ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) V. Š., b) Z. Š.**, oba zastoupeni JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2011, čj. 131193/2011/KUSK, sp. zn. SZ 117850/2011/KUSK REG/Ru, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) A. H., II) Ing. M. H., oba zastoupeni JUDr. Drahoslavou Zbořilovou, advokátkou se sídlem Jungmannova 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2013, čj. 10 A 285/2011 – 85,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 19. 11. 2009 podali žalobci žádost o dodatečné povolení stavby: oplocení severní hranice pozemku parc. č. 103/13 v k. ú. Čakovičky. Dodatečné povolení stavby jim bylo uděleno rozhodnutím Obecního úřadu v Líbeznicích jako stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2009 a následně rozhodnutím ze dne 29. 3. 2010. V důsledku odvolání osob zúčastněných na řízení (dále jen „osoby zúčastněné“) byla však obě rozhodnutí obecního úřadu zrušena nadřízeným Krajským úřadem Středočeského kraje a vrácena k novému projednání.

[2] Rozhodnutím Obecního úřadu v Líbeznicích ze dne 15. 3. 2011, čj. 00332/07/SÚ/25 byla žádost o dodatečné stavební povolení zamítnuta. Odvolání proti tomuto rozhodnutí podané žalobci zamítl žalovaný rozhodnutím cit. v záhlaví tohoto rozsudku. Toto rozhodnutí žalobci následně napadli žalobou, která však byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze rovněž cit. v záhlaví tohoto rozsudku.

[3] V odůvodnění rozsudku se městský soud vypořádává s námitkami žalobců a konstatuje, že krajský úřad, stejně jako obecní úřad, postupoval v souladu se zákonem. Argumentuje, že stavba osob zúčastněných (plaňkový plot) je legální, neboť byla řádně ohlášena a žalobci měli možnost si tuto skutečnost ověřit z listin obsažených ve spisu. Pozdější stavba žalobců (betonový plot) tedy nemůže být dodatečně povolena, protože odporuje obecným technickým požadavkům na odstup jednotlivých staveb a neumožňuje údržbu stavby osob zúčastněných. Odstupová vzdálenost mezi plotem žalobců a osob zúčastněných je totiž pouhých 5 cm.

II.
Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítají, že soud nesprávně posoudil otázku zákonnosti a právní existence stavby (plaňkového plotu) osob zúčastněných. Podklady na důkaz legálnosti této stavby jsou dle stěžovatelů neurčité a nelze z nich dovodit její řádné ohlášení. Různost v postupu posuzování podkladů na povolení stavby chápou stěžovatelé jako diskriminaci a porušení rovnosti přístupu k jednotlivým účastníkům ze strany soudu. Stěžovatelé dále namítají, že soud nesprávně interpretoval ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu o provedení důkazu listinou. Další pochybení soudu vidí stěžovatelé v posouzení otázky týkající se obecných požadavků na využívání území. Soud se nevypořádal s námitkou, že dle stěžovatelů plot i přes minimální vzdálenost obou staveb udržovat lze. Odůvodnění, proč údržbu provádět nelze, obsahoval až rozsudek soudu, nikoliv rozhodnutí příslušného správního orgánu, což činí rozsudek nezákonným. Konečně stěžovatelé poukazují na porušení zásady proporcionality zásahu. Jejich stavba (plot z betonových tvárnic) má být odstraněna z důvodu již stojící stavby osob zúčastněných (plaňkový plot). Proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Osoby zúčastněné na řízení se ve svém stanovisku ztotožňují s názory soudu a považují jeho rozhodnutí za správné.

III.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předně posoudil námitku stěžovatelů týkající se legálnosti stavby osob zúčastněných a s tím související otázku porušení obecných požadavků na využívání území [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **III.A.**]. Poté se vypořádal s námitkou zpochybňující řádné provedení listinných důkazů správním orgánem [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.,

III.B.]. Konečně pak posoudil rozsudek soudu z hlediska proporcionality a opomenutých důkazů [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s., **III.C.**].

III.A.

Legálnost stavby osob zúčastněných a splnění obecných požadavků na využívání území

[9] Hlavním důvodem zamítnutí dodatečného stavebního povolení pro stavbu stěžovatelů je nedodržení obecných požadavků na využívání území, konkrétně vzájemného odstupu staveb. Bylo by zjevně nepřiměřené požadovat po stavebníkovi dodržování odstupu nejen od staveb povolených, ale i od staveb nepovolených. Z tohoto důvodu nejprve posoudil Nejvyšší správní soud zákonnost stavby osob zúčastněných (plaňkového plotu), čímž se zároveň vyrovnal s první námitkou stěžovatelů.

[10] V době stavby plotu osob zúčastněných (rok 1997) byl v účinnosti stavební zákon č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon). Ten v § 55 odst. 2 stanovil pro drobné stavby ohlašovací režim. Pod pojem drobné stavby spadala rovněž stavba oplocení [§ 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu]. Postup ohlašování byl uveden v § 57 starého stavebního zákona, respektive v §§ 14 až 18 vyhlášky č. 85/1976 Sb. Stavebník drobných staveb byl podle této úpravy povinen jejich provedení předem písemně ohlásit stavebnímu úřadu (§ 57 odst. 1 starého stavebního zákona). Drobnou stavbu nebo stavební úpravu mohl stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek (§ 57 odst. 2).

[11] Osoby zúčastněné prokázaly jak existenci ohlášení podle § 57 odst. 1, tak existenci písemného sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2. V průběhu řízení o žádosti stěžovatelů o dodatečné povolení stavby byl dne 7. 1. 2010 Obecnímu úřadu v Líbeznicích doručen dopis zástupkyně osob zúčastněných, jehož přílohou byla jednak kopie ohlášení úprav na pozemku osob zúčastněných ze dne 10. 12. 1997 a dále ověřená kopie sdělení Obecního úřadu Čakovičky ze dne 15. 12. 1997. Z tohoto sdělení vyplývá, že obecní úřad nemá proti provedení drobné stavby na základě ohlášení námitek. Co se týče posouzení shora uvedených dokumentů, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací městského soudu a souhlasí, že se shora uvedené dokumenty jednoznačně vztahují ke stavbě osob zúčastněných (plaňkovému plotu). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na věc nemá naprosto žádný vliv ani to, že by snad sdělení Obecního úřadu Čakovičky ze dne 15. 12. 1997 obsahovalo dílčí nesprávnosti, formální či obdobné vady. Sdělení má význam pouze pro posouzení, zda byla naplněna podmínka § 57 odst. 2 starého stavebního zákona. Výjimkou by bylo jen vyslovení nicotnosti správního aktu, o které však v tomto případě nelze uvažovat (a stěžovatelé ostatně takto ani neargumentují).

[12] Stěžovatelé dále namítají nerovnost soudu v přístupu k účastníkům. Mají za to, že postup stavebního úřadu je přičítán k tíži stěžovatelů a naopak ve prospěch osob zúčastněných. Nejvyšší správní soud opakuje, že osoby zúčastněné dle tehdy platné právní úpravy řádně ohlásily svou stavbu. Naopak stavba stěžovatelů stojí v rozporu se zákonem.

[13] V případě stěžovatelů byl pro povolení stavby třeba pouze územní souhlas, neboť od 1. 1. 2007 nabyl účinnosti nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), který již pro oplocení stěžovatelů dle § 103 povolení ani ohlášení nevyžadoval [§ 103 odst. 1 písm. d) bod 6, ve znění do 31. 12. 2012]. Dne 22. 3. 2007 stěžovatelé územní souhlas pro svou stavbu získali, následně byl však tento územní souhlas zrušen usnesením ze dne 1. 8. 2008 z důvodu chybějícího souhlasu mezujících sousedů (osob zúčastněných). Dne 14. 10. 2008 oznámil stavební úřad zahájení řízení o odstranění stavby a dne 19. 11. 2008 požádali stěžovatelé o dodatečné povolení stavby.

[14] Úkolem Nejvyššího správního soudu není posouzení zákonnosti postupu správních orgánů v řízení o územním souhlasu. Nejvyšší správní soud se smí vyjadřovat pouze k předmětu řízení, kterým je v tomto případě řízení o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí o jeho zamítnutí.

[15] Správní orgán může stavbu dodatečně povolit pouze v případě jednoznačně prokázaného splnění podmínek dle § 129 odst. 2 nového stavebního zákona. Pokud některá z podmínek splněna není, správní úřad stavbu nepovolí. V daném případě dospěly správní orgány k závěru o rozporu stavby s obecnými požadavky na výstavbu [§ 129 odst. 2 písm. c), k tomuto rozporu viz dále]. V řízení o dodatečném povolení stavby tedy správní orgán postupoval zákonným způsobem. K diskriminaci či nerovnému přístupu k účastníkům v řízení před správním orgánem nedošlo a proto ani soud při jeho hodnocení shora uvedené zásady neporušil.

[16] Je pravda, že stěžovatelé se po vydání územního souhlasu mohli spolehnout na presumpci správnosti správních aktů minimálně do té doby, než byl úředně shledán opak. Na druhou stranu mohli ale také stěžovatelé napadnout usnesení správního orgánu, jímž jim byl udělený souhlas zrušen a s ním i jejich veřejné právo umístění stavby. Pokud stěžovatelé žalobu nepodali, není možné otevírat otázku zákonnosti zrušení územního souhlasu v soudním řízení se zcela jiným předmětem (srov. bod [14] shora). V tomto lze odkázat na starou právní zásadu, podle níž jen bdělým svědčí práva *(vigilantibus iura)*. Otázka zákonnosti udělení a zrušení územního souhlasu se vztahuje k územnímu řízení, které není předmětem řízení o této kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se jí tedy nemůže nad rámec této poznámky zabývat.

[17] Nyní lze postoupit k řešení otázky porušení obecných požadavků na využívání území. Jak správně konstatoval městský soud, dle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, musí odstupy mimo jiné umožňovat údržbu staveb, kterou je v tomto případě výměna jednotlivých planěk a nátěr plotu. Stěžovatelé soudu vytýkají, že se nedostatečně vypořádal s námitkou, že údržbu stavby osob zúčastněných lze provádět odstraněním planěk za pomoci vrutů či hřebů. K tomu lze uvést, že stěžovatelé tak prakticky navrhují postupné rozmontování a smontování plotu za účelem údržby, což je jednoznačně řešení pro vlastníka stavby nepřiměřené (a v tomto případě i nereálné, viz fotografie ve spise, kde líc planěk směřuje k betonovému plotu).

[18] Konkrétní možnost či nemožnost údržby stavby je třeba posuzovat *ad hoc*. Je myslitelný i případ, kdy bude údržba novou stavbou ztížena nebo vyloučí jeden ze způsobů údržby (srovnej rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 As 41/2007 – 64). Toto omezení vlastníka původní stavby však musí být v rozumném poměru k užitku získanému vlastníkem stavby nové. V tomto případě má však zdejší soud za to, že je údržba bez vynaložení nepřiměřeného úsilí osob zúčastněných nemožná. Považuje také za vhodné dodat, že úplně stejný problém s údržbou stavby může nastat i stěžovatelům samotným.

[19] Konečně stěžovatelé namítají, že městský soud nahradil vlastním uvážením nedostatek odůvodnění rozhodnutí správního orgánu v otázce nutného odstupu staveb [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na konstantní judikaturu, podle níž na nalézací a odvolací část správního řízení je třeba nahlížet jako na celek. Proto nedostatečné odůvodnění prvoinstančního správního orgánu může být doplněno rozhodnutím orgánu odvolacího (takto již rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000 - 39, č. 5/2003 Sb. NSS). Mají-li tedy stěžovatelé za to, že odůvodnění nevyhovujícího odstupu staveb v rozhodnutí stavebního úřadu je nedostatečné, pak toto jistě nelze tvrdit o odůvodnění obsaženém v rozhodnutí odvolacího orgánu. Ten na s. 6 svého

rozhodnutí uvádí, že odstupová vzdálenost 5 cm mezi stavbami neumožňuje provedení udržovacích prací a vzdálenost musí být taková, aby jejich provedení bylo technicky možné. Odvolací správní orgán považoval pravděpodobně řešení navrhované stěžovateli (viz bod [17] shora) zjevně za tak absurdní, že se spokojil s konstatováním, že údržba plotu není technicky možná. Soud tedy ani v tomto případě nepochybil.

[20] Námitka je nedůvodná.

III.B.
Provedení listinných důkazů správním orgánem

[21] Stěžovatelé tvrdí, že při provedení listinného důkazu (kopie ohlášení úprav na pozemku osob zúčastněných ze dne 10. 12. 1997 a ověřená kopie sdělení Obecního úřadu Čakovičky ze dne 15. 12. 1997) nebyl dodržen zákonem stanovený postup. Správní řízení je tak podle nich stiženo neodstranitelnou vadou a mělo být soudem zrušeno. Stěžovatelé namítají, že pokud by správní orgán provedl listinný důkaz dle zákona, měli by dostatečný prostor pro to, aby mohli uvedené listiny zákonným způsobem zpochybnit.

[22] Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že o existenci listin dokládajících povolení stavby osob zúčastněných padla poprvé zmínka při místním šetření dne 22. 12. 2009, kterého se účastnila stěžovatelka a), jak vyplývá z protokolu ze stejného dne. Listiny dokazující legálnost stavby osob zúčastněných (plaňkového plotu) pak byly zaslány obecnímu úřadu dopisem jejich zástupkyně ze dne 7. 1. 2010 (viz bod [11] shora). Podle záznamu o nahlédnutí do spisu se dne 10. 2. 2010 do kanceláře stavebního úřadu dostavila zástupkyně stěžovatelů a žádala o nahlédnutí do spisu. Dle záznamu jí také byly ze spisu pořízeny kopie shora zmíněného dopisu včetně příloh, tedy dotčených listinných důkazů. Obsah listin byl tedy stěžovatelům znám více než rok před vydáním prvoinstančního rozhodnutí (15. 3. 2011). Zdejší soud proto vůbec nemusel posuzovat, zda byl postup správních orgánů vadou řízení. Je evidentní, že o obou dokumentech stěžovatelé věděli. Jak k tomu ostatně dodává doktrína: *„Takový postup* [přečtení či sdělení obsahu listiny] *by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou přidanou hodnotu'."* (Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* II. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 537).

[23] Námitka je nedůvodná.

III.C.
Proporcionalita zásahu a obecné námitky

[24] Poslední námitkou stěžovatelů je porušení principu proporcionality zásahu. Městský soud prý upřednostňuje z hlediska zákonnosti pochybnou stavbu plaňkového plotu oproti stavbě stěžovatelů. Stěžovatelé poukazují na judikaturu Ústavního soudu, jež nepřipouští přepjatý právní formalismus v případě, kdy by jeho důsledkem byla zjevná nespravedlnost. Dále argumentuje možným porušením práva na spravedlivý proces a opomenutými důkazy.

[25] Není zřejmé, co stěžovatelé myslí „upřednostněním" stavby osob zúčastněných. Lze předpokládat, že považují za nepřiměřené zachování stavby osob zúčastněných (plaňkového plotu) na úkor své stavby. Tento argument nicméně naráží na fakt, že stavba osob zúčastněných je legální, zatímco pozdější stavba stěžovatelů porušuje obecné požadavky na výstavbu.

[26] Za důležitější považuje Nejvyšší správní soud úvahu nad celkovou povahou sporu. Ten se podle spisu vleče již pět let. Pokud lze v této kauze hledat porušení proporcionality, je to právě v závažnosti sporu v porovnání s jeho délkou a vynaloženými náklady. Do budoucna by se účastníci měli zaměřit na smírné řešení vzájemných sporů a především by se jim měli snažit předcházet, např. konzultací rozhodnutí, která mají vliv na práva druhého.

[27] Hovoří-li stěžovatelé o přepjatém formalismu a nutnosti řídit se při výkladu a aplikaci právních předpisů též jejich účelem a smyslem, není z podání zjevné, k použití kterých norem se vztahuje. Nejvyšší správní soud vychází z toho, že se námitka dotýká předpisů o obecných požadavcích na výstavbu. Není pravdou, že zamítnutím dodatečného stavebního povolení v důsledku aplikace § 129 odst. 2 písm. c) nového stavebního zákona *a contrario*, dojde ke zjevné nespravedlnosti. Nelze pod záminkou vyhnutí se údajnému přepjatému formalismu obcházet zákon a docílit tak zachování stavby, jež porušuje obecné požadavky na výstavbu. Ostatně účelem a smyslem zákona je právě nepovolení staveb, které normy nesplňují.

[28] Dále stěžovatelé namítají porušení práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Takové porušení spatřují v tom, že část faktů, která vyšla v řízení najevo, absentuje v hodnocení skutkových zjištění. Nejvyšší správní soud má za to, že veškerá zjištěná fakta byla v hodnocení kauzy reflektována. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neuvedl, jaká konkrétní fakta měla být opomenuta, nelze se podrobněji s námitkou vypořádat.

[29] Podobně abstraktně vyznívá námitka stěžovatelů k tzv. opomenutým důkazům, které taktéž nejsou dále specifikovány. Z námitky nelze vyčíst, které důkazy nebyly provedeny či o kterých nebylo rozhodnuto a ani zda se tak mělo stát v řízení před městským soudem či již v řízení správním. Nejvyšší správní soud má za to, že důkazy navržené jak ve správním tak v soudním řízení byly řádně provedeny a bylo o nich rozhodnuto.

[30] K posledním dvěma námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že není jeho úkolem domýšlet si, k čemu přesně se námitky stěžovatelů vztahují. Namítají-li stěžovatelé porušení práv v obecné rovině, může soud námitky projednat v téže míře obecnosti. V momentě, kdy by soud nad rámec argumentace stěžovatelů vyhledával skutečnosti svědčící v jeho prospěch, ztratil by svou funkci nestranného rozhodce sporu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32).

[31] Námitka je nedůvodná.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobám zúčastněným

na řízení uložena žádná povinnost, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu