



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. H.**, zastoupena JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, č. j. 46 A 160/2017 – 42,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce JUDr. Jaromíra Císaře, advokáta, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2017, č. j. 083227/2017/KUSK, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 1. 2017, č. j. MěÚJ/00734/2017/Pou, jímž bylo žalobkyni nařízeno odstranění stavby zahradního domku o rozměrech 2,5 x 3,8 m (na některých listinách ve spise uvedeno 2,5 x 2,8 m – pozn. NSS) umístěném na pozemku parc. č. X v k. ú. V. P., který se nachází ve vzdálenosti 1,5 m od hranice s pozemkem parc. č. X a 1,6 m od hranice s pozemkem parc. č. X tamtéž (dále jen „stavba“). Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Praze.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s řadou odvolacích námitek. Předně se vůbec nevypořádal s námitkou zpochybňující použití zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že správní orgány posuzovaly otázku, zda stavba vyžadovala povolení, ohlášení či jiné rozhodnutí podle stavebního zákona a vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, avšak vůbec neřešily, zda stavba neměla být posuzována dle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.“). Žalobkyně tvrdila, že stavba byla provedena před nabytím účinnosti stavebního zákona a vyhlášky, což dokládala leteckými snímky (z let 2003, 2006 a 2012). V takovém případě by dle krajského soudu nebylo

možné po stavebníkovi požadovat územní souhlas podle stavebního zákona, jelikož ten v době vzniku stavby nebyl platným ani účinným předpisem. Správní orgány nadto ani neuvedly, kdy byla stavba podle jejich názoru postavena, resp. nevyvrátily tvrzení stěžovatelky. Z těchto důvodů označil krajský soud rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné.

[3] Dle krajského soudu rovněž stavba není tak stará, aby se žalobkyní tvrzené povolení či ohlášení nedalo dohledat, stavební úřad již v té době vedl dochovanou evidenci všech přijatých podání. Proto není ani důvod se domnívat, že žalobkyní tvrzené ohlášení nebylo zaevidováno. Námitku žalobkyně, dle níž stavební úřad zvolil řešení zcela neodpovídající okolnostem daného případu a rozhodování skutkově obdobných případů, krajský soud podpořil, jelikož rozhodnutí žalovaného není v tomto směru opět dostatečně odůvodněno. K tomu krajský soud doplnil, že pokud je umístování staveb v rozporu s § 25 odst. 5 citované vyhlášky v lokalitě běžnou praxí, bylo by možné aplikovat výjimku dle § 25 odst. 6 vyhlášky a žádost o povolení výjimky pro umístění stavby s nižší odstupovou vzdáleností by nebyla vůbec zapotřebí. Naopak za irelevantní označil krajský soud tvrzení žalobkyně, že se v dané lokalitě nachází množství staveb bez patřičného povolení, protože nezákonným stavem na jiném pozemku nelze odůvodnit nezákonný stav na pozemku žalobkyně.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně zcela nesouhlasí s právním závěrem krajského soudu, dle něhož je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť vůbec neřeší, zda věc neměla být posuzována dle zákona č. 50/1976 Sb. Stěžovatel své rozhodnutí považuje za přezkoumatelné a skutkový stav za řádně zjištěný. Žalobkyně dle jeho názoru nepředložila žádný důkaz o ohlášení stavby a ani nenamítala, že by stavba v době její realizace nepodléhala žádnému ohlášení, pouze uvedla, že je na stavebním úřadu, aby ohlášení dohledal. Tuto námitku stěžovatel řádně vypořádal, když ve svém rozhodnutí uvedl zjištěné skutečnosti z prohledávání evidencí, které řádné ohlášení stavby zcela vyvracely. Ohledně data provedení stavby stěžovatel považoval za dostatečné tvrzení uvedené žalobkyní prokázané leteckými snímky, podrobnější zjišťování přesného data nepovažuje ani nyní za relevantní. Za stěžejní naopak považuje to, že nebyl dohledán důkaz o povolení stavby. Ve vztahu k námitce nepoužití zákona č. 50/1976 Sb. stěžovatel shledal vypořádání stavebního úřadu za dostatečné, pročež jej pouze aproboval. Domnívá se přitom, že žalobní námitky žalobkyně mířily nesprávným směrem, a to, že řízení jako takové mělo být vedeno dle zákona č. 50/1976 Sb., což nemá oporu ani v jednom ze stavebních zákonů. Vzhledem k tomu, že stavba vyžadovala povolení, jednalo se o černou stavbu, a proto musel správní orgán existenci stavby posoudit dle aktuálně účinného stavebního zákona. Stěžovatel má z výše uvedených důvodů za to, že krajský soud postupoval nad rámec žalobních bodů, vyhodnotil rozhodnutí stěžovatele nesprávně a jeho stížení nepřezkoumatelností bylo přísně formalistické.

[5] Dále stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, dle něhož se dostatečně nevypořádal s argumentací žalobkyně, že jeho postup neodpovídá okolnostem daného případu ani rozhodování skutkově obdobných případů. Dle stěžovatele žalobkyně takovou námitku ve správním řízení neuplatňovala, až v odvolání odkázala na obdobné stavby přímo na hranicích pozemků v okolí, přičemž ale uvedla pouze výčet pozemků, stavby nijak nekonkretizovala a neuvedly ani jejich katastrální území. Žalobkyně ani netvrdila, že by v případě těchto jiných staveb rozhodoval stavební úřad odlišně, a proto nebylo na stěžovateli, aby dohledával stavby dle čísel parcelních a případná řízení s nimi spojená. Stěžovatel námitku vypořádal způsobem odpovídajícím její obecnosti s tím, že v daném řízení je řešena pouze stavba žalobkyně a v případě, kdy stavební úřad získá informace o jiných nelegálních stavbách v okolí, bude na něm, aby zahájil řízení z moci úřední. Tak tomu ostatně bylo i v případě podnětu majitelky sousedního pozemku k prošetření stavby žalobkyně. Stěžovatel je tedy toho názoru, že námitku

pokračování

vypořádal dostatečně. Stěžovatel rovněž popírá závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí ve vztahu k požadavku na udělení výjimky dle § 25 odst. 5 a 6 vyhlášky. Stěžovatel sice připustil chybu v otázce nutného udělení výjimky pro stavbu žalobkyně, avšak bez vlivu na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť tato otázka by byla relevantní až v případě řízení o dodatečném povolení stavby, které žalobkyně neiniciovala. V této souvislosti pak stěžovatel rozsáhle cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 368/2017 – 48 (body 19-22). Závěrem pak stěžovatel odkazuje na § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, dle něhož má vlastník stavby povinnost uchovávat po celou dobu trvání stavby její dokumentaci, tj. i doklad o ohlášení, a nebylo tedy na stavebním úřadu, aby ohlášení stavby žalobkyně dohledával, jak požadovala žalobkyně.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti především rozebírá nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k jejímu zpochybnění aplikovatelnosti stavebního zákona. Uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti použil víceméně totožné argumenty jako v řízení před krajským soudem. Žalobkyně se však naopak ztotožňuje se závěry krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele je pro nedostatečné vypořádání odvolacích námitek zcela nepřezkoumatelné, pročež bylo v souladu se zákonem krajským soudem zrušeno. Žalobkyně v průběhu správního řízení opakovaně poukazovala na to, že stavba byla provedena již v roce 2005, což současně prokázala, a proto měly být požadavky na tuto stavbu posuzovány dle právních předpisů platných a účinných v té době, tj. zákona č. 50/1976 Sb. Z rozhodnutí stavebního úřadu není zřejmé, proč nebyla tato právní úprava aplikována, a stěžovatel ve svém rozhodnutí pouze odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí s tím, že tato námitka byla řádně vypořádána a stěžovatel ji aprobejuje, tudíž tuto otázku nevypořádává ani rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel až v kasační stížnosti uvedl, že se ke stavbě žádné doklady nedochovaly, jednalo se o černou stavbu, a správní orgány z tohoto důvodu postupovaly dle zákonů účinných v době jejich rozhodování; stěžovatel tedy odmítl závěr krajského soudu, dle něhož měl stavbu posuzovat též dle zákona č. 50/1976 Sb. Žalobkyně nicméně s tímto názorem stěžovatele nesouhlasí, neboť v době realizace stavby postačovalo stavební záměr ohlásit stavebnímu úřadu, nebylo třeba stavební povolení či jiné opatření (§ 55 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb.). Nelze přičítat k tíži žalobkyně, že pozdější zákon již k provedení podobných staveb stanovuje přísnější požadavky. Žalobkyně tedy zastává názor shodný se závěry krajského soudu, že legalita její stavby měla být posuzována dle zákona č. 50/1976 Sb., přičemž v tomto ohledu je tedy rozhodnutí stěžovatele nejen nepřezkoumatelné, neboť se s touto námitkou nevypořádal, ale zároveň též nezákonné, jelikož stěžovatel nepostupoval dle správné právní úpravy.

[7] Žalobkyně opakuje, že stavební úřad vůbec neměl vést řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, protože provedení její stavby nevyžadovalo žádné rozhodnutí ani opatření stavebního úřadu. Tento postup byl nezákonný a ani stěžovatel jej k námitkám žalobkyně neodůvodnil, pročež se touto otázkou nemohl zabývat ani krajský soud. Na písm. d) tohoto ustanovení žalobkyně poukázala čistě k upozornění na nesprávnost a absurditu postupu stavebního úřadu. Výzvu stěžovatele, aby si žalobkyně požádala o dodatečné povolení stavby, pak tato považuje za zcela nelogickou, když stavba vůbec nepodléhala povolování. Dále žalobkyně vyvrací tvrzení stěžovatele, dle něhož krajský soud rozhodl nad rámec žalobních bodů, poněvadž dle jejího názoru krajský soud rozhodl především na základě námítky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele a ohledně nezákonnosti dané rozhodnutí přezkoumal rovněž v rámci vymezených žalobních bodů. Závěrem žalobkyně poukazuje na nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k rozhodování skutkově obdobných případů s tím, že stěžovatel v této souvislosti toliko konstatoval, že v předmětném řízení je řešena pouze stavba žalobkyně, a situaci v lokalitě nijak nevyhodnotil. Z toho žalobkyně vyvozuje pochybnost o odbornosti a nezávislosti stěžovatele či eventualitu užití libovůle. V dané lokalitě je běžné umísťování obdobných staveb až na samotnou hranici pozemků, k čemuž se stěžovatel vůbec nevyjádřil; krajský soud tedy dle žalobkyně správně označil rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné i v tomto ohledu.

Až nyní v kasační stížnosti stěžovatel uvádí některé důvody zamítnutí námitky (nedostatečnou specifikaci obdobných staveb), které však z jeho rozhodnutí ani ze správního spisu nejsou zřejmé. Žalobkyně na tomto místě upozorňuje, že nedostatky odůvodnění správní orgán nemůže zhojit v kasační stížnosti, a současně ani takto uvedené důvody nepovažuje za dostatečné vypořádání dané námitky. Žalobkyně se ztotožňuje i s postojem krajského soudu k otázce možné aplikace § 25 odst. 6 vyhlášky; pokud je v dané lokalitě charakter zástavby takový, že lze obdobné stavby umisťovat až na hranici pozemku, evidentně nelze naříditi odstranění stavby pro nedostatečnou odstupovou vzdálenost ani u stavby žalobkyně. Z důvodu zjevné nepřekoumatelnosti a zároveň nezákonnosti rozhodnutí stěžovatele tedy žalobkyně navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná k tomu pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem shledal rozhodnutí stěžovatele nepřekoumatelné. Stěžovatel stavbu posuzoval dle aktuálně účinného stavebního zákona, aniž by se relevantním způsobem vypořádal s tvrzením žalobkyně, že stavba vznikla za doby účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. Podmínky umístování či ohlašování staveb logicky musí být naplněny dle právní úpravy účinné v době vzniku stavby, tímto zcela základním pravidlem se však stěžovatel neřídil. Nejen, že námitku žalobkyně nevypořádal, ale spokojil se s rozpornými závěry, když aplikoval nyní účinný stavební zákon a současně fakticky nerozporoval tvrzení o době vzniku stavby již v roce 2005. Správní orgán nemůže rozhodovat o odstranění stavby, resp. učinit závěr o tom, že byla postavena v rozporu s právními předpisy, aniž by zjistil skutečný okamžik vzniku stavby. Je přitom nepochopitelné, proč stěžovatel posuzoval stavbu podle stavebního zákona z roku 2006, když např. v protokole z místního šetření ze dne 18. 11. 2016, jakož i v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 30. 11. 2016, uvedl, že se jedná o stavbu postavenou v roce 2005. Ohledně použití správné právní úpravy tedy nezbyvá než uvést, že stěžejním podkladem pro její určení je dostatečně zjištěný skutkový stav, konkrétně doba vzniku stavby. Důkaz k ověření stáří stavby z veřejně dostupného informačního zdroje bylo nezbytné ověřit, což stěžovatel neučinil, resp. to nepromítl do odůvodnění svého rozhodnutí, a proto je jeho rozhodnutí nepřekoumatelné. Jakkoli důkaz navržený žalobkyní leteckými snímky na serveru mapy.cz nelze primárně považovat za dostatečný, k nastínění posouzení doby vzniku stavby jej lze zcela jistě využít.

[11] Nejvyšší správní soud uvádí, co se týče odstupů staveb, že časové verze právní úpravy se výrazně liší, a to zejména proto, že zákon č. 50/1976 Sb. ani jeho prováděcí vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, neupravuje rozestupy konkrétně i u staveb souvisejících s bydlením, jako je tomu v § 25 odst. 5 aktuálně platné vyhlášky. V případě použití dřívější právní úpravy by se tak na posuzovanou stavbu použilo pouze obecné pravidlo v § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., tj. stavba by musela odpovídat mj. urbanistickým a hygienickým požadavkům; žádná speciální výjimka z povinných odstupů staveb ani související povolení stavebního úřadu tak, jak vyložil stěžovatel, by nebylo třeba. Dle Nejvyššího správního soudu je přitom nutno brát v potaz, že odstraňovaná stavba neleží přímo na hranici pozemku, ale 1,5 metru od ní, splňuje tak³ požadavek dnešní přísnější právní úpravy, tj. dle § 25 odst. 5 vyhlášky odstup alespoň 2 metry od hranice pozemku. Naplnění podmínek dle vyhlášky č. 137/1998 Sb. je však na individuálním posouzení stavebního úřadu dle konkrétních okolností a dopadů na sousední pozemky, avšak samozřejmě vždy s přihlédnutím

pokračování

k místním poměrům. Posledně uvedené pravidlo sice není ve vyhlášce č. 137/1998 Sb. uvedeno výslovně, tak jako je tomu v § 25 odst. 6 aktuální vyhlášky, který umožňuje odstupy snížit až na nulové s ohledem na charakter zástavby, avšak jedná se opět o obecně platné pravidlo, k němuž by měly správní orgány přihlédnout. Charakter zástavby ani místní poměry však stěžovatel neposuzoval, ačkoli dle žalobkyně stavba svým provedením i umístěním o něco blíže k hranici pozemku odpovídá stavbám, které jsou pro obdobnou funkci v dané lokalitě již umístěny. Stavba však byla odstraňována primárně v důsledku absence jejího ohlášení stavebnímu úřadu, nezákonnost stavby kvůli nedostatečnému odstupu byla druhotným nedostatkem, který by samostatně nemusel vzhledem k výše uvedeným výjimkám k odstranění stavby postačovat, zejména v případě aplikace dřívější právní úpravy (to by bylo opět na posouzení správními orgány). V případě užití současné úpravy by bylo ohledně nedodržení odstupů potřeba taktéž souhlasu mezujících sousedů [§ 96 odst. 3 písm. d)] přiloženého k územnímu souhlasu.

[12] Stěžovatel upozorňuje na nenalezené rozhodnutí o povolení stavby, nicméně celou dobu se řešilo pouze její (ne)ohlášení. Z pohledu dnešní právní úpravy by stavba vyžadovala pouze územní souhlas dle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, nikoliv stavební povolení a dokonce ani ohlášení, viz § 103 odst. 1 písm. e) bod 1. stavebního zákona [a contrario k § 79 odst. 2 písm. o)], pouze oznámení záměru pro účely územního souhlasu.

[13] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správní orgány v řízení nezjistily dostatečně skutkový stav věci tak, aby mohl být učiněn jednoznačný závěr pro aplikaci relevantní právní úpravy, potažmo závěr o tom, zda stavba žalobkyně je, či není „černou stavbou“, která má být odstraněna. Krajský soud proto nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost zrušil.

[14] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšné žalobkyni v řízení o kasační stížnosti náleží náhrada nákladů řízení vůči stěžovateli. Náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); dále jen „advokátní tarif“, s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna advokáta v částce 3400 Kč se zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, neboť advokát je plátcem DPH. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 4114 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení k rukám advokáta JUDr. Jaromíra Císaře, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3. § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. června 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu