



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobců: **a) Z. P., b) H. P.**, oba zast. advokátem JUDr. Tomášem Průšou, Puškinovo nám. 681/3, Praha 6 – Bubeneč, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 81/11, Praha 5 – Smíchov, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **L. S.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2020, čj. 105790/2020/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 55 A 115/2020 - 59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] NSS zde řeší dlouholetý sousedský spor o hranici pozemků. Konkrétně se NSS zabývá otázkou, zda může být vydáno dodatečné povolení stavby, pokud stavba zasahuje bez souhlasu sousedů plochou 0,45 m² na jejich pozemek.

[2] Nynějšímu rozhodnutí žalovaného předcházela dlouholetý spor mezi žalobci (stěžovateli) a jejich sousedy manžely S., z nichž L. S. vystupuje nyní před soudem jako osoba zúčastněná na řízení. Spor se táhne od prvé dekády tohoto století a není třeba zde vypočítávat detailně všechna možná rozhodnutí, kterými se různé správní orgány i civilní soudy nějak k nejrůznějším aspektům tohoto sporu vyslovily. Na tomto místě postačí říci, že sporná je přístavba a nástavba rekreační chaty stěžovatelů. Manželé S. se po více než deset let různými procesními prostředky bránili proti této stavbě, která dle nich hrozila tím, že zasáhne též na jejich pozemek. Když se nakonec ukázalo, že stavba skutečně

zasahuje do pozemku manželů S., stavební úřad dne 8. 12. 2014 zahájil řízení o odstranění stavby a současně ho přerušil, dokud nerozhodne civilní soud související spor o určení vlastnictví pozemku. Civilní soudy v roce 2016 pravomocně rozhodly, že sporná část pozemku patří manželům S.. Stěžovatelé totiž nestavěli suterén v dobré víře, že se pohybují pouze v rámci svého pozemku. Podle civilních soudů manželé S. již dlouhou dobu namítali přesah stavby na jejich pozemek, a tuto námitku zvedli při každé příležitosti. Stěžovatelé měli při zachování obvyklé opatrnosti před zahájením stavby nechat hranici prověřit. Stavební úřad, vázán názorem soudů, 12. 12. 2016 zamítl žádost stěžovatelů o vydání dodatečného povolení stavby, nyní již i s označením pozemku sousedů. Stavba zasahuje do sousedního pozemku bez oprávnění. Stěžovatelé se bránili odvoláním, které žalovaný zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V červenci 2017 pokračoval stavební úřad v řízení o odstranění stavby (v mezidobí mezi sousedy probíhala různá další řízení – např. na vydání bezdůvodného obohacení za to, že stěžovatelé postavili základy plotu sousedů, či na zdržení se svádění okapové vody na sousední pozemek, padala trestní oznámení apod.).

[3] Stěžovatelé v řízení o odstranění stavby, které vyústilo ze shora popsaného procesního postupu, podali dne 12. 2. 2018 již druhou žádost o dodatečné povolení stavby spojenou s žádostí o výjimku ze zákazu stavby na cizím pozemku. Tuto žádost Městský úřad v Týnci nad Sázavou zamítl, stejně jako zamítl žádost o udělení výjimky z § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Úřad uvedl, že stěžovatelé tímto způsobem pouze prodlužují rozhodnutí o odstranění stavby, jelikož od první žádosti se na stavbě nic nezměnilo. Výjimku z § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. jim udělit nemůže, jelikož nemají souhlas vlastníků pozemku. Dále uvedl, že stavební povolení bylo vždy vydáno jen pro pozemky ve vlastnictví stěžovatelů, tudíž stěžovatelé porušili podmínky stavebního povolení. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Zvolil obdobné odůvodnění jako stavební úřad. Udělení výjimky je pouze výjimečné a nelze ji udělit bez souhlasu sousedů. Jinak by správní orgány zasáhly do ústavně zaručeného vlastnického práva.

[4] Krajský soud v Praze se zabýval dvěma okruhy argumentů – splnění podmínek pro udělení výjimky z vyhlášky a dobrou vírou stěžovatelů ve správnost správního rozhodnutí. K udělení výjimky nejprve uvedl, že přesah na sousední pozemek je sice malý, nicméně se z povahy věci jedná o zásadní odchylku, a tak ji nelze nechat bez dodatečného stavebního povolení. Pak souhlasil s rozhodnutími stavebních úřadů, že vzhledem k závažnosti tohoto zásahu a k procesní aktivitě manželů S. nelze tuto výjimku z pravidla, že stavba se umísťuje pouze na vlastní pozemek, udělit. Upozornil, že řízení o dodatečném povolení stavby neslouží ke zmírnění podmínek, které by museli stavebníci splnit, pokud by o stavební povolení požádali řádně. K dobré víře krajský soud uvedl, že stavební úřady nepochybily, když vycházely z rozsudků civilních soudů. Indicií o ohrožení hranice pozemků bylo tolik, že stěžovatelé nemohli být v dobré víře.

[5] Stěžovatelé podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opakovaně doplňovali. Uvádí v ní celkem tři okruhy námitek. První, stěžejní námitka spočívá v tom, že odchylka od stavebního povolení je jen marginální a zásah do vlastnického práva sousedů v tomto rozsahu není podstatné odchýlení; manželé S. by tuto část pozemku stejně nemohli nijak využívat. Stěžovatelům proto měla být udělena

pokračování

výjimka z § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a vydáno dodatečné stavební povolení na přesahující část stavby. Druhá námitka míří na to, že stěžovatelé stavěli v dobré víře a s vírou ve správnost pravomocného stavebního povolení. Stěžovatelé se spoléhali na odbornou autoritu stavebních úřadů a postupovali v souladu s nimi. I když manželé S. vznášeli v průběhu stavebního řízení námitky o možnosti zásahu stavby na jejich pozemek, stavební úřady tyto námitky ignorovaly a mlčely o nich. Pokud tedy byly stavební úřady nečinné, měli stěžovatelé právo spoléhat se na správnost jejich postupu. V poslední třetí námitce stěžovatelé tvrdí, že manželé S. zneužívají vlastnické právo, neboť nechtějí přistoupit na žádnou dohodu ohledně vypořádání pozemku ani jakkoli jinak smírně celou situaci vyřešit. Takové jednání nemá dle stěžovatelů požívat právní ochrany.

[6] Pan S. jako osoba zúčastněná na řízení upozorňuje na to, že společně s manželkou na možný přesah stavby do jejich pozemku upozorňovali v průběhu všech stavebních řízení. Se stavbou na svém pozemku souhlas neudělili a opětovná žádost o dodatečné povolení stavby jen prodlužuje řízení, které již více než deset let znehodnocuje jejich nemovitost. V detailech pan S. odkazuje na vyjádření k žalobě (*k vyjádření připojil též početnou fotodokumentaci stavby v průběhu let, tou však NSS dokazování neprováděl ani k ní jinak nepřihlédl, protože to už bylo nadbytečné*).

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejprve musí NSS k prvním dvěma námitkám uvést, že jsou ve vzájemném rozporu. Stěžovatelé totiž na jednu stranu tvrdí, že věřili ve správnost rozhodnutí stavebních úřadů a stavěli suterén přesně v souladu s nimi. Na druhou stranu se pak ale snaží soudy přesvědčit, že odchylka od stavebního povolení je pouze drobná, a proto by měla být stavba suterénu dodatečně povolena s většími rozměry. Stavba ale nemůže být současně v souladu se stavebním povolením, a zároveň jej přesáhnout. Stejně tak stěžovatelé na jednu stranu tvrdí, že nemohli mít až do zastavení stavby v roce 2011 nejmenší pochybnosti o tom, že stavba bude stát výhradně na jejich pozemku, na druhou stranu ale tvrdí, že manželé S. jim podpisem dohody v roce 2009 dali svolení k tomu, aby stavba navazovala na betonový plot vzdálený 11 cm od hranice jejich pozemku.

K udělení výjimky z požadavků na umístění stavby

[10] Vyhláška č. 501/2006 Sb. obecně stanovuje pravidla pro výstavbu. Její § 23 odst. 2 konkrétně uvádí, že stavby se umísťují tak, aby nijak nepřesahovaly na sousední pozemek. Zároveň jejich umístění nesmí znemožnit výstavbu na sousedním pozemku. Z tohoto pravidla je možné udělit výjimku (§ 26 vyhlášky). Vedle toho zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 požadoval v § 110 odst. 2 písm. a) nějakou formu právního titulu k pozemku, na kterém se má stavět (nyní je nutný souhlas k provedení záměru podle § 184a). Stěžovatelé tvrdí, že jim měla být udělena výjimka a měli získat dodatečné stavební povolení. Mají za to, že jejich odchýlení se od stavebního povolení je pouze drobnou odchylkou. Citují přitom rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2016, čj. 3 As 9/2015 - 34.

[11] V rozsudku 3 As 9/2015 NSS řekl, že výjimku z obecných požadavků na výstavbu lze udělit, pokud: „1) předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, 2) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a 3) bude dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky na výstavbu“. Posouzení, zda jde o drobnou odchylku od stavebního povolení (kterou lze řešit jednodušší procedurou podle § 121 stavebního zákona), nebo o podstatnější změnu provedenou v rozporu se stavebním povolením, je na stavebním úřadu, nikoli na stavebníkovi. Postup podle § 129 stavebního zákona (dodatečné povolení stavby) „bude namíste tehdy, bude-li změna posouzena nikoli jako drobná odchylka od schválené projektové dokumentace, nýbrž jako změna provedená v rozporu se stavebním povolením. Signálem o tom, že zde existuje rozpor, bude zpravidla to, že změna znamená negativní zásah do chráněných veřejných zájmů či práv a zájmů třetích osob vybočující z mezí dosavadního oprávnění“ (rozsudek ze dne 20. 5. 2010, čj. 7 As 17/2010 - 101, č. 2107/2010 Sb. NSS).

[12] V další ustálené judikatuře (kterou krajský soud správně citoval) se NSS věnoval povaze dodatečného stavebního povolení. Plyne z ní, že dodatečné povolení lze vydat jen za stejných podmínek, jako kdyby o něj bylo zažádáno řádně před zahájením stavby (rozsudky ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006 - 75, č. 1207/2007 Sb. NSS, ze dne 19. 9. 2019, čj. 10 As 69/2019 - 48, bod 12 atd.).

[13] Co se týká odkazu na rozsudek 3 As 9/2015, v něm uvedené podmínky splněny v nynější věci nejsou. Právě druhá podmínka, která pro udělení výjimky vyžaduje **neohrožení sousedního pozemku**, je v přímém rozporu s tím, co se stalo v nynější věci. Tato část námitky stěžovatelů tedy není důvodná.

[14] Dodatečné povolení neslouží k legalizaci staveb postavených v rozporu s požadavky na výstavbu. Stejně tak neslouží k tomu, aby nahradilo právní titul k užívání (části) cizího pozemku (ať už smlouvu, věcné břemeno či cokoli jiného), a tím fakticky obešlo právo vlastníka nakládat se svým majetkem podle vlastní vůle. Drobnou odchylkou zajisté není zabránění části cizího pozemku.

[15] Stěžovatelům proto nebylo možné udělit výjimku z § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ani na ni navazující dodatečné stavební povolení. Krajský soud tuto otázku vyhodnotil správně.

[16] Stěžovatelé alternativně uvádí, že pokud jim neměla být udělena výjimka, měli souhlas manželů S. z dohody sepsané v roce 2009. K tomu však NSS jen stručně uvádí, že dohoda je sepsána úřednicí stavebního úřadu v rámci protokolu a její znění je značně strohé. V dohodě se uvádí pouze to, že manželé S. souhlasí s tím, aby pod jejich plotem byly vybetonovány základy „při jednom“, když budou stěžovatelé stavět v souladu s projektovou dokumentací garáž, která nakonec nebyla provedena. V dohodě ale není nikde uvedeno, že by manželé S. souhlasili s nyní spornou stavbou na vlastním pozemku. Dohoda tak nedává souhlas se zastavěním části pozemku manželů S.. NSS podotýká, že stěžovatelé za vybudování základů nakonec dostali i peněžitou náhradu v civilním řízení o vydání bezdůvodného obohacení.

pokračování

K dobré víře stěžovatelů

[17] S námitkou dobré víry stěžovatelů se přesvědčivě vypořádal nejen krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku, ale předtím též dva civilní soudy (rozsudky Okresního soudu v Benešově ze dne 19. 1. 2016, čj. 5 C 184/2014 - 242, Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2016, čj. 23 Co 174/2016 - 291) a správní orgány. V průběhu všech řízení sousedé vždy vznášeli námitku stran hranice pozemků a těsné blízkosti stavby. Součástí stavebního povolení byla podmínka prostorového vytyčení stavby. Ve výrocích stavebních povolení bylo vždy uvedeno, že se stavba povoluje *výlučně na dvou pozemcích ve vlastnictví stěžovatelů*. I autorizovaní inženýři provádějící vytyčení polohy stavby v protokolu upozorňovali na to, že jejich plány nelze považovat za vytyčení vlastnické hranice pozemků, pouze vymezují stavbu. Tolik pochybností od různých subjektů a v různých fázích řízení nemohlo založit dobrou víru stěžovatelů.

[18] Není ani pravda, jak tvrdí stěžovatelé, že stavební úřad byl k námitkám manželů S. pasivní a nijak se k nim nevyslovil. Naopak, vždy je zamítl s tím, že stavební povolení je vydáváno *pouze pro pozemky ve vlastnictví stěžovatelů*. Manželé S. proto byli správním orgánem ujišťováni, že do jejich vlastnického práva nebude zasááno. Toto všechno výstižně shrnul i krajský soud v bodech 67 a 68 napadeného rozsudku.

[19] NSS neshledal tuto kasační námitku důvodnou.

Ke zneužití vlastnického práva

[20] Nakonec se NSS vysloví v krátkosti ke strohé námitce, že manželé S. vykonávají své vlastnické právo ve zlé víře a zneužívají ho. Je pravda, že nikdo nesmí své vlastnické právo zneužívat k újmě druhých (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výkonem vlastnického práva nemůže jeden poškozovat druhého. Typicky lze jako příklad uvést instituty soukromého práva, jako jsou nepřiměřené imise (§ 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) či možnost odstranění přesahujících větví či kořenů na pozemek souseda (§ 1014 občanského zákoníku). Vlastnické právo lze také v přiměřené míře na základě zákona omezit, typicky ve veřejném právu je to veřejný přístup do lesa a sbírání dříví a plodů (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Nechtít odprodat či pro výstavbu přenechat část svého pozemku nicméně není šikanózní výkon vlastnického práva.

[21] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému pak žádné náklady řízení nevznikly. Právo na náhradu nákladů řízení nemá ani osoba zúčastněná na řízení. NSS jí neuložil žádné povinnosti a ani nebyl dán jakýkoli důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jí NSS právo na náhradu nákladů přiznal (§ 60 odst. 1, 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. srpna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu