ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) Ing. I. M.**, **b) Z. M.**, zastoupení Mgr. Michalem Chmelařem, advokátem se sídlem Bystřička 169, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, třída Tomáše Bati 21, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) S. K.**, **II) A. S.**, **III) J. V.**, **IV) R. Č.**, **V) E. Č.**, **VI) D. K.**, **VII) S. K.**, **VIII) Mgr. P. K.**, **IX) Ing. J. S.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2017, č. j. 29 A 143/2015 – 135,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoby zúčastněné na řízení I) až IX) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Magistrát města Zlín (dále jen „*stavební úřad*“) rozhodnutím ze dne 2. 2. 2015, č. j. MMZL 009532/2015, sp. zn. MMZL-SÚ-058174/2014/Fo, uložil žalobcům podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*stavební zákon*“), povinnost k odstranění stavby označené jako „*Oplocení*“ na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území K. (dále také „*stavba*“), a v souladu s § 130 odst. 1 stavebního zákona jim stanovil podmínky pro odstranění této stavby. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2015, č. j. KUZL 39278/2015, sp. zn. KUSP 35625/2015 ÚP-Vác, zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu a tato rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který ji zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud připomněl, že pro rozhodnutí v uvedené věci je podstatné, zda byla stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, respektive zda stavba byla dodatečně povolena. Skutečnost, že předmětná stavba byla provedena bez územního rozhodnutí či územního souhlasu, byla v řízení řádně prokázána, což ani žalobci v průběhu celého řízení nezpochybnili. Stejně tak není sporu o tom, že byla pravomocně zamítnuta žádost žalobců o dodatečné povolení stavby. Protože tedy žalobci provedli stavbu (oplocení) bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu a tato stavba nebyla ani dodatečně povolena, stavebnímu úřadu nezbylo než postupovat v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a nařídit žalobcům odstranění stavby.

[4] Námitka, že správní orgány při svém rozhodování nezohlednily zásadu proporcionality, není podle krajského soudu v řízení o odstranění stavby relevantní. V tomto řízení lze namítat pouze nesplnění podmínek podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Porušení zásady proporcionality správními orgány mohli žalobci uplatnit v řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský soud také konstatoval, že pokud by se správní orgány v rámci řízení o odstranění stavby zabývaly námitkami náležejícími do jiného správního řízení (tedy do řízení o dodatečném povolení stavby), překročily by svou pravomoc.

[5] Ze stejných důvodů se v rámci správního řízení ani soudního přezkumu nebylo možné zabývat námitkami žalobců, že předmětná stavba nemůže způsobit žádnou újmu oprávněnému z věcného břemene, jelikož zbývající šíře příjezdové komunikace je dostačující a s ohledem na svažitý terén je výkon práva z věcného břemene fakticky znemožněn, nebo že stavba není v rozporu s veřejným zájmem, protože neomezuje bezpečný pohyb osob a kvalitu prostředí, jak požaduje územní plán.

[6] Nakonec krajský soud dodal, že žalobci měli možnost domáhat se soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti o dodatečné povolení stavby. Pokud však tuto možnost nevyužili, jejich pasivitu nyní nelze zhojit uplatňováním námitek spadajících do řízení o dodatečném povolení stavby v jiném řízení (tedy v řízení o odstranění stavby).

[7] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „*stěžovatelé*“) kasační stížnost z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelé namítají, že názor krajského soudu, dle kterého jeho úlohou v projednávané věci bylo pouze zjistit, zda stavba byla provedena bez příslušného povolení, je příliš restriktivní. Připomínají, že po dokončení stavby rodinného domu nezřídili oplocení svého pozemku v plném rozsahu, ačkoliv k tomu byli oprávněni na základě stavebního povolení ke stavbě tohoto domu, jelikož se jejich dům nachází v okrajové a velmi klidné oblasti. Když se však v této lokalitě začali ve větší míře objevovat psi (volně pobíhající i venčení) a stěžovatelům se narodila vnoučata, rozhodli se realizovat výstavbu

oplocení, kterou původně odkládali. Oplocení postavili v nových hranicích jejich pozemků, aniž si uvědomili, že se část pozemku, kterou odkoupili později od Statutárního města Zlín, nachází v plochách veřejného prostranství. Stěžovatelé také připomněli, že i přes stavbu oplocení je v dané lokalitě ponechán dostačující prostor k průjezdu vozidel (včetně těžké techniky) a průchodu osob.

[9] Stěžovatelé se nemohou ztotožnit s tím, že námitky uvedené v předchozím odstavci jsou relevantní jedině v řízení o dodatečném povolení stavby. I v řízení o odstranění stavby je třeba respektovat základní zásady, které se prolínají celým správním řízením. Stěžovatelé si jsou vědomi judikatury Nejvyššího správního soudu citované v napadeném rozsudku, která se této otázky dotýká (zejména rozsudku ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 As 108/2013 – 33) jsou však přesvědčeni, že je třeba v každém jednotlivém případě zohledňovat jeho individuální okolnosti. V jejich případě by pak měla být vzata v potaz dobrá víra při stavbě oplocení a měla by i existovat možnost v řízení o odstranění stavby zohlednit argumenty mající původ v základních zásadách správního řízení. Závěrem stěžovatelé navrhli napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shodně s krajským soudem uvádí, že řízení o odstranění stavby má jiný účel a jsou v něm zkoumány odlišné zákonné podmínky než v řízení o dodatečném povolení stavby. Připomíná, že stavební úřad nejprve zjistil, že stěžovatelé rozestavěli stavbu (kterou posléze i dokončili) bez příslušného oprávnění. Poté sice podali stavebnímu úřadu žádost o dodatečné povolení stavby, avšak stavba nemohla být dodatečně povolena, neboť je umístěna v rozporu s platným Územním plánem Zlína. Proti rozhodnutí, jímž nebyla stavba stěžovatelům dodatečně povolena, však žalobci správní žalobu nepodali. Následně bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, v němž bylo prokázáno, že došlo ke kumulativnímu splnění podmínek uvedených v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona; stavebnímu úřadu proto nezbylo nic jiného, než nařídit odstranění stavby.

[11] Stěžovatelé si podle žalovaného byli vědomi, že stavbu realizují bez příslušného oprávnění a v rozporu s územním plánem. Nyní se tak nemohou dovolávat ochrany práv nabytých v dobré víře, jelikož tato práva nabyli v rozporu se zákonem.

[12] Stěžovatelé se v replice k vyjádření žalovaného ohrazují proti jeho tvrzení, že stavbu nerealizovali v dobré víře. K zastavení stavebních prací totiž byli vyzváni teprve v okamžiku, kdy byla stavba oplocení již dokončena. Znovu připomínají, že k původní stavbě oplocení jim vyplývalo oprávnění z původního stavebního povolení k rodinnému domu. Pouze si neuvědomili, že se nové pozemky nacházejí na plochách veřejného prostranství. Nakonec opakovaně uvádějí, že žalovaný zastává příliš formalistický a restriktivní pohled na řízení o odstranění stavby a nezohledňuje zásadu proporcionality, kterou by měly správní orgány vždy respektovat.

[13] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

[15] Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4, věty za středníkem s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*.

[17] Z § 129 odst. 3 stavebního zákona pak vyplývá, že *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o 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.*

[18] Jak již správně uvedl krajský soud, z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby jsou dvě samostatná řízení, která jsou spolu těsně provázána. V každém řízení však stavební úřad zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012 – 26, dostupný na www.nssoud.cz). V řízení o odstranění stavby je stavební úřad oprávněn posuzovat pouze to, zda je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího anebo v rozporu s ním, a zda stavba nebyla dodatečně povolena. V tomto řízení stavební úřad nemá žádné diskreční oprávnění.

[19] V tomto směru je třeba také posuzovat relevantnost uplatněných kasačních námitek. Mimo výše naznačený zákonný rámec se zjevně ocitají tvrzení, která mohli stěžovatelé uplatňovat pouze v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoli však proti rozhodnutí o odstranění stavby. Mezi tyto námitky lze podřadit téměř všechny kasační námitky stěžovatelů, zejména jejich tvrzení, že krajský soud nevzal v úvahu, že stavbu provedli v dobré víře, že k jejímu provedení mají příslušné oprávnění, nebo že stavba oplocení není v rozporu s veřejným zájmem, jelikož je v klidné lokalitě, a proto nenarušuje pohyb osob a vozidel. Tyto námitky mohli stěžovatelé uplatnit v řízení o dodatečném povolení stavby. Jak již správně připomněl i krajský soud a žalovaný, možnosti soudního přezkumu správních rozhodnutí týkajících se dodatečného povolení stavby stěžovatelé nevyužili.

[20] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelů, že výklad krajského soudu ohledně otázky, co je předmětem řízení o odstranění stavby, je příliš restriktivní. Krajský soud pouze respektoval zákonnou úpravu uvedenou v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a ustálenou judikaturu správních soudů, která se této otázky dotýká. Naopak by pochybil, pokud by v tomto řízení zohlednil námitky, které mohly být uplatněny a přezkoumány

v jiném správním řízení (tedy v řízení o dodatečném povolení stavby), avšak v projednávané věci se míjejí s předmětem řízení, jímž je posouzení splnění zákonných podmínek pro odstranění stavby (a těmi jsou pouze absence příslušného povolení ve smyslu citovaného ustanovení stavebního zákona, nikoli snad jiné okolnosti uváděné stěžovateli).

[21] Krajský soud správně konstatoval, že stavba oplocení byla postavena bez příslušného povolení či jiného právně relevantního aktu stavebního úřadu a nebyla povolena ani dodatečně, a proto jsou splněny zákonné podmínky pro odstranění stavby tak, jak je předpokládá § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[22] Stejně tak nebyl důvod, aby se krajský soud odchýlil od dosavadní judikatury, která posuzovala relevantnost námitky o postupu správních orgánů v rozporu se zásadou proporcionality v řízení o odstranění stavby. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 5 As 108/2013 – 33, Nejvyšší správní soud také posuzoval zákonnost rozhodnutí o nařízení odstranění stavby – oplocení. Konstatoval, že „[n]*ámitky stěžovatelů ohledně zásad proporcionality a oprávněného očekávání nejsou proto v nyní posuzované věci relevantní, neboť v rámci řízení o odstranění stavby je podstatné pouze to, zda stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním úřadem.*“

[23] Důvodem pro odchýlení se od citované judikatury nemůže být ani tvrzená dobrá víra při stavbě oplocení. Ve stejném rozhodnutí totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]*okud jde o tvrzenou dobrou víru, nelze tento pojem vykládat tak, jak to činí stěžovatelé; dobrá víra (a s tím spojená ochrana nabytých práv a oprávněných zájmů) dle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu se totiž nezakládá na neznalosti zákona, ale souvisí zejména s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, v případě správního řádu tedy jak rozhodnutí, tak i ostatních úkonů správních orgánů, které jsou výsledkem postupů dle správního řádu; týká se tedy zejména otázky uplatnění mimořádných opravných prostředků a nepřípustnosti retroaktivity právních předpisů.*“ Podstatné tedy je, že ve prospěch stěžovatelů v nyní projednávané věci (stejně jako stěžovatelů v judikovaném případě) nesvědčila žádná rozhodnutí ani obdobný akt orgánu veřejné moci (popř. právní předpis), ze kterých by mohli odvozovat svou dobrou víru při stavbě oplocení.

[24] Dobrá víra není ryze subjektivní kategorie, ale musí být posuzována objektivně a vzhledem ke všem okolnostem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 – 102, platí, že „[p]*od pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl* ***a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem***“ (zdůraznění bylo přidáno). Jestliže v době zbudování stavby existující územní plán jednoznačně označoval oplocený pozemek za veřejné prostranství (což stěžovatelé nezpochybňují), nelze z jeho neznalosti dovozovat jejich dobrou víru v právním slova smyslu. Jakkoli může být lidsky pochopitelné, že stěžovatelé o obsahu územního plánu nevěděli, významné je, že mohli a měli vědět, že jejich stavba je protiprávní.

[25] Dále je též třeba přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatelé mohli uplatnit své věcné námitky v řízení o dodatečném provedení stavby. Nejvyšší správní soud souhlasí, že pokud

tak neučinili, musí nyní nést případné nepříznivé následky své předchozí pasivity, mimo jiné i s ohledem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, kterou správně zmiňuje krajský soud v odstavci 31 napadeného rozsudku.

[26] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 2, věty druhé s. ř. s.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků. Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil žádné povinnosti, pro přiznání náhrady nákladů řízení tak v jejich případě nejsou splněny podmínky podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. listopadu 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu