



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) P. F., a b) I. F.**, oba zast. Mgr. Martou Heřmanovou, advokátkou se sídlem Veverkova 1343, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2011, č. j. 14994/UP/2011/Kul, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. R.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 3. 2013, č. j. 30 A 59/2011 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Průběh řízení

[1] Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl Městský úřad Třebechovice pod Orebem, stavební odbor (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze 23. 6. 2011, č. j. 4394-2750/2011, o dodatečném povolení stavby elektroměrového sloupku u rodinného domu čp. 79 na pozemku par. č. 38/3 v katastrálním území N. a zároveň vydal souhlas s užíváním stavby.

[2] Odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se kromě dalších námitek zabýval tím, zda mohla být uvedena stavba dodatečně povolena, přestože žalobci uvedli, že stavba je přístupná pouze z jejich pozemku a nad přiměřenou míru omezuje jejich vlastnické právo. Žalovaný ověřil, že k pozemku par. č. 38/3 v katastrálním území N. přiléhá pozemek par. č. 37, jehož vlastníky

jsou skutečně žalobci. Dále zjistil, že na tomto pozemku vázne věcné břemeno chůze a věcné břemeno cesty pro sousední pozemek par. č. 38/3. Toto břemeno žalobci napadli žalobou před civilními soudy, ty ovšem dospěly k závěru, že vstup poštovní doručovatelky, případně dalších osob nelze považovat za důvod pro zrušení tohoto břemena. Žalovaný se se stavebním úřadem ztotožnil v tom, že vstup pracovníka pověřeného ke kontrole zařízení a odečtu údajů jedenkrát za rok nemůže ohrozit výkon vlastnického práva žalobců. Protože stavba elektroměrového sloupku nebyla v rozporu s územním plánem města Třebachovice pod Orebem, je v souladu s obecně technickými požadavky na výstavbu, svým užíváním neohrožuje životní prostředí, zdraví a životy osob, a stavitel doložil stavebnímu úřadu všechny potřebné dokumenty, mohla být stavba dodatečně povolena.

[3] Žalobci napadli citované rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 22. 3. 2013, č. j. 30 A 59/2011 – 36. Soud posoudil postup stavebního úřadu i žalovaného a dospěl k závěru, že námitky žalobců byly vypořádány dostatečně. Stavba se nachází na pozemku stavebníka – osoby zúčastněné na řízení – a ojedinělý přístup třetích osob je k ní zajištěn věcným břemenem. Námitky žalobců, že rozsah práv z věcného břemene pro přístup třetích osob nedostačuje, stavební úřad mohl posoudit, protože žalobci se s jejich řešením neobrátili na civilní soud. Stavební úřad při hodnocení námitek nevyšel pouze z rozhodnutí civilních soudů založených ve správním spisu, ale o věci si udělal vlastní úvahu, se kterou se krajský soud ztotožnil. Protože ke stavbě je zajištěn přístup smluvně, nebylo třeba jej posuzovat z hlediska veřejnoprávních předpisů.

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní žalobci (dále jen „stěžovatelé“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatelé ve své včasné kasační stížnosti uplatnili důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítli tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytykanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

[6] Podle stěžovatelů není možné vyjít pouze ze smluvního zajištění přístupu ke stavbě elektroměrového sloupku pro osobu zúčastněnou na řízení, ale také je třeba se zabývat přístupem pracovníků dodavatele elektrické energie. Jejich přístup není věcným břemenem zajištěn. To je ovšem v rozporu s energetickým zákonem, který vyžaduje, aby byl přístup k měřicímu zařízení zajištěn. Dále stěžovatelé namítají, že soud nesprávně posoudil jejich námitky jako soukromoprávní a nezabýval se tím, že dotčený pozemek par. č. 37 není veřejně přístupnou pozemní komunikací (což plyne z jednoho z rozhodnutí stavebního úřadu). Soud se též nezabýval tím, že ochranné pásmo elektroměrového sloupku zasahuje na pozemek žalobců a nepřiměřeně omezuje jeho užívání.

[7] Stěžovatelé dále namítají, že soud neprávne posoudil, že nedošlo ke změně přístupové cesty k elektroměru, do roku 1969 existovala k pozemku par. č. 37 ještě jiná cesta, kterou zrušila sama osoba zúčastněná na řízení. Pokud byl pozemek následně využíván pracovníky

dodavatele elektrické energie, dělo se tak přes nesouhlas stěžovatelů. Závěrem stěžovatelé uvedli, že nebylo namístě hodnotit jejich námitku zásahu do vlastnického práva otevíráním dvířek elektroměrového sloupku jako šikanózní. Osoba zúčastněná na řízení jednala v rozporu s ústní domluvou a svévolně postavila sloupek na místě, které závažným způsobem zasahuje do práv žalobců, její jednání od počátku směřovalo k zneužití institutu dodatečného povolení stavby a obcházení zákona.

[8] Z těchto důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Z důvodů tam uvedených navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V posuzované věci jde v zásadě o to, zda krajský soud správně posoudil to, jak se žalovaný vypořádal se soukromoprávními námitkami stěžovatelů uplatněnými v řízení o dodatečném povolení stavby.

[13] Stavební řízení v posuzované věci proběhlo ještě podle starého stavebního zákona, tedy zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 137 tohoto zákona *stavební úřady, provádějící řízení podle tohoto zákona, se pokusí vždy též o dosažení dohody účastníků u těch námitek, které vyplývají z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, ale překračují rozsah pravomoci stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy* (odst. 1). *Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě o námitce podle odstavce 1, která, kdyby se zjistilo její oprávnění, by znemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, odkáže stavební úřad navrhovatele nebo jiného účastníka podle povahy námítky na soud a řízení přeruší* (odst. 2). *Stavební úřad stanoví lhůtu, ve které musí být předložen důkaz, že u soudu byl podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci. Nebude-li důkaz o podání návrhu ve stanovené lhůtě předložen stavebnímu úřadu, učiní si stavební úřad úsudek o námitce sám a rozhodne ve věci* (odst. 3). *V řízení, při kterém stavební úřad nařizuje ve veřejném zájmu opatření podle tohoto zákona a hrozí-li nebezpečí z prodlení, učiní si sám úsudek o námitce, u které nedošlo k dohodě, a ve věci rozhodne* (odst. 4).

[14] Významem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud v minulosti již opakovaně zabýval, pro názornost lze odkázat například na rozsudek ze dne 23. dubna 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52. V rozsudku ze dne 19. 11. 2008, č. j. 6 As 25/2007 – 180, Nejvyšší správní soud uvedl, že právní teorie a praxe dospěla k rozlišování námitek veřejnoprávních (územně či

stavebně technické námitky) a námitek soukromoprávních. Zatímco o námitkách veřejnoprávních rozhoduje vždy stavební úřad, u námitek soukromoprávních tomu tak vždy není. Soukromoprávní námitky je totiž možné rozdělit do dvou skupin (blíže viz Doležal, Mareček, Vobořil: *Stavební zákon v teorii a praxi*, Linde, 2003). Do první náleží námitky, které překračují pravomoc stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy. Jedná se typicky o námitky zpochybňující vlastnické právo či jeho rozsah, námitky vydržení či existence věcného břemene. O těchto námitkách může s konečnou platností rozhodnout pouze soud. Stavební úřad má pouze povinnost pokusit se o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Pokud k dohodě nedojde, má stavební úřad pravomoc učinit si o námitce úsudek sám. Pokud by však námitka v případě její oprávněnosti znemožnila uskutečnit požadované opatření, nebo ho umožnila jen v jiné míře či formě, stavební úřad je povinen odkázat příslušného účastníka řízení (namítatele) na soud a stavební či jiné řízení přerušit. Druhou skupinou námitek jsou takové, které nepřekračují pravomoc stavebního úřadu, a ten je proto povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná o námitky proti předpokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (tj. námitky budoucích imisí). Pokud si správní orgán činí sám úsudek místo rozhodnutí příslušného orgánu, nečiní tak, na rozdíl od něj, správním rozhodnutím. Úsudek pak není ani součástí výroku meritorního rozhodnutí, nýbrž ho správní orgán vyjádří v odůvodnění rozhodnutí ve věci. Úsudek učiněný ve správním řízení také nijak nebrání tomu, aby jiný správní orgán nebo soud posoudil tuto otázku ve svém řízení zcela samostatně a odlišně. Úsudek sám je pak v plném rozsahu přezkoumatelný jak v rámci řízení o řádných, tak i mimořádných opravných prostředcích.

[15] Z uvedeného vyplývá, že povinnost stavebního úřadu odkázat účastníka řízení na soud a řízení přerušit je dána pouze v případě soukromoprávní námitky překračující pravomoc stavebního úřadu, která by současně v případě její oprávněnosti měla za následek nemožnost uskutečnění požadované stavby či jiného opatření. V ostatních případech taková povinnost stavebního úřadu dána není a ten si může o námitce učinit úsudek samostatně. Pravomoc soudu rozhodovat o všech soukromoprávních námitkách, které překračují pravomoc stavebního úřadu, tím není zpochybněna.

[16] Soukromoprávní námitkou v projednávané věci je tvrzení stěžovatelů, že práva z věcného břemene svědčí pouze osobě zúčastněné na řízení, nikoliv však dalším osobám, které k dodatečně povolované stavbě musí mít přístup. Právě chybějící oprávnění pro nezbytný přístup těchto dalších osob k elektroměrovému sloupku přes pozemek stěžovatelů považují stěžovatelé za důvod, proč stavba sloupku nemůže být dodatečně povolena.

[17] Ve smyslu výše uvedené právní úpravy stavební úřad odkázal stěžovatele s námitkou neoprávněného užívání jejich pozemku k civilnímu soudu. Zároveň je stavební úřad poučil, že pokud mu stěžovatelé neprokáží podání žaloby, učiní si o věci úsudek sám. Protože stěžovatelé stavebnímu úřadu podání žaloby neprokázali, postupoval podle § 137 odst. 3 stavebního zákona a námitky posoudil sám.

[18] Povinnost stavebního úřadu námitky posoudit je třeba chápat v tom smyslu, že stavební úřad uváží, jak by o vznesených námitkách rozhodl soud, byla-li by žaloba podána. Stavební úřad při rozhodování o námitkách vzal v potaz tu skutečnost, že Okresní soud v Hradci Králové zamítl žalobu na zrušení věcného břemene svým rozsudkem ze dne 15. 5. 2002, č. j. 13 C 17/2002 – 50, protože nepovažoval ojedinělý vstup třetích osob za natolik

závažný, aby mohl majitelům pozemku způsobit újmu. Kromě toho stavební úřad zvažoval, jak často dochází k odečtu údajů z elektroměru, případně jak často dochází k jeho výměně. Podle jeho úvah, které stěžovatelé nijak nezpochybnili, dochází k odečtu údajů na sloupku osoby zúčastněné na řízení jednou ročně, a to ve stejné době, kdy pověřený pracovník dodavatele elektrické energie odečítá též údaje u stěžovatelů. To podle stavebního úřadu nemůže stěžovatelům způsobit vážnou újmu, stejně jako ji nemůže způsobit výměna elektroměru jednou za deset až patnáct let. Pokud by přece jen došlo k poškození pozemku, či jiné újmě stěžovatelů, případného škůdce stíhá odpovědnost za škodu podle předpisů soukromého práva.

[19] Stavební úřad tedy o věci uvažil tak, jak by o ní mohl rozhodnout civilní soud, a jak žalovaný, tak krajský soud se s tímto hodnocením ztotožnil. Pokud stěžovatelé namítají, že není v pravomoci stavebního úřadu nad rámec věcného břemene rozšiřovat okruh osob oprávněných, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka není důvodná. Nejde totiž pouze o to, zda stavební úřad mezi práva z věcného břemene nesprávně řadí i ta, která tímto břemenem založena nejsou, ale o to, zda stavební úřad mohl a správně posoudil rozsah tohoto břemene a k tomu i jiná možná oprávnění plynoucí ze soukromoprávních předpisů, případně závažnost zásahu do práv stěžovatelů. Jak plyne z výkladu v odstavci [14] a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, stavební úřad tuto pravomoc má a využil ji právě proto, že stěžovatelé nedbali jeho výzvy, aby své námitky předložili civilnímu soudu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že za takové situace stěžovatelé měli být srozuměni s tím, že stavební úřad sám námitky posoudí, a to případně i v jejich neprospěch. Vlastní hodnocení námitek ze strany krajského soudu Nejvyšší správní soud považuje za správné. Stavební úřad i žalovaný námitky rozsáhlým a správným způsobem vypořádaly, krajský soud tedy neměl důvod rozhodnutí žalovaného rušit pro jeho nezákonnost.

[20] Hodnocení námitek proti otevírání dvířek nad pozemek stěžovatelů bylo ze strany krajského soudu příkré, nic to ovšem nemění na tom, že tento zásah do práv stěžovatelů je velmi malý. K otevírání dvířek bude totiž docházet zřídka, převážně v souvislosti s návštěvami pracovníka dodavatele elektrické energie, které taktéž nebyly shledány jako nadměrné zatížení práv stěžovatelů. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že sama Listina základních práv a svobod vymezuje sociální funkci vlastnictví tím, že dle jejího čl. 11 odst. 3 *vlastnictví zavazuje*. Nelze tedy vycházet z toho, že ochrana vlastnického práva je absolutní, naopak je třeba hledat spravedlivou rovnováhu mezi protichůdnými zájmy v každém konkrétním případě. Správní orgány svou úvahu řádně zdůvodnily a Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že tato úvaha je správná.

[21] Stěžovatelé také namítli, že osoba zúčastněná na řízení od počátku postupovala s úmyslem obejít zákon, postavit elektroměrový sloupek a teprve poté se snažit o jeho legalizaci. Nejvyšší správní soud se stěžovateli souhlasí do té míry, že na stavbu bez příslušných povolení či ohlášení je třeba nahlížet jako na nežádoucí činnost. Z úpravy stavebního zákona, zejména ustanovení významných pro odstraňování nepovolených staveb, zřetelně vyplývá důraz na ochranu veřejného zájmu na dodržování stavební kázně. Důraz na dodržování stavební kázně však není natolik silný, aby každá stavba postavená bez stavebního povolení musela být odstraněna. Stavební zákon sice ukládá povinnost zahájit řízení o odstranění stavby, zároveň však dává možnost stavebníku nepovolené stavby

dodatečně uvést skutečný stav do souladu se stavem právním, tedy stavbu dodatečně povolit. Ze samotného stavění bez příslušných povolení tak neplyne, že by stavba nemohla být dodatečně povolena. Bližší tvrzení a důkazy o tom, čím osoba zúčastněná na řízení chtěla úpravu stavebního zákona obejít, stěžovatelé nenabídli. Nejvyšší správní soud tak uvádí, že jakkoliv bylo jednání osoby zúčastněné na řízení nesprávné, neznámá to, že stavba nemůže být povolena, pokud se v řízení o dodatečném povolení prokáže její soulad s požadavky stavebního zákona.

[22] Námitkou změněného přístupu k pozemku, ke kterému mělo dojít v roce 1969, a námitkou ochranného pásma elektroměrového sloupku se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť tyto námitky nebyly uplatněny v žalobě ze dne 8. 12. 2011, v doplnění žaloby ze dne 13. 3. 2013, ani při ústním jednání dne 19. 3. 2013, přestože v řízení před krajským soudem mohly být uplatněny. Protože tak stěžovatelé neučinili, jsou tyto důvody podle 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné. Ze stejných důvodů se Nejvyšší správní soud nezabýval ani tvrzením, že podle rozhodnutí stavebního úřadu není pozemek parc. č. 37 veřejně přístupnou pozemní komunikací.

[23] Lze tedy shrnout, že stavební úřad mohl o námitkách stěžovatelů uvážit sám, jeho úvaha nespočívá pouze na rozhodnutí civilních soudů, ale samostatně se s námitkami vypořádává. Případný zásah do práv stěžovatelů je malý, neklade na ně nároky, které by od nich nebylo možné spravedlivě požadovat, proto krajský soud věc posoudil správně.

V. Závěr

[24] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[25] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

[26] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud této osobě žádnou povinnost neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu