesní úkon, např. nahlédnout do spisu nebo se odvolat proti usnesení o odepření nahlédnutí do spisu, mohou požádat o prominutí zmeškání úkonu. Žádost o prominutí zmeškání úkonu lze podat k správnímu úřadu ve lhůtě 15 dnů ode dne ukončení nouzového stavu. Současně s tím je ale třeba také učinit daný procesní úkon, např. podat odvolání. Více informací k posuzování běhu lhůt a možnosti požádat o prominutí zmeškání úkonu lze nalézt na stránkách Ministerstva vnitra.

#### Poskytnout lze i kopii projektové dokumentace

Ombudsman se zejména v oblasti stavebního práva poměrně často setkává s otázkou, zda a v jakých případech je stavební úřad povinen poskytnout osobě, která o to požádá, kopii projektové dokumentace stavby. Zákonodárce již od roku 2007 do stavebního zákona zakotvil, že stavební úřad je oprávněn poskytnout kopii projektové dokumentace jen v případě, pokud žadatel předloží souhlas projektanta či vlastníka stavby. Ochránce dané ustanovení stavebního zákona kritizoval jako nadbytečné a omezující procesní práva osob. Ochránce dlouhodobě zastává právní názor, že kopii projektové dokumentace lze poskytnout, i když s tím vlastník stavby či projektant nesouhlasí. Stavební úřad tak může učinit a projektovou dokumentaci poskytnout, pokud tím nepřiměřeně nezasáhne do práv těchto osob. Uvedený názor ochránce posléze potvrdil i Nejvyšší správní soud. (rozsudek ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[Tisková zpráva ze dne 12. 5. 2020]

## Souhlas vlastníka podle § 184a stavebního zákona

Metodická pomůcka Odboru stavebního řádu MMR se věnuje aplikaci § 184a stavebního zákona, který přinesla novela stavebního zákona – zákon č. 225/2017 Sb.

### § 184a

- (1) *Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastníků jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.*
- (2) *Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*
- (3) *Souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*
- (4) *Odstavce 1 a 2 se použijí obdobně u postupů podle části třetí hlavy III a části čtvrté hlavy I, které nejsou správním řízením.*

V dalším textu jsou uvedeny **aktualizované odpovědi** na dotazy k aplikaci § 184a stavebního zákona.

**Ustanovení § 184a stavebního zákona požaduje, aby souhlas vlastníka pozemku byl vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. Musí být vyznačen na celkovém výkresu, nebo na jednotlivých situačních výkresech? Mohou být na jednom výkresu souhlasu více vlastníků?**

Tento dotaz je aktuální zejména v případě liniových stavební technické infrastruktury (např. vodovody, plynovody, distribuční soustava či přenosová soustava), neboť ty bývají umístěny na pozemky cizích vlastníků a s ohledem na svůj liniový charakter jsou obvykle umístěny na větší množství cizích pozemků.

Ustanovení § 184a odst. 2 upravuje formu souhlasu vlastníka takto: „*Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*“ Požadavek na formu není blíže specifikován, souhlas tedy může být udělen jak na celkovém situačním výkresu, tak na jednotlivých situačních výkresech, za předpokladu, že jednotlivé situační výkresy budou označeny (popř. jako výřezy z celkového situačního výkresu, na kterém budou současně tyto výřezy vyznačeny graficky s označením příslušného situačního výkresu. Smyslem ustanovení § 184a stavebního zákona je vedle ochrany vlastnického práva vlastníka pozemku a ochrany stavebníka, zejména jednoznačná úprava dokládání soukromoprávního oprávnění stavět pro účely veřejnoprávního řízení a tedy i minimalizace zpochybňování soukromoprávního oprávnění stavět v rámci řízení podle stavebního zákona. Souhlas vlastníka obsažený na tzv. výřezu

z celkové situace, který obsahuje pozemek dotyčného vlastníka a je přílohou žádosti, tento účel plní a odpovídá ustanovení § 184a odst. 2 stavebního zákona.

**Mohu namísto souhlasu vlastníka podle § 184a stavebního zákona předložit stavebnímu úřadu smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene? Součástí každé smlouvy je situační výkres.**

Stavební zákon uvádí, že souhlas vlastníka pozemku musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace, tedy na dokumentaci, které je přílohou žádosti předkládané stavebnímu úřadu. Smlouva (např. smlouva o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene nebo nájemní smlouva) není a nemůže být přílohou žádosti, proto nelze akceptovat výklad, podle kterého by souhlas na situačním výkresu mohl být nahrazen souhlasem vyjádřeným ve smlouvě, ani kdyby její nedílnou součástí byl příslušný situační výkres. Uzavření smlouvy vůbec nemusí svědčit o skutečnosti, že se vlastník pozemku měl možnost seznámit s celou dokumentací, oproti tomu situační výkres je nedílnou součástí celé dokumentace resp. projektové dokumentace. Stavební zákon stanoví v ustanovení § 184a vlastní, veřejnoprávní způsob prokázání oprávnění stavět, konkrétně formou souhlasu s navrhovaným stavebním záměrem vyznačeným na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace. Nepožaduje se dokládání soukromoprávního titulu, resp. příslušné smlouvy.

**Lze použít namísto souhlasu podle § 184a smlouvu, pokud byla uzavřena ještě před účinností novely stavebního zákona, tedy v roce 2017 nebo i dříve? Stavební zákon v té době doložení takové smlouvy s vlastníkem pozemku přímo požadoval.**

Pokud byla žádost o příslušné rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení) podána až 1. 1. 2018 a později, vztahují se na žádost a řízení plně ustanovení stavebního zákona ve znění po novele. Oprávnění stavět je tedy potřeba doložit v souladu s § 184a. Pokud je uzavřena pouze smlouva o smlouvě budoucí o služebnosti a řízení bylo zahájeno v roce 2018 (tedy žádost byla doručena v roce 2018), nelze souhlas podle § 184a nahradit souhlasem plynoucím z příslušné smlouvy, neboť zákon jednoznačně upravuje formální náležitosti souhlasu.

**Zabýváme se zpracováváním projektové dokumentace pro technické liniové stavby, tedy typicky stavby realizované na cizím pozemku. Ač máme standardně uzavřené s vlastníky pozemků smlouvy o výstavbě nebo smlouvy o smlouvách budoucích o právu stavby, a nedílnou součástí těchto smluv jsou výřezy ze situačních výkresů, požadují po nás stavební úřady podepsání příslušného situačního výkresu, případně výřezu z něj, v projektové dokumentaci. Je tento postup v pořádku?**

Ustanovení § 184a zavedla novela stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.). Oprávnění stavět je tedy s účinností od 1. 1. 2018 potřeba doložit v souladu s § 184a.

Souhlas dokládáný podle tohoto ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy žadatel (stavebník) není oprávněn provést stavbu na základě vlastnického práva, služebnosti nebo práva stavby. Smyslem ustanovení § 184a je vedle ochrany vlastnického práva vlastníka pozemku a ochrany stavebníka, zejména jednoznačná úprava dokládání souhlasné vůle vlastníka po-

zemku pro účely veřejnoprávního řízení a tedy i minimalizace zpochybňování soukromoprávního oprávnění stavět v rámci řízení podle stavebního zákona.

Souhlas podle § 184a stavebního zákona se skutečně nedokládá, pokud je žadatel (stavebník) oprávněn provést stavbu na základě vlastnického práva, služebnosti nebo práva stavby. Právo stavby je institut upravený občanským zákoníkem jako věcné právo, tedy právo působící vůči všem, nejen vůči smluvním stranám. Je-li toto právo zřízené smlouvou, vzniká až zápisem do katastru nemovitostí. To je také důvod, proč se souhlas podle § 184a v některých případech nepožaduje, jedná se o situace, které lze ověřit z katastru nemovitostí.

Právo stavby založené pouze smlouvou, které není vloženo do katastru nemovitostí, nevzniklo (srov. § 1243 občanského zákoníku: (1) Právo stavby se nabyvá smlouvou, vydržením, anebo, stanoví-li tak zákon, rozhodnutím orgánu veřejné moci. (2) Právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do veřejného seznamu. Zápisu do veřejného seznamu podléhá i právo stavby vzniklé rozhodnutím orgánu veřejné moci.), a proto nemůže nahradit souhlas podle § 184a stavebního zákona. Právo stavby nemůže vzniknout ani na základě smlouvy o smlouvě budoucí o právu stavby. V případě, že právo stavby není zapsáno do katastru nemovitostí, je nezbytné doložit souhlas vlastníka pozemku v souladu s § 184a stavebního zákona. Souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentaci, tedy na dokumentaci, které je přílohou žádosti předkládané stavebnímu úřadu. Souhlas vlastníka může být obsažen též na tzv. výřezu z celkové situace, který obsahuje pozemek dotyčného vlastníka. Forma souhlasu je tak zákonem jednoznačně upravena. Smlouva není a nemůže být přílohou žádosti, proto nelze akceptovat výklad, podle kterého by souhlas na situačním výkresu mohl být nahrazen souhlasem vyjádřeným ve smlouvě, jejíž nedílnou součástí je příslušný situační výkres. Akceptaci souhlasu vyznačeného na smlouvě je třeba odmítnout též z důvodu, že nelze zaručit shodu dokumentace, která je přílohou žádosti, a dokumentace, která je nedílnou součástí smlouvy. Uzavření smlouvy, jejíž součástí je příslušný situační výkres, vůbec nemusí svědčit o skutečnosti, že se vlastník pozemku měl možnost seznámit s celou dokumentací, oproti tomu situační výkres je nedílnou součástí celé dokumentace resp. projektové dokumentace. V neposlední řadě je třeba zdůraznit povahu smlouvy, jakožto soukromé listiny.

***Prosím o vyjádření k nezbytnosti doložení souhlasu všech spoluvlastníků v případě plánované stavby na pozemku ve spoluvlastnictví.***

Pro posouzení nezbytné většiny spoluvlastníků potřebné k souhlasu podle § 184a stavebního zákona jsou klíčová ustanovení občanského zákoníku a správe společné věci. Občanský zákoník rozeznává tři typy správy, ke kterým vyžaduje příslušnou většinu hlasů spoluvlastníků (ustanovení § 1128, § 1129 a § 1132 občanského zákoníku). K získání veřejnoprávního oprávnění k realizaci stavebního záměru na pozemku ve spoluvlastnictví je vždy nutné získání příslušné většiny spoluvlastníků. Pro posouzení nezbytné většiny spoluvlastníků potřebné k souhlasu podle § 184a stavebního zákona pro řízení podle stavebního zákona bude nejčastěji relevantní ustanovení § 1129 občanského zákoníku, které upravuje rozhodnutí o vý-

znamné záležitosti týkající se společné věci a vyžaduje alespoň dvouřetinovou většinu hlasů spoluvlastníků. Nicméně posouzení je vždy potřeba provádět individuálně.

Souhlas všech spoluvlastníků je nezbytný podle § 1132 občanského zákoníku „k rozhodnutí, na jehož základě má být společná věc zatížena nebo její zatížení zrušeno, a k rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší než deset let, je třeba souhlasu všech spoluvlastníků.“ Zatižením ve smyslu občanského zákoníku se rozumí zřízení věcného práva k věci cizí (k pozemku, případně ke stavbě na něm, je-li samostatnou věcí), tedy např. zřízení věcného břemene nebo práva stavby. Schválení hlasy všech spoluvlastníků tak bude vyžadovat např. smlouva o zřízení věcného břemene, jehož obsahem bude oprávnění osoby odlišné od vlastníka (spoluvlastníka) pozemku provést a užívat určitou stavbu na tomto pozemku. Stavební úřad však v případě, že se stavba realizuje na cizím pozemku ve spoluvlastnictví na základě smlouvy o věcném břemenu případně smlouvy o právu stavby, pouze ověřuje existenci příslušného věcného práva z katastru nemovitostí. K omezení práv spoluvlastníků na dobu více než deset let může dojít např. uzavřením nájemní smlouvy na dobu delší než deset let, neboť nájmem jsou všichni spoluvlastníci vyloučeni z užívání daného pozemku. Nicméně v případě realizace stavby na základě závazkového vztahu, tedy např. na základě nájemní smlouvy, smlouva není podkladem pro řízení podle stavebního zákona. Ten upravuje vlastní veřejnoprávní způsob prokázání souhlasu vlastníka pozemku s realizací stavby na jeho pozemku v § 184a.

V případě zkoumání oprávnění stavět v řízeních podle stavebního zákona postupem podle ustanovení § 184a se nepožaduje dokládání soukromoprávního titulu, resp. příslušné smlouvy, nýbrž se stanoví vlastní, veřejnoprávní způsob prokázání souhlasu vlastníka, a to formou souhlasu s navrhovaným stavebním záměrem vyznačeném na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentaci. Takovýto souhlas nenahrazuje např. nájemní smlouvu, která vylučuje vlastníka, resp. spoluvlastníky z užívání pozemku, a k jejímž uzavření může být nezbytný souhlas všech spoluvlastníků.

Z výše uvedeného plyne, že souhlas podle § 184a nelze považovat za rozhodnutí, na jehož základě má být společná věc zatížena nebo její zatížení zrušeno, ani za rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší než deset let (srov. § 1132 OZ). Pro získání veřejnoprávního oprávnění k realizaci stavebního záměru na pozemku ve spoluvlastnictví je nezbytný souhlas potřebné většiny spoluvlastníků, nikoli však souhlas všech spoluvlastníků. Tento souhlas podle § 184a stavebního zákona nenahrazuje soukromoprávní titul nezbytný k realizaci stavby, ke kterému v konkrétním případě může být nezbytný souhlas všech spoluvlastníků.

***Je potřeba souhlas podle § 184a v případě staveb, pro které lze vyvlastnit podle energetického zákona? Např. je třeba pro stavbu zařízení distribuční soustavy elektřiny pro vydání územního rozhodnutí, umístěnou v intravilánu / zastavěném území obce, která nemá platnou územně plánovací dokumentaci, dokládat souhlasy vlastníků pozemků dle § 184a SZ? Jedná se o zajištění zásobování konečných uživatelů elektřinou, resp. připojení staveb k distribuční síti. Bez tohoto připojení nejsou stavby schopné užívání.***

Podle ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona se souhlas vlastníka pozemku nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.

Na základě § 184a odst. 3 tedy není třeba k žádosti dokládat souhlas vlastníka pozemku, na kterém má být záměr umístěn, v případě záměrů, pro který je stanoven účel vyvlastnění. Klíčová otázka, kterou je v těchto případech potřeba řešit, je, zda se jedná skutečně o stavební záměr, pro který je stanoven účel vyvlastnění.

Z ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), kromě jiného vyplývá, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem. Účely vyvlastnění nestanoví pouze stavební zákon ve svém § 170, ale celá řada dalších zákonů. Otázku, zda pro konkrétní záměr je stanoven účel vyvlastnění je potřeba zkoumat podle jednotlivých ustanovení speciálních zákonů.

V tomto konkrétním případě jde o zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Ten v § 3 odst. 2 stanoví, že „Přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu a liniové stavby nezbytné k jejímu řádnému provozu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění.“

Pokud žadatel souhlas vlastníka pozemku nebo stavby nedoloží, a to z toho důvodu, že pro jeho stavební záměr je stanoven účel vyvlastnění zákonem, musí si stavební úřad po podání žádosti sám v rámci kontroly žádosti ověřit, zda předmětný souhlas byl žadatel povinen doložit, či nikoli. Stavební úřad se musí zabývat povahou záměru a ověřit si, zda se skutečně jedná o záměr, pro který je stanoven účel vyvlastnění zákonem. Účel vyvlastnění stanovený zákonem je relevantním důvodem pro nepředložení souhlasu vlastníka pozemku nebo stavby, jak vyplývá z ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona.

Skutečnost, že obec nemá územní plán, není při zkoumání účelu vyvlastnění podle energetického zákona relevantní, neboť účel vyvlastnění vymezený v § 3 odst. 2 není nijak vázán na vymezení stavby v územně plánovací dokumentaci.

Závěrem je nezbytné zdůraznit, že skutečnost, že k řízením podle stavebního zákona se v případě záměrů, pro který je stanoven účel vyvlastnění, nedokládá souhlas vlastníka pozemku, neznamená, že stavebník může realizovat stavbu na cizím pozemku bez soukromoprávního titulu. Stavební zákon v těchto případech odděluje soukromé a veřejné právo a umožňuje získat veřejnoprávní titul k zřízení stavby (povolení stavět) nezávisle na souhlasu vlastníka i získání soukromoprávního titulu (oprávnění stavět), tím může být např. právo stavby, věcné břemeno či tzv. smlouva o výstavbě.

## **Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020 č. j. I. ÚS 1956/19-1**

### **NEPŘIMĚŘENÝ ZÁSAH DO VLASTNICKÉHO PRÁVA ROZHODNUTÍM O ODSTRANĚNÍ ČÁSTI STAVBY**

*§ 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů*

*Čl. 11 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD, ve znění zákona č. 162/1998 Sb.*

Právní věta:

*Rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezabývá jiné subjekty právní ochrany. 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.*

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti M. V., zastoupené A. L., proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Českých Budějovicích a rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje a Městského úřadu Jindřichův Hradec za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení a 1) Krajského úřadu Jihočeského kraje a 2) J. P., jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 409/2018-64 ze dne 28. března 2019 a rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 55/2018-45 ze dne 28. 11. 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 409/2018-64 ze dne 28. 3. 2019 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 55/2018-45 ze dne 28. 11. 2018 se ruší.

III. Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne

4. dubna 2018, č. j. KUJCK 45811/2018 a rozhodnutím Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 29. listopadu 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze, sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

IV. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 4. dubna 2018, č. j. KUJCK 45811/2018 a rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 29. 11. 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze, sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE se ruší. V dalším řízení městský úřad, vázán právním názorem, vysloveným v tomto rozsudku, řízení zastaví.

## **Vybráno z odůvodnění:**

### ***Vymezení věci***

Stěžovatelka je majitelkou pozemku č. X1 v k. ú. J. H., který je obehnan stavbou oplocení nacházející se mezi pozemky č. X1 a č. X2. V tomto projednávaném případě MěÚ v J. H. rozhodl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím o nařízení odstranění stavby oplocení v části přesahující výšku 150 cm stanovenou územním rozhodnutím ze dne 3. 3. 1999. Krajský úřad Jihočeského kraje k odvolání stěžovatelky svým rozhodnutím ze dne 4. 4. 2018 částečně změnil rozhodnutí městského úřadu, ve změnou nedotčených částech však napadené rozhodnutí potvrdil. Následně stěžovatelka brojila proti uvedenému rozhodnutí před správními soudy, ty jí ovšem nepřisvědčily. Stěžovatelka se domnívala, že postupem obecných soudů došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), stejně jako do práva stěžovatelky na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

Stěžovatelka napadla výše uvedené rozhodnutí krajského úřadu žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který žalobu zamítl. Vznesla skupinu námitek týkajících se údajného vadného zjištění výše plotu při kontrolním měření; dále poukazovala na skutečnost, že některé ze sousedních pozemků rovněž výši stanovenou územním rozhodnutím nedodržely, aniž by jim bylo nařízeno stavbu odstranit; a konečně namítala, že podle současné legislativní úpravy již stavba oplocení stavebnímu zákonu neodporuje a po jejím eventuálním odstranění může být opětovně zřízena, aniž by k tomu dle zákona vyžadovala jakékoliv povolení.

Podle rozsudku krajského soudu ze spisové dokumentace plyne, že oprávnění ke stavbě oplocení bylo založeno územním rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 3. 1999, přičemž v podmínce rozhodnutí pod bodem 6 je stanoveno, že výška oplocení smí být maximálně 150 cm. Ve správním řízení přitom bylo zjištěno, že daná podmínka územního rozhodnutí o výšce oplocení dodržena není, a jedná se tudíž o stavbu zřízenou v rozporu s rozhodnutím podle stavebního zákona ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Krajský soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že došlo k chybnému měření skutečné výše oplocení. Z kontrolního měření ze dne 8. 9. 2017 vyplývá, že zděná část oplocení činí 172 cm a výše oplocení tvořeného podezdívkou s drátěným pletivem dosahuje 193 cm. Podle krajského soudu je tak zřejmé, že výška oplocení stanovená 150 cm dodržena není.

Námítce stran různého postupu stavebního úřadu v případě jiných (sousedních) pozemků, které výšku stanovenou územním rozhodnutím rovněž překročí, krajský soud nemohl přisvědčit. V souzené věci se soud zabýval výlučně stavbou stěžovatelky a nemohl zasahovat do činnosti stavebního úřadu stran jiných oplocení. Soud nevyhověl ani námitce stěžovatelky, že podle nové úpravy stavebního zákona, případně podle úpravy přijaté do účinnosti zákonem č. 225/2017 Sb., již stavba oplocení požadavky na ni kladené podle současné právní úpravy splňuje, a to s odkazem na přechodná ustanovení. Jestliže konkrétní řízení stěžovatelky bylo zahájeno v roce 2011, pak se postupuje podle stavebního zákona platného do 31. 12. 2012. To se vztahuje i k novelizaci stavebního zákona přijaté zákonem č. 225/2017 Sb.

Stěžovatelka brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, avšak ani u Nejvyššího správního soudu nebyla úspěšná. Neuspěla s námitkami proti způsobu zjišťování výšky oplocení, která je rozhodná pro posouzení, zda bylo oplocení realizováno v rozporu s územním rozhodnutím ze dne 3. 3. 1999. Samotná skutková otázka překročení výše plotu byla podle kasačního soudu postavena najisto.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, zda je odstranění části plotu přesahující 150 cm v posuzovaném případě přiměřené s ohledem na skutečnost, že na základě novely stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb. není třeba ke zřízení oplocení do výšky 2 m s účinností od 1. 1. 2018 rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona]. Ani tuto námitku však neshledal důvodnou. Svůj závěr stavěl Nejvyšší správní soud na výkladu přechodných ustanovení novely stavebního zákona (čl. II. bod 14 zákona č. 350/2012 Sb.), ke kterému se již vyslovila předcházející judikatura. Řízení o odstranění stavby zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí podle této judikatury stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázky.

### ***Ústavní stížnost a vyjádření k návrhu***

Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Českých Budějovicích, jakož i správních orgánů stěžovatelka brojí ústavní stížností, neboť se domnívá, že jimi došlo k porušení práva na spravedlivý proces, soudní ochranu a vlastnictví.

Porušení svých práv stěžovatelka spatřuje ve zcela formalistickém výkladu práva ze strany obecných soudů a správních orgánů. Jejich výklad právních norem považuje za neracionální a zcela odtržený od reality. Nelze totiž opomenout, že současně hmotněprávní úpravě stavebního zákona již reálná výše oplocení vyhovuje. Stavební řízení o odstranění několika centimetrů výšky plotu, které se stěžovatelkou bylo osm let vedeno, nemělo a nemá žádný reálný dopad do každodenního života, nechrání veřejný zájem, ani oprávněný zájem sousedů a dalších účastníků stavebního řízení. Nadto mají sousedé v lokalitě oplocení vyšší než stěžovatelka, přičemž stavební úřad tuto skutečnost toleruje. Stěžovatelka tak spatřuje jediný význam stavebního řízení v tom, aby byla potrestána. Současně je postup správních orgánů naprosto nehospodárný.

Stěžovatelka se domnívá, že stavební kázeň v minulosti respektovala a neprovinila se nerespektováním zákonné ochrany přírody ani nijak nezasáhla do vlastnického práva druhých. I přesto jí bylo ze strany stavebního úřadu uloženo odstranění několika centimetrů oplocení, což v kontextu dané situace nelze vnímat jinak než jako formu správního trestu. S ohledem na to, že rozhodnutí veřejné moci v této projednávané věci nemá podle stěžovatelky judikaturou aprobovaný sanační charakter, ale charakter trestu, je na místě zvážit i porušení zákazu retroaktivity právních norem ze strany správních orgánů (čl. 40 odst. 6 Listiny).

Veřejná moc dále nebyla schopna exaktně určit přesnou výšku oplocení, ani jaká konkrétní část oplocení má být vyšší, než těchto dogmatických 150 cm. Na základě napadených rozhodnutí nelze konkrétně a jednoznačně určit, jaká část oplocení stěžovatelky má být ve veřejném zájmu odstraněna, veřejnému zájmu nebyl věnován dostatečný prostor. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Za klíčovou námitku stěžovatelka považuje argument, že s účinností zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bylo oplocení, jaké je předmětem tohoto sporu, zařazeno do tzv. volného režimu. To mimo jiné znamená, že není k jeho umístění a výstavbě třeba žádného rozhodnutí či činnosti veřejné moci, a to dokonce ani souhlas sousedů, to vše v případě, kdy výška oplocení nepřesáhne 2 metry výšky. Cesta dodatečného povolení stavby, k němuž byla stěžovatelka setrvale vyzývána, opět otevírá cestu k prodloužení sporu, neboť by v řízení byl zjišťován souhlas zúčastněných osob (sousedů stěžovatelky).

S odkazem na přechodná ustanovení desítky novelizací stavebních předpisů počínaje rokem 1999 bylo vůči stěžovatelce, jako jedinému staviteli z pětadvaceti v dané lokalitě, postupováno dle právní úpravy, která již dnes není platná a účinná. Navíc, právní úprava platná a účinná ke dni rozhodování Ústavního soudu je pro adresáta právních norem zásadně příznivější než ta, která byla na její situaci aplikována.

Stěžovatelka proto vzhledem k výše uvedeným skutečnostem považuje postup stavebního úřadu za zcela formalistický, odtržený od reálného života adresátů právních norem a ve svém důsledku představující zásah do práva stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, stejně jako do práva stěžovatelky na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny. S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhla zrušení rozsudků správních soudů, jakož i napadených správních rozhodnutí krajského a městského úřadu.

Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti setrval na své dosavadní právní argumentaci a navrhl stížnost stěžovatelky odmítnout jako návrh zjevně neopodstatněný. Zdůraznil, že stěžovatelka by bývala mohla námitky uplatněné ve své stížnosti vznést v řízení o dodatečném povolení stavby, k jehož podání byla ostatně správními orgány opakovaně vyzývána. Územní rozhodnutí zůstává v případě stěžovatelky stále platné, bez ohledu na to, jaká hmotněprávní úprava by v případě stěžovatelky byla uplatněna. Svě závě-

ry vyslovené v napadeném rozsudku považoval kasační soud za rozumné a zcela přezkoumatelné. Závěrem soud konstatoval, že jakkoliv nelze stěžovatelce upírat právo hájit svá práva soudní cestou, újma hrozící stěžovatelce není tak citelná.

Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zdůraznil, že stěžovatelka byla o možnosti dodatečného povolení stavby opakovaně poučena. Formalistický přístup správních orgánů krajský soud neshledal. Délka daného řízení byla způsobena mimo jiné opakovaným omlouváním se stavebníků z místního šetření. Nelze v této souvislosti přehlédnout, že právě bez spolehlivého zaměření nemohla být otázka výše plotu postavena na jisto. Rozsudek respektující zákonnou úpravu není projevem přepjatého formalismu.

### *Vlastní posouzení*

Před Ústavní soud se v tomto projednávaném případě dostala kauza s bohatou procesní historií. Řízení o odstranění stavby (v nynější procesní fázi již jen její části) bylo stavebním úřadem zahájeno ex officio. Ústavnímu soudu však neuniklo, že se ve své podstatě jedná o sousedský spor přenesený do roviny veřejného práva. Ve věci oplocení byla vydána celá řada správních rozhodnutí, což vyústilo v osm let trvající spor vedený nejprve o nezákonnosti stavby jako celku, posléze o nezákonnosti její části přesahující územním rozhodnutím stanovenou výši 150 cm. Vleklost správního řízení byla zapříčiněna tím, že správní orgány nebyly schopny postavit na jisto skutkovou otázku výše plotu. Ústavní soud rovněž seznal, že k této vleklé situaci přispěli i samotní účastníci správního řízení, kteří ne vždy úředníkům poskytovali dostatečnou součinnost například tím, aby umožnili přístup k zaměření oplocení.

Z obsahu spisového materiálu, s nímž se Ústavní soud seznámil, vyplývá, že byla výše plotu (několikrát) spolehlivě zjištěna. Sporným skutkovým otázkám se věnovaly správní soudy, které své závěry vtělily do napadených rozsudků plně přezkoumatelným způsobem.

I podle Ústavního soudu je v dané věci postaveno najisto, že výše oplocení překračuje daných 150 cm, přičemž pouze tato skutečnost (sama o sobě) je pro následující závěry Ústavního soudu rozhodná.

V případech, kdy správní soud zruší napadené správní rozhodnutí a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení, vrací se případ zpět do okamžiku před vydáním zrušeného správního rozhodnutí, tj. do fáze již zahájeného (a tedy nikdy neskončeného) správního řízení. Podle citovaného rozsudku „[s]právní orgán v takové situaci nezahajuje nové správní řízení, jak předpokládá § 101 správního řádu, neboť vychází z původní žádosti účastníka či z důvodů, pro které bylo řízení původně zahájeno z úřední povinnosti. Za takové situace není namístě aplikovat § 101 písm. d) správního řádu, třebaže v praxi některé správní orgány na předmětné ustanovení v podobných případech (nesprávně) odkazují.“ Tento judikatorní názor ostatně podporuje i doktrína, která navíc poukazuje na to, že § 101 písm. d) správního řádu na situace po zrušení správního rozhodnutí soudem ve správním soudnictví nedopadá také proto, že podle § 102 odst. 1 správního řádu je k novému řízení příslušný správní orgán prvního stupně, kdežto podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací k dalšímu řízení zpravidla orgánu odvolacímu.

Lze tedy shrnout, že v případě zrušení svých pravomocných rozhodnutí soudem a jejich vrácení odvolacímu orgánu správní orgán nezahajuje žádné nové řízení (nevydává nové oznámení o zahájení řízení), nepřiděluje případu novou spisovou značku, ani nevydává rozhodnutí o pokračování v řízení (pakliže by tak učinil, postupoval by nad rámec zákona). V daném řízení postupuje dále a na zrušené rozhodnutí hledí tak, jako by nebylo vydáno. Postup správních orgánů je v takovém případě třeba považovat za jedno pokračující správní řízení, jehož předmět se nijak nezměnil.

V nyní projednávané věci tak bylo správní řízení zahájeno v roce 2011 (dne 22. 11. 2011) a právě k tomuto okamžiku budou Ústavním soudem nadále posuzovány intertemporální účinky změny hmotněprávních norem stavebního zákona.

Podle přechodných ustanovení novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., konkrétně článku II. bod 14, se správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98, jenž se stal stěžejním opěrným bodem a důvodem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této projednávané věci, přitom platí, že řízení o odstranění stavby zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázky. Ústavní soud konstatoval, že tuto odkazovanou judikaturu správních soudů lze považovat za konstantní, a ani Ústavní soud nepovažuje za vhodné do ní jakkoliv zasahovat.

Důvodnou však Ústavní soud shledal argumentaci stran nepřiměřenosti zásahu ze strany veřejné moci do práva na vlastnictví v individuálním případě stěžovatelky. Z výše uvedených pravidel intertemporálních účinků vyslovených v citovaném rozsudku sp. zn. 6 As 312/2017 shledal Ústavní soud, že je na místě vykročit a uplatnit výjimku vzhledem k tomu, že je požadavek na stavebníka stran odstranění části plotu přesahující 150 cm v posuzovaném případě nepřiměřený. Jakkoliv nelze zpochybnit trvalost platnosti územního rozhodnutí z roku 1999, nelze současně odhlédnout od skutečnosti, že na základě novely stavebního zákona (zákonem č. 225/2017 Sb.) již není třeba ke zřízení oplocení do výšky 2 m s účinností od 1. 1. 2018 ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona].

Ústavní soud opakovaně konstatoval, že nelze zpochybnit trvalost platnosti územního rozhodnutí z roku 1999. V tomto ohledu se proto nelze dovolávat dobré víry stavebníků ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V době realizace stavby oplocení převyšujícího stanovenou výši si stavebníci (a stěžovatelka) museli být vědomi existence územního rozhodnutí a argumentaci stěžovatelky stran dobré víry s ohledem na to nelze přisvědčit.

Citované ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu ovšem rovněž zakotvuje požadavek přiměřenosti stran zásahu do práv dotčených osob: „*správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“)*“,

*a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.*“ Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že stejně jako platí, že vlastnictví zavazuje vlastníka, je i omezení vlastnických práv prostřednictvím výkonu státní správy zrcadleným protějškem tohoto principu: samotný výkon státní správy je realizován za podmínek stanovených zákonem a toliko v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu pak dále zakotvuje požadavek, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem případu a bylo v souladu s veřejným zájmem.

Ústavní soud se v minulosti již mnohokrát vyjádřil k nepřipustnosti přepjatého formalismu v procesním právu. Stejně tak je z hlediska přijatého (hmotněprávního) řešení nepřipustná i aplikace právní normy provedená mechanickým způsobem, a především způsobem prostým hodnot a úcty k lidskému jednorlivci, jako se stalo v této projednávané věci. Státní moc slouží podle ústavní maximy zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy všem občanům. Právo jako nástroj společenské regulace proto musí plnit svůj racionální společenský účel. Excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje ad absurdum robotické pojetí automatizace státní správy. Česká republika je státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka, pročež je mechanický výkon státní správy, zasahující do práva zaručeného čl. 11 Listiny, v rozporu s požadavkem stanoveným čl. 1 Ústavy. Takový výkon veřejné moci svými důsledky ve své podstatě popírá požadavek úcty k právům člověka.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 vyslovujícího se k povaze a přiměřenosti zásahů státu do práv jednorlivce platí, že „*zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednorlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. V opačném případě, tzn. v případě bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení, by se příslušná regulace dostala do zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

Ostatně i samy obecné soudy v rovině práva podústavního již v minulosti dovodily, že v případě postupů správních orgánů ve správním řízení je přitom třeba proporcionalitu zásahu správního orgánu posuzovat dokonce i v situacích, kdy zákon takový postup nestanoví. Příkladmo, v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56, Nejvyšší správní soud ve vztahu k nařizování odstranění staveb vyslovil: „*Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění „černých staveb“ došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka (...) Účelem řízení o odstranění stavby je uvedení do souladu právního a skutečného stavu, a to nařízením odstranění nepovolené stavby. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu, spočívajícího v absenci zákonem vyžadovaného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu.*“

Zjevný rozpor s požadavkem přiměřenosti zásahu správního orgánu do práv dotčených osob lze s ohledem na uvedenou změnu právní úpravy spatřit právě v tomto posuzovaném nařízení o odstranění stavby, resp. části oplocení přesahujícího

150 cm stanovených územním rozhodnutím. Podle Ústavního soudu totiž lze plauzibilně tvrdit, že byl protiprávní stav v případě stěžovatelky de facto zhojen tím, že je nyní podle stávající hmotněprávní úpravy stavebního zákona již možné oplocení do výše 2 m zřídit bez povolení. Nelze v této souvislosti odhlédnout od skutečnosti, že jakkoliv zjištěná výška plotu přesahuje 150 cm stanovených v platném územním rozhodnutí, z pořízené fotodokumentace a obsahu správních rozhodnutí je zjevné, že se oplocení svou podobou nijak nevyvíká oplocení sousedních předzahrádek domů skupiny „A“ stanovené předmětným územním rozhodnutím. Z napadených správních rozhodnutí pak vyplývá i to, že oplocení předzahrádek jiných domů v okolí přesahuje svojí výškou 150 cm. Za této situace je tak požadavek na dodržení výšky 150 cm právě v případě stěžovatelky zjevně neúčelný, nepřiměřený okolnostem případu stavebníka, nijak neodpovídá místním poměrům a konečně neodpovídá ani aktuální, účinné zákonodárcem zvolené metodě právní regulace.

Obecné soudy ve svých vyjádřeních na jednu stranu argumentují, že územní rozhodnutí o umístění stavby z roku 1998 je stále platné a i současná stavba oplocení tak bude nadále podléhat omezením v něm stanovených, bez ohledu na změnu právní úpravy stavebního zákona. Smyslem a účelem problematického čl. 6 územního rozhodnutí o umístění stavby, tj. „místně soustředěné výstavby rodinných domů“, však bylo zcela zjevně právě zachování jednotného vizuálního rázu celé zástavby. Dovětkem citovaného čl. 6, který stanoví buďto výši oplocení na 150 cm a alternativně možnost pozemek vůbec neoplocit, je ostatně věta: „Řešení v celé řadě domů musí být stejné“. V průběhu řízení stěžovatelka i vedlejší účastník namítali, že jejich sousedé v lokalitě v průběhu let přistoupili k různým řešením oplocení, v důsledku čehož zástavba rodinných domů není vizuálně jednotná. Na tyto námítky bylo stěžovatelce opatrně odpovídáno tak, že se v nyní projednávané věci posuzuje právě případ stěžovatelky, nikoliv oplocení pozemků ve vlastnictví jiných osob, které budou potenciálními účastníky samostatných, a na případ stěžovatelky nezávislých řízení o odstranění stavby. Je zcela zjevné, že v průběhu času se skutečný způsob života a bydlení obyvatel dané lokality rozešel s takto stanoveným obsahem územního rozhodnutí takovým způsobem, že se tato jeho část (daná ustanovením čl. 6) stala obsoletní.

V kontextu výše konstatovaného „vyprázdňení“ smyslu omezujícího ustanovení územního rozhodnutí a s ohledem na aktuální právní úpravu, která s účinností od 1. 1. 2018 již nevyžaduje ke zřízení oplocení do výšky 2 m ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, by odstraněním oplocení zcela zjevně došlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Zásah do ústavně chráněného práva vlastnit majetek je nepřiměřený za situace, kdy veřejná moc postupuje způsobem, aby zdánlivě „učinila spravedlnosti za dost“, avšak současně odhlíží od reálných dopadů svých rozhodnutí. Jakkoliv nelze řízení o odstranění stavby považovat za sankci, jako takové by mělo být alespoň přiměřené závažnosti skutkového stavu. Pokud současně platí, že dotčená část stavby zasahuje do veřejného práva nezávažným způsobem, práva jiných sub-

jektů přitom ponechává nedotčena a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany, musejí se správní orgány zabývat rovněž přiměřeností zásahu do vlastnického práva jednotlivce (vlastníka stavby). V projednávaném případě lze konstatovat, že v dosavadním správním, jakož i soudním řízení nevyšlo najevo, že by zachování oplocení ve stávající podobě způsobovalo újmu jiným osobám či právem chráněným zájmům. Není tak na místě naříditi odstranění části oplocení (v rádech jednotek či dvou desítek centimetrů) v případě, kdy by tím došlo ke zcela nepřiměřenému zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva.

Námítce, že je odstranění stavby sankcí a aplikace hmotného práva by měla být provedena za uplatnění principu zákazu retroaktivity, Ústavní soud s ohledem na již výše uvedené nepřisvědčil. Jakkoliv se jeví Ústavnímu soudu pochopitelné subjektivní vnímání stěžovatelky, která považuje odstranění části stavby za neracionální až „sankční“, existuje rozsáhlá judikatura správních soudů, podle níž je řízení o odstranění stavby sanačním opatřením, nikoliv sankcí (správním trestem). Tyto závěry ostatně obstály i před Ústavním soudem, podle kterého nepředstavuje stanovení povinnosti odstranit „černou“ a „neoprávněnou“ stavbu sankci, ale opatření, jehož cílem je navrácení území v původní stav.

Závěry vyslovené v tomto nálezu tedy lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. 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.

Nad rámec závěrů výše vyslovených Ústavní soud podotkl, že racionalita přijatého řešení správními orgány byla v této projednávané věci Ústavním soudem posuzována optikou „míry“ nezákonnosti stavby, resp. její části. Závěry vyslovené v této věci je tak zapotřebí individualizovat skutkovým okolnostem konkrétního případu, přičemž kvaziprecedenční závaznost judikatorního závěru vyjádřeného v tomto nálezu tak nelze považovat za „zbraň“ proti stavebním úřadům. Podmínky aplikace ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tak nejsou dotčeny. Nuance bezmála dvou desítek cm oplocení zahrady rodinného domu totiž nelze srovnávat s rozsáhlými tzv. černými stavbami developerů, na jejichž odstranění (na rozdíl od této projednávané věci) nepochybně existuje naléhavý veřejný zájem.

*Přílohu Stavebně právní praxe připravila:  
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR*