

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vladimíra Sládečka a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaje) a Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti **Mgr. M. V.**, zastoupené Mgr. Andrejem Lokajíčkem, Jugoslávská 29, Praha, proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 409/2018-64 ze dne 28. března 2019 a Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 55/2018-45 ze dne 28. listopadu 2018, a rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 4. dubna 2018, č. j. KUJCK 45811/2018 a Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 29. listopadu 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze, sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Českých Budějovicích** jako účastníků řízení, a 1) Krajského úřadu Jihočeského kraje, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, 2) Mgr. 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. listopadu 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. března 2019 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 55/2018-45 ze dne 28. listopadu 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. listopadu 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze, sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE se ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Stěžovatelka je majitelkou pozemku č. X v k. ú. Jindřichův Hradec, který je obehnán stavbou oplocení nacházející se mezi pozemky č. X a č. X. V nyní projednávaném případě Městský úřad v Jindřichově Hradci 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 č. j. KUJCK 45811/2018 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 domnívá, 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.

2. 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.

3. 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) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

4. 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. Z fotodokumentace i protokolu o místním šetření pak plyne, že v bezprostřední blízkosti oplocení byla provedena zahradnická úprava, ke které byla využita kůra, která je od ostatního terénu zahrady oddělena velkými kameny. Nasypáním kůry kolem oplocení však nedošlo k jeho snížení. Podle krajského soudu tak stavební úřad postupoval zcela správně, jestliže při zjišťování výše oplocení vycházel z úrovně podlahy rodinného domu, případně trávníku před domem. Zahradnická úprava podél oplocení není upraveným terénem, od kterého by měla být výše oplocení zjišťována.

5. Námitce stran různého postupu stavebního úřadu v případě jiných (sousedních) pozemků, které výšku stanovenou územním rozhodnutím rovněž překročují, krajský soud nemohl přisvědčit. V souzené věci se soud zabýval výlučně stavbou stěžovatelky a nemohl zasahovat do činnosti stavebního úřadu stran jiných oplocení, která podle žalobního tvrzení podmínkám územního rozhodnutí nevyhovují. 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.

6. 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. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že lze navršení hlíny v blízkosti plotu z jeho jedné strany považovat za terénní úpravu ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona. Samotná skutková otázka překročení výše plotu byla podle kasačního soudu postavena najisto.

7. 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního osudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017 – 98). 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.

## II.

### Ústavní stížnost, provedení důkazu mimo jednání a vyjádření k návrhu

8. 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. Stěžovatelka rozsáhle shrnula dosavadní skutkový stav a rozsáhlý průběh předchozího správního řízení. Veškerá rozhodnutí správních soudů jsou publikována na webu [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a Ústavní soud proto jen ve stručnosti odkazuje na tam dostupná soudní rozhodnutí, jež jsou předmětem řízení o této ústavní stížnosti.

9. 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 současné 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 z tak spatřuje jediný význam stavebního řízení v tom, aby byla potrestána. Současně je postup správních orgánů naprosto nehospodárný.

10. Stěžovatelka se domnívá, že stavební kázeň v minulosti respektovala a neprovinila se nerespektováním zákonné ochrany přírody ani nijak nezasáhla do vlastnického práva druhých ve smyslu kasačním soudem citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39). 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 nyní 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).

11. 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.

12. V celé lokalitě vede stavební úřad řízení o uvedení stavby oplocení rodinných domů do souladu s územním rozhodnutím jen a pouze se stěžovatelkou, přičemž dosud nebyl schopen odborně a řádně změřit výšku stavby oplocení. Jeho výška byla podle stěžovatelky zjištěna toliko orientačně. Podle stěžovatelky byla osa měření určena bez jakéhokoliv odůvodnění 19 cm pod úroveň podlahy prvního nadzemního podlaží stavby rodinného domu stěžovatelky. Nadto se terén v průběhu oplocení různí a výchozí bod měření tak nebyl spolehlivě určen.

13. 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 souseda, to vše v případě, kdy výška oplocení nepřesáhne 2 metry výšky. Cesta dodatečného povolení stavby, k němuž je stěžovatelka setrvale vyzývána, opět otevírá cestu k prodlužování sporu, neboť by v řízení byl zjišťován souhlas zúčastněných osob (sousedů stěžovatelky).

14. 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 k dnešnímu dni je pro adresáta právních norem zásadně příznivější než ta, která byla na její situaci aplikována.

15. 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.

16. Ústavní soud ve věci provedl někdejší předsedou senátu (podle rozvrhu práce platného v roce 2019) důkaz mimo jednání ve smyslu § 122 odst. 2 občanského soudního řádu, a to dne 30. 7. 2019 na místě oplocení pozemku parc. X, k. ú. Jindřichův Hradec, mezi pozemky parc. č. X a parc. č. X. Změřením v místě oplocení bylo zjištěno, že u domu i u vstupních vrat je výška plotu 150 cm (měřeno z pozemku parc. č. X). Výšku plotu ze strany pozemku parc. č. X nebylo možné změřit, neboť nebyl přístup na pozemek. Prostým pohledem bylo patrné, že pozemek parc. č. X je nižší, než pozemek parc. č. X. Vyhotovený protokol o provedení důkazů (zaměření plotu) obsahující výše uvedené skutečnosti byl účastníkům řízení, jakož i vedlejším účastníkům, zaslán na vědomí a byla stanovena soudcovská lhůta k vyjádření se k obsahu protokolu. Tohoto práva na vyjádření ovšem žádný z účastníků ke dni vyhlášení tohoto nálezu nevyužil.

17. 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. Své závěry vyslovené v napadeném rozsudku považuje 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.

18. Krajský soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti zejména zdůraznil, že stěžovatelka byla o možnosti dodatečného povolení stavby opakovaně poučena. Formalistický přístup správních orgánů krajský soud neshledává. 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.

19. Krajský úřad ve svém vyjádření toliko odkázal na napadená správní rozhodnutí a konstatoval, že se se závěry v nich vyslovenými a se závěry správních soudů ztotožňuje. Vedlejší účastník 2) práva na vyjádření se k věci nevyužil.

### III.

#### Formální předpoklady projednání návrhu

20. Podmínky řízení byly splněny. Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost byla podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)]. Ústavní stížnost je proto přípustná.

21. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatelky a účastníků řízení.

22. Ústavní soud sice zahájil dokazování jeho provedením mimo jednání podle § 122 odst. 2 o. s. ř., nařízení jednání před Ústavním soudem pro pouhé provedení důkazu (přečtením) protokolu o provedení důkazu mimo jednání by však bylo zjevně neúčelné. Jak plyne z následujícího odůvodnění, konkrétní rozdíl, v němž oplocení přesahuje výšku stanovenou územním rozhodnutím, není pro důvody tohoto nálezu rozhodný. Nadto plot ani nebyl zaměřen způsobem srovnatelným s místním šetřením provedeným správními orgány, neboť v místě nebyl umožněn dostatečný přístup k pozemkům. Konečně, nenařízením jednání není účastníkům řízení odepřeno procesní právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí a seznámit se s nimi, neboť procesním stranám byl protokol spolu s kopií záznamu z šetření i pořízenými fotografiemi řádně zaslán k seznámení a eventuálnímu vyjádření.

### IV.

#### Vlastní posouzení

23. Před Ústavní soud se v nyní 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 offio*. 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 a problematickou se stalo konkrétní stanovení osy měření nebo výše plotu s ohledem na různý terén podél oplocení apod. Ze spisového materiálu, jakož i obsahu správních rozhodnutí však Ústavní soud 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.

24. 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. Z jejich závěru zjednodušeně řečeno vyplývá, že osa měření byla pro potřeby řízení o odstranění (části) stavby stanovena ve prospěch stěžovatelky, pod úrovní prvního podlaží domu. Ve své judikatuře Ústavní soud mnohokrát konstatoval, že postup ve správním a v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, jsou primárně záležitostmi správních orgánů a posléze pak obecných soudů, z hlediska ústavněprávního může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry těchto orgánů veřejné moci nejsou s nimi v „extrémním nesouladu“ a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen „libovůlí“.

25. 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.

26. V předcházejícím řízení se stal předmětem sporu rovněž okamžik zahájení správního řízení o odstranění stavby. Tuto otázku bylo nutné vyjasnit pro vyřešení rozhodné právní úpravy a posouzení event. intertemporálních dopadů různé hmotněprávní (a procesní) úpravy stavebního zákona. Stěžovatelka konkrétně před správními soudy namítala, že řízení bylo zahájeno až dne 31. 8. 2016, kdy bylo vydáno oznámení o novém projednání nařízení o odstranění poté, co krajský soud předchozí rozhodnutí žalovaného ve věci zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ústavní soud k tomu jen ve zkratce podotýká, že žádné nové řízení oznámením o novém projednání věci zahájeno nebylo.

27. Tato otázka ostatně byla v rovině podústavního práva již spolehlivě vyřešena. Lze například odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41, týkající se řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. V tehdy projednávané věci zrušením původního rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem původní rozhodnutí žalované (laicky řečeno) „obživlo“. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008 – 52).“ 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 (VEDRAL, J. Správní řád: komentář, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 881).

28. 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.

29. 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.

30. 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 nyní 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. Vzhledem k následujícím, níže vyjádřeným závěrům tohoto nálezu Ústavní soud konstatuje, že tuto odkazovanou judikaturu správních soudů lze považovat za konstantní, a ani Ústavní soud nepovažuje za vhodné do ní jakkoliv zasahovat.

31. 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 je totiž nyní 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 trvalou platnost 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 neodhlédl ani od skutečnosti, že na rozdíl od skutkového stavu v již citovaném pilotním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 312/2017, jež přechodná ustanovení vyložilo, byla v nynějším případě předmětná stavba oplocení se stanovenými parametry z regulace právní úpravou *de facto* zcela vyjmuta.

32. Je třeba opakovaně konstatovat, že nelze zpochybnit trvalou platnost 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.

33. 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 zdůrazňuje, 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.

34. 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 jednotlivci, jako se stalo v nyní 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.

35. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.) vyslovujícího se k povaze a přiměřenosti zásahů státu do práv jednotlivce platí, že „*zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. 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.*“

36. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 257/2015-32). 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.*“ Jakkoliv tento závěr kasačního soudu stran dosažení proporcionality výslovně odkazoval na možnost dodatečného povolení stavby, v obecné rovině vyjadřuje princip, jež se plně uplatní i v nyní projednávané věci posuzované Ústavním soudem.

37. Zjevný rozpor s požadavkem přiměřenosti zásahu správního orgánu do práv dotčených osob lze s ohledem na uvedenou změnu právní úpravy spatřit právě v nyní 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.

38. 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 neoplotit, 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 námitky 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 (i v kontextu otálení stavebního úřadu) rozešel s takto stanoveným obsahem územního rozhodnutí takovým způsobem, že se tato jeho část (daná ustanovením čl. 6) stala obsoletní.

39. V kontextu výše konstatovaného „vyprázdnění“ 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 [viz § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona], 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 subjektů přitom ponechává nedotčena a nezabývá 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 nařídit odstranění části oplocení (v řádech jednotek či dvou desítek centimetrů) v případě, kdy by tím došlo ke zcela nepřiměřenému zásahu do stěžovatelčina vlastnického práva.

40. Námitce, 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 sankcí, ale opatření, jehož cílem je navrácení území v původní stav [nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004 (N 52/33 SbNU 39)].

41. Závěry vyslovené v tomto nálezu tedy lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný 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.

42. Nad rámec závěrů výše vyslovených Ústavní soud podotýká, že racionalita přijatého řešení správními orgány byla v nyní 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 bez mála dvou desítek cm oplocení zahrady rodinného domu totiž nelze srovnávat s rozsáhlými tzv. černými stavbami developerů, na jejichž odstranění (na rozdíl od nyní projednávané věci) nepochybně existuje naléhavý veřejný zájem.

## VI. Závěr

43. Rozhodnutím 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. listopadu 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Řešení, které správní orgány přijaly, nebylo přiměřené ani racionální z hlediska práv stěžovatelky. Výrok správních soudů, které nezákonnost správních rozhodnutí neshledaly, tak odporuje čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud proto stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí správních soudů zrušil.

44. Stejně tak Ústavní soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 4. dubna 2018, č. j. KUJCK 45811/2018 a rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 29. listopadu 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze, sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE. V dalším řízení městský úřad, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, řízení zastaví.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 12. května 2020

Vladimír Sládeček  
předseda senátu