

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Ladislava Derky a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) M. N., b) Ing. J. N.,** oba zastoupeni Mgr. Janem Soukupem, advokátem se sídlem Konviktská 12, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) I. Z., II) B. Z.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. SZ 082943/2015/KUSK REG/Vo, č. j. 118818/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2017, č. j. 45 A 64/2015 - 113,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) dne 25. 11. 2015 žalobu proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Beroun, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 24. 3. 2015. Tímto rozhodnutím stavebního úřadu bylo žalobcům nařízeno

odstranit přístavbu a stavební úpravy zahrádkářské chaty ev. č. X v katastrálním území X (dále jen „přístavba“).

[2] Krajský soud žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozsudku odkázal na § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“). Krajský soud zaujal stanovisko k jednotlivým žalobním námitkám. K žalobní námitce, že nebylo přesně stanoveno, kudy probíhá hranice mezi pozemkem žalobců a pozemkem osob zúčastněných na řízení, krajský soud uvedl, že součástí správního spisu je rozhodnutí Zeměměřického a katastrálního inspektorátu z 25. 4. 2012, sp. zn. ZKI-O-36/366/2012/PL, ve kterém je uvedeno, že *„předmětná hranice byla vyšetřena jako hranice stabilizovaná oplocením s podezdívkou o šířce 20 cm postavenou na pozemku parc. č. st. X.“* Tento závěr vyvozuje Zeměměřický a katastrální inspektorát z měřického náčrtu o místním šetření č. 15, který vznikl v červenci 1973 a byl předlohou pro obnovu katastrálního operátu. Soud zjistil z uvedeného náčrtu, který je součástí správního spisu, že hranice mezi pozemky, jež v současnosti patří žalobcům a osobám zúčastněným na řízení, je vyznačena v souladu s tehdy platnou československou státní normou ČSN 73 0120, a to jako vlastnická hranice vyznačená ohradní zdí – drátěným plotem. Tím považoval krajský soud za prokázané, že hranice mezi pozemky není nejasná. Naopak je v terénu jasnější než většina hranic pozemků vedených v katastru nemovitostí. I pouhým okem tedy bylo možno při místním šetření určit, že kterákoli část přístavby, která zasahuje do prostoru podezdívky, resp. prostoru nad ní, se nachází na pozemku osob zúčastněných na řízení. Uvedenou žalobní námitku shledal krajský soud nedůvodnou a navíc irelevantní, neboť by mohla mít význam jen v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv v řízení o odstranění nepovolené stavby.

[3] V další žalobní námitce žalobci tvrdili, že žalovaný měl přerušit řízení o odstranění stavby poté, co žalobci podali dne 2. 7. 2015 žádost o dodatečné povolení stavby. Krajský soud k této námitce uvedl, že podle správního spisu je tato žádost o dodatečné povolení stavby již třetí v pořadí v rámci tohoto řízení. Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno dne 25. 7. 2008. Dne 12. 9. 2008 podali žalobci první žádost o dodatečné povolení stavby, která byla dne 18. 5. 2012 stavebním úřadem zamítnuta, přičemž toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobců potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 9. 2012, č. j. 130815/2012/KUSK. V návaznosti na to bylo dne 5. 3. 2013 vydáno rozhodnutí o odstranění celé přístavby, proti němuž se žalobci dne 22. 3. 2013 odvolali. V mezidobí byla dne 10. 9. 2013 žalobcům udělena výjimka podle § 25 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“) – tedy výjimka z povinnosti zachovat mezi stavbami pro rodinnou rekreaci odstup alespoň 10 metrů. Ve světle této nové skutečnosti podali žalobci dne 18. 6. 2013 v pořadí druhou žádost o dodatečné povolení stavby. Usnesením ze dne 18. 7. 2013, č. j. 106499/2013/KUSK, pak žalovaný řízení o odvolání přerušil s tím, že žádost o dodatečném povolení stavby představuje v řízení odstranění stavby předběžnou otázku podle § 129 stavebního zákona. Dne 12. 5. 2014 vydal stavební úřad rozhodnutí, jímž byla část přístavby dodatečně povolena (jižní a západní přístavba) a část přístavby nikoli (severní přístavba). S ohledem na toto nové rozhodnutí žalovaný původní rozhodnutí o odstranění celé přístavby ze dne 5. 3. 2013 zrušil. V dalším řízení vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 24. 3. 2015, jímž

nařídil odstranit tu část přístavby, jež nebyla dodatečně povolena rozhodnutím ze dne 12. 5. 2014. Proti tomuto rozhodnutí se žalobci odvolali a dne 2. 7. 2015 podali v pořadí třetí žádost o dodatečné povolení. Usnesením ze dne 3. 8. 2015 žalovaný řízení nepřerušil s tím, že ve světle druhého rozhodnutí o dodatečném povolení ze dne 12. 5. 2014 již třetí žádost o dodatečné povolení stavby nepředstavuje předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, a tudíž řízení není třeba přerušovat. Tento závěr potvrdilo k odvolání žalobců i Ministerstvo pro místní rozvoj v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2015, č. j. MMR-36127/2015-83/2749 (žaloba podaná žalobci proti tomuto rozhodnutí byla krajským soudem odmítnuta usnesením ze dne 24. 11. 2016, č. j. 46 A 140/2015 - 66).

[4] Krajský soud se ztotožnil se závěrem, že v dané věci nebyl k přerušení řízení důvod, což plyne z § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 129 odst. 3 stavebního zákona, který představuje *lex specialis* ve vztahu k obecné úpravě přerušení řízení ve správním řádu. Při podání první žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit musí, neboť je třeba zodpovědět předběžnou otázku, zda může být stavba dodatečně povolena. Jednou vydané rozhodnutí o dodatečném povolení stavby však nepředstavuje překážku věci rozhodnuté, ledaže později dojde ke změně skutkových okolností. Jestliže taková změna podmínek poté nastane, tak jako se tomu stalo v dané věci, je sice možné podat další žádost o dodatečné povolení, avšak je již jen na úvaze stavebního úřadu, zda další řízení o dodatečném povolení stavby vyhodnotí jako řízení o předběžné otázce a řízení o odstranění stavby přeruší. Na tuto procesní situaci se totiž nevztahuje § 129 odst. 3 stavebního zákona jakožto speciální ustanovení, které bez dalšího v případě podání žádosti o dodatečné stavební povolení a předložení podkladů ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení stanoví povinnost přerušit řízení o odstranění stavby, ale pouze obecný § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, který správnímu orgánu v případě, že probíhá řízení o předběžné otázce, dává možnost své řízení přerušit. To v posuzovaných souvislostech stavební úřad učiní za předpokladu, že další žádost o dodatečné povolení stavby bude oproti žádosti předchozí odůvodněna vyvstanuvšími novými skutečnostmi, jež by mohly vést k jinému výsledku řízení o dodatečném povolení stavby, tedy skutečnostmi relevantními. Jestliže tomu tak nebude, další přerušení řízení o odstranění stavby nebude na místě. V první řadě proto, že se již neřeší žádná skutečná předběžná otázka (tj. otázka, na jejímž rozhodnutí závisí vydání rozhodnutí ve věci; zde odstranění stavby), neboť otázka, zda lze stavbu dodatečně povolit nebo nikoli, již byla vyřešena v řízení o předchozí žádosti o dodatečné povolení stavby. V druhé řadě pak proto, že opačný výklad (tedy že stavební úřad má povinnost řízení přerušit vždy po podání jakékoli žádosti o dodatečné povolení, bez ohledu na to, zda představuje předběžnou otázku či nikoli) by umožnil v podstatě nekonečné obstrukce v řízení o odstranění stavby a zcela by se minul s cílem institutu řízení o dodatečném povolení stavby. Tím je zakotvení možnosti stavebníka, který postavil „černou“ stavbu, požádat zpětně o její legalizování, které mu je umožněno, nebrání-li v tom některá ze zákonných překážek obsažených v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Bylo by však zbytečné tuto otázku za stejných podmínek zkoumat opakovaně.

[5] Krajský soud konstatoval, že v dané věci byla první žádost o dodatečné povolení zamítnuta, poté však byla žalobcům udělena výjimka z odstupové vzdálenosti stanovené vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území. Žalovaný řízení o odstranění

stavby dne 18. 7. 2013 správně přerušil, neboť druhá žádost o dodatečné povolení stavby byla odůvodněna novými skutečnostmi, které neexistovaly v době vydání rozhodnutí o prvé žádosti, a otázka, zda lze stavbu dodatečně povolit byla ve světle nových skutečností, otázkou předběžnou. Podání třetí žádosti ale žádnými novými skutečnostmi odůvodněno nebylo. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaný nepochybil, jestliže řízení o odstranění stavby s ohledem na podání třetí žádosti o dodatečné povolení již nepřerušil.

[6] Závěrem krajský soud podotkl, že není přiléhavý odkaz žalobců na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 – 87. V odkazované věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda může být stavební úřad nečinný v přerušeném řízení o odstranění stavby, jestliže probíhá řízení o jejím dodatečném povolení, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Nezabýval se však otázkou, jež je předmětem tohoto řízení, tedy tím, zda má stavební úřad povinnost řízení přerušit, přestože opakovaná žádost o dodatečné povolení stavby nepředstavuje předběžnou otázku.

[7] Krajský soud neshledal důvodnou ani poslední žalobní námitku, ve které žalobci tvrdili, že je napadené rozhodnutí nepřiměřené, protože přístavba chaty přesahuje na cizí pozemek pouze o několik centimetrů. Domnívají se, že napadené rozhodnutí představuje intenzivnější zásah do jejich práv než jejich přístavba do práv osob zúčastněných na řízení. Krajský soud k tomu podotkl, že žalobci nelegálně vybudovanou přístavbou již řadu let zasahují do vlastnického práva k pozemku osob zúčastněných na řízení. Není tedy nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobců, jestliže jim byla napadeným rozhodnutím uložena povinnost zbourat přístavbu, jež nikdy nebyla veřejným právem povolena. Soud odkázal na právní zásady, že z bezpráví nemůže povstat právo *(ex iniuria ius non oritur)* nebo že nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti *(nemo turpitudinem suam allegare potest)*. Povinnost odstranit nepovolenou stavbu je pouze důsledkem předcházejícího jednání v rozporu s právem a dovolávat se nepřiměřenosti tohoto důsledku není na místě, zejména jestliže podstatná část nepovolené přístavby byla dodatečně povolena a odstraňována není.

II. Kasační stížnost žalobců, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[8] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen stěžovatelé) kasační stížnost, ve které navrhli napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnili tím, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou stěžovatelů, že nebylo řádně prokázáno, kde vede hranice mezi pozemkem stěžovatelů a pozemkem osob zúčastněných na řízení. Soud k této otázce neprovedl dokazování a neposoudil všechny důkazy, které má k dispozici. Nejasnost vytýčení hranice pozemků je novou skutečností, která zakládá vznik předběžné otázky, a proto mělo být řízení o odstranění stavby přerušeno.

[9] Žalovaný ke stížnostním námitkám uvedl, že se plně ztotožňuje s právním posouzením věci krajským soudem, který se podrobně věnoval všem žalobním bodům.

[10] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázaly na své podrobné vyjádření z 19. 1. 2016 k žalobě. Taktéž odkázaly na odůvodnění napadeného

rozsudku. Nebylo potřeba dokazovat existenci stabilní hranice pozemku, když tato je již dlouhá léta prokázána a též veřejně zaevidována. Hranice pozemku je stanovená rozhodnutím Zeměměřického a katastrálního inspektorátu z 25. 4. 2012.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., uplatňují přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 (v souladu s části první, čl. II, bodu 14. zákona č. 350/2012 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2013 změněn stavební zákon, se správní řízení, jež bylo zahájeno dne 25. 7. 2008, dokončilo podle dosavadních právních předpisů) *[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.* Podle odst. 2 *[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.* Podle odst. 3 *[u] stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.*

[14] Stěžovatelé se v kasační stížnosti omezili na tvrzení, že krajský soud nesprávně posoudil žalobní námitku nejasnosti vytýčení hranice pozemků, a právě z důvodu této nejasnosti mělo být řízení o odstranění přístavby přerušeno s ohledem na probíhající řízení o dodatečném povolení stavby. Stěžovatelé tedy podali kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (krajský soud podle jejich názoru nesprávně považoval hranici pozemků za určitou) a v návaznosti na tuto okolnost i z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (v řízení o odstranění přístavby se z tohoto důvodu nemělo pokračovat, toto řízení mělo být přerušeno). Vázán mezemi kasační stížnosti (viz § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) se

Nejvyšší správní soud zabýval výlučně posouzením této stížnostní námitky krajským soudem.

[15] Stěžovatelé sice obecně uvedli, že nebylo řádně prokázáno, kde vede hranice mezi pozemkem stěžovatelů a pozemkem osob zúčastněných na řízení, nicméně nijak nepolemizují s podrobným a zcela konkrétním odůvodněním krajského soudu k této otázce, uvedeným na str. 4 v 2. odstavci odůvodnění napadeného rozsudku a rekapitulovaným výše v odstavci [2]. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbývá, než na toto odůvodnění odkázat a znovu zopakovat, že vlastnická hranice vyznačená ohradní zdí – drátěným plotem je zcela určitá a je též nepochybné, že nepovolená přístavba (severní přístavba) přesahuje tuto hranici. Už jen vzhledem k určitosti této hranice pozemku nemá opodstatnění názor stěžovatelů, že kvůli údajné nejasnosti hranice mezi pozemky mělo být přerušeno správní řízení o odstranění přístavby a vyčkáno výsledku řízení o opakovaném návrhu na dodatečné povolení stavby.

[16] Není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. ve prospěch úspěšného žalovaného s přihlédnutím ke skutečnosti, že nebyl prokázán vznik nákladů na jeho straně nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu uvedených nákladů.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. srpna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu