



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **P. H.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem se sídlem Bezručova 15, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **L. C.**, II) **E. K.**, III) **M. K.**, IV) **Obec Letkov**, se sídlem Letkov 117, Plzeň, ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2009, čj. RR/2810/09, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, čj. 30 Ca 87/2009 - 62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský úřad Starý Plzenec, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby uličního oplocení na pozemku parc. č. 171/134, v katastrálním území Letkov (dále jen „stavba“), neboť záměr žalobkyně nebyl v souladu s § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Stavební úřad dále zamítl námitku žalobkyně týkající se nedodržení limitu výšky oplocení v dané lokalitě a vyhověl námitce osob zúčastněných na řízení II) a III), která se týkala nesouhlasu se stavbou. Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2009, čj.

RR/2810/09, Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje (dále jen „žalovaný“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Názor žalovaného, že její záměr není v souladu s regulačním plánem, považovala za nezákonný a diskriminační. Žalovaný neuvedl důvody, pro které nevyhověl jejímu záměru. Žalobkyně namítla, že regulační plán je v lokalitě porušován soustavně a stavební úřad toleruje tento postup. Upozornila na případy nedodržení předepsaných požadavků. Namítla, že nebyla přizvána k ústnímu jednání dne 17. 8. 2009. Závazný regulativ „*Letkov – V Podlesí – funkční a prostorová regulace – podmínky pro umístění staveb*“ (dále jen „regulační plán“) je podle ní návrhem pro první žádost o stavební povolení, není proto závazný pro všechny další stavebníky. Stavební úřad i žalovaný chápou nesprávně pojem jednotný návrh oplocení jako příkaz zachovat stávající oplocení a nemožnost odchytil se od něj.

[3] Krajský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 20. 12. 2011, čj. 30 Ca 87/2009 - 62. Námitku o nezávažnosti regulačního plánu pro další stavebníky shledal nedůvodnou. Pro lokalitu, kde se nachází pozemek parc. č. 171/134, je schválen regulační plán, a to vyhláškou obecního zastupitelstva v Letkově ze dne 14. 6. 2000. Regulační plán byl vydán formou opatření obecné povahy a jeho součástí byla závazná pravidla pro uliční oplocení v lokalitě. Krajský soud uzavřel, že regulační plán oplocení jakožto součást opatření obecné povahy nezavazuje pouze adresáty stavebního povolení, které bylo vydané v souladu se schválenou projektovou dokumentací pro stavbu oplocení v lokalitě. Soud vyhodnotil jako nedůvodnou také námitku o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Předmětem správního řízení bylo rozhodnutí o návrhu žalobkyně na umístění stavby uličního oplocení. Záměr žalobkyně však nebyl v souladu s regulačním plánem. Stavební úřad nebyl v tomto řízení oprávněn posuzovat, zda je v dané lokalitě porušován regulační plán.

III.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Namítla, že správní orgány a krajský soud chybně posoudily otázku, zda byl záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, cílem a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Správní orgány neakceptovaly její námitky o intenzitě porušování regulačního plánu realizací stavby. Cílem regulačního plánu byl jednotný, nikoli uniformní vzhled. Tohoto cíle však nelze dosáhnout, protože ostatní vlastníci nemovitostí v různé intenzitě nedodržují regulační plán.

[6] Záměr stěžovatelky splňoval stanovené parametry, tj. výšku plotu, výplň plotových polí a podezdívku oplocení. Nesplňoval však podmínku jednotného návrhu oplocení včetně úpravy vstupů a vjezdů. Jednotný návrh oplocení byl upraven v projektové dokumentaci. Regulační plán však pouze odkazoval na tuto dokumentaci, a nestanovil podmínky přímo. Projektová dokumentace dle jejího názoru nebyla závazným právním

předpisem. Pokud tyto podmínky nejsou uvedeny v regulačním plánu, jedná se o závažný nedostatek, který nemůže být napraven přímým odkazem na projektovou dokumentaci. Stěžovatelka dodržela pro ni závazný regulační plán, nikoli však blíže nespecifikovanou projektovou dokumentaci.

[7] Dále stěžovatelka uvedla, že územní rozhodnutí ze dne 18. 7. 2000, čj. Výst/1869/00, stavební povolení ze dne 29. 8. 2000, čj. Výst. 2709/2000 a kolaudační rozhodnutí ze dne 19. 3. 2004, čj. Výst 38/04, která se týkají stavby komunikací, STL plynovodů, rozvodů veřejného osvětlení a oplocení v obytné zóně Letkov-Podlesí, nelze vztahovat k budoucím správním řízením v této lokalitě. Samotný regulační plán na ně neodkazuje.

IV.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V této věci bylo třeba především posoudit, zda byl záměr stěžovatelky postavit uliční oplocení v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Dle názoru stěžovatelky nezohlednil soud a správní orgány intenzitu, jakou by její stavba zasahovala do prostředí, faktický stav lokality, ani to, že ostatní vlastníci nemovitostí porušovali stanovená pravidla.

[12] Obecní zastupitelstvo obce Letkov vydalo dne 14. 6. 2000 Vyhlášku o závazných částech změny územního plánu sídelního útvaru Letkov. Touto vyhláškou doplnilo urbanistickou koncepci o zastavitelnou rozvojovou plochu pro nízkopodlažní rodinnou zástavbu „V Podlesí“. Funkční a prostorová regulace upravila podmínky pro umístění staveb, konkrétně závazné funkční regulativy výstavby, regulativy pro umísťování staveb na pozemcích i regulativy oplocení. Vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 7. 2000 a platila až do listopadu 2011, kdy obecní zastupitelstvo vydalo změnu Regulačního plánu Letkov – V Podlesí.

[13] Správní orgány tedy posuzovaly soulad záměru stěžovatelky k výstavbě uličního oplocení s regulačním plánem. Požadavky na oplocení jsou upraveny v části páté regulačního plánu, která je označena jako „závazné regulativy oplocení“. Regulace nepřipouští plné zděné nebo dřevěné oplocení a stanoví maximální výšku lehkého průhledného oplocení resp. oplocení sousedícího s lesem. Kromě toho odkazuje na projektovou dokumentaci, která upravuje jednotný návrh oplocení. Podle bodu A technické zprávy ze srpna 2000 jsou ploty směřující do veřejné komunikace tvořeny

dřevěnými latěmi polokruhového průřezu, které jsou uchyceny na vodorovné paždíky kruhového průřezu.

[14] Ustanovení § 18 stavebního zákona vymezuje cíle územního plánování. V odstavci čtvrtém uvádí, že územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Cílem regulačního plánu obce Letkov je vytvořit a udržet jednotný vzhled obytné zóny Letkov - V Podlesí. Stěžovatelka je přesvědčena, že její záměr vyhovuje uvedeným požadavkům, kromě požadavku na jednotný vzhled. Ten však nepovažuje za závazný. Ze stěžovatelčina projektu pro výstavbu uličního oplocení vyplývá, že plánovaná stavba splňuje požadavek na výšku oplocení i požadavek průhlednosti oplocení. Výplň plotových polí je však navrhována jako kovová, doplněná zděnými sloupky a stěžovatelkou navržené oplocení bude podezděno. Oplocení bude ve vrchní části zarovnané, nebude tedy vytvářet půlkruhový tvar.

[15] Je nepochybné, že takto navržené oplocení nesplňuje požadavky na jednotný vzhled oplocení v dané lokalitě. Jednotnost stavebních prvků v území je stěžejním rysem urbanistického pojetí zástavby Letkov - V Podlesí. Stěžovatelka žádá o povolení stavby kovového a zděného oplocení zarovnaného tvaru, zatímco regulační plán stanoví požadavek dřevěného oplocení půlkruhového tvaru. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než ve shodě se správními orgány a krajským soudem konstatovat, že záměr stěžovatelky není v souladu s regulačním plánem a byl by v rozporu s architektonickými a urbanistickými hodnotami území.

[16] Stěžovatelka je názoru, že požadavek jednotného vzhledu nepředpokládá vzhled uniformní. Neexistenci jednotného vzhledu lokality zdůvodňuje opakovaným porušováním regulačního plánu jinými vlastníky. Tato část její argumentace ústí v názor, že byla oprávněna očekávat, že stavební úřad její žádosti vyhová, pokud dříve vyhověl v případech, které rovněž nebyly v souladu s regulačním plánem.

[17] Této kasační argumentaci nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Nejprve je třeba připomenout, že soudy ve správním soudnictví rozhodují především o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem výkonné moci (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Správní soudy nemají dle platné právní úpravy všeobecnou dozorovací pravomoc nad dodržováním právních předpisů na tom kterém úseku výkonu státní správy. V souzené věci byl předmětem řízení o správní žalobě přezkum zákonnosti rozhodnutí odboru výstavby Městského úřadu Starý Plzenec, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o vydání rozhodnutí o umístění uličního oplocení. Předmětem řízení nebyl postup a rozhodování správních úřadů o souladu okolních staveb s regulačním plánem. Možnost správního soudu ingerovat v tomto řízení do právních poměrů okolních nemovitostí tím proto byla podstatným způsobem omezena.

[18] Těmito souvislostmi, které mohou být subjektivně vnímány jako nerovnost v přístupu k jednotlivým žadatelům, se však Nejvyšší správní soud zabýval z hlediska, zda dosavadní přístup správního orgánu k jiným žadatelům neopravňoval stěžovatelku k očekávání, že bude vyhověno rovněž její žádosti. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132, konstatoval, že správní praxí

zakládající legitimní očekávání je „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (případně. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činná do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi“.

[19] Obsah soudního a správního spisu nesvědčí tomu, že by se při rozhodování o umístění staveb v lokalitě „V Podlesí“ vytvořila konzistentní správní praxe, ze které by rozhodnutí o žádosti stěžovatelky vybočovalo. Ze zápisu o místním šetření ze dne 17. 8. 2009, které se konalo právě za účelem sjednocení odborných stanovisek, plyne, že závazné regulativy stanovené v regulačním plánu jsou nadále považovány za platné a vzhled veřejného prostoru (mj. druh a výška oplocení) je závazný. Městský úřad Starý Plzenec sdělil dne 10. 8. 2009 stěžovateli stanovisko týkající se tvrzeného nesouladu skutečného provedení okolních staveb s dokumentací ověřenou ve stavebním řízení a s právními předpisy. Informoval ji, že v některých případech neodůvodňovaly zjištěné odchylky zahájení řízení o odstranění stavby, v jiném (stavba přístřešku) probíhá řízení o odstranění nepovolené stavby a v případě jiných přístřešků jsou svolány kontrolní prohlídky za účelem zjištění skutečného stavu na místě samém. Nejvyšší správní soud nedisponuje podrobnějšími informacemi o dalším postupu v uvedených věcech. Rovněž je třeba vidět, že případná rozhodnutí o odstranění staveb by byla vydávána v samostatných správních řízeních, se samostatným předmětem a okruhem účastníků. Proto nelze než uzavřít, že se dosud nevytvořila správní praxe, která by případně mohla založit legitimní očekávání stěžovatelky, že její žádosti bude vyhověno s ohledem na způsob rozhodování správního orgánu v jiných věcech. Proto ani poukaz stěžovatelky na jiné případy porušení právních předpisů nemůže vést k nezákonnosti rozsudku krajského soudu a důvodnosti kasační stížnosti.

[20] Stěžovatelka připustila, že stavba nesplňovala požadavky stanovené v projektové dokumentaci, na kterou odkazoval regulační plán. Nicméně namítla, že tyto požadavky nebyly dostatečně určitě uvedeny v regulačním plánu, který pouze odkazoval na projektovou dokumentaci. Proto nebyla projektová dokumentace závazná. Regulační plán stanoví, že jednotný návrh oplocení včetně úpravy vstupu a vjezdů je závazně stanoven pro každou ulici v projektové dokumentaci. Stěžovatelka namítla, že regulační plán odkazoval na dokumentaci neurčitým způsobem a závazná pravidla nebyla uvedena přímo v regulačním plánu. Tato kasační námitka však nemá předobraz v podané žalobě. V žalobě totiž namítala, že funkční a prostorová regulace s odkazem na projektovou dokumentaci se týká toliko první žádosti o vydání stavebního povolení a není závazná pro další stavebníky. V řízení o kasační stížnosti tedy stěžovatelka namítla nezávažnost projektové dokumentace z jiného důvodu, než jaký uplatnila před krajským soudem. Jde tak o tvrzení, které stěžovatelka neuvedla před krajským soudem, ačkoli tak učinit mohla.

[21] Rovněž námitku, že uvedené územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí nelze vztahovat k budoucím správním řízením, týkajícím se lokality, stěžovatelka neuplatnila v žalobě a poprvé se objevuje až v kasační stížnosti.

[22] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v

řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je „*předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu a teprve jeho prostřednictvím rozhodnutí žalovaného; vady týkající se správního řízení proto musí být zásadně namítány nejprve v řízení před krajským soudem a teprve nejsou-li krajským soudem zohledněny či řádně posouzeny, je možné je uplatnit v podané kasační stížnosti*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2006, čj. 2 Afs 62/2005 - 118). V rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006 - 155 Nejvyšší správní soud obdobně uvedl, že v řízení o kasační stížnosti soud přezkouvává pouze zákonnost závěrů krajských soudů ke skutkovým a právním otázkám, které byly předmětem žaloby, a které stěžovatel následně uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil tyto námitky jako nepřijatelné.

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal uplatněné stížní námitky důvodnými resp. přípustnými. Kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 9. ledna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu