



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Ing. J. G.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem se sídlem Kvítková 1569, 760 01 Zlín, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín, za účasti 1) P. A. a 2) J. A., proti rozhodnutí ze dne 13. 4. 2005, č. j. KUZL 3603/05 ÚP-Vy, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2006, č. j. 29 Ca 163/2005 - 70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Stanislava Knotka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Na základě odvolání P. A. bylo rozhodnutím žalovaného zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 7. 2004, kterým bylo povoleno stavebníkům Ing. J. G. a H. G. užívání stavby rodinného bazénu na pozemku parc. č. 451/4 v katastrálním území L.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně; krajský soud následně toto rozhodnutí zrušil. V odůvodnění zrušujícího rozsudku pak uvedl, že odvolací řízení, v jehož závěru žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí, bylo iniciováno na základě odvolání P. A. Podle § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) však P. A. nepatřil do okruhu osob,

kteří jsou účastníky kolaudačního řízení, a k postupu podle § 78 odst. 2 téhož zákona, jenž okruh účastníků rozšiřuje, pak v daném případě nedošlo. Z těchto důvodů P. A. nebyl oprávněn podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaný postupoval v rozporu s § 78 stavebního zákona a s § 53 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), když vedl odvolací řízení v této věci.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný včasnou kasační stížnost, v níž namítl, že předmětem kolaudačního řízení byla kromě stavby rodinného bazénu i stavba pohledové zídky, která byla povolena současně s bazénem, a to ve výšce 2 m. Obhlídkou na místě samém bylo žalovaným zjištěno, že předmětná zídka ze strany sousedního pozemku manželů A. dosahuje od dlažby do výše cca 3,8 m a má ve své dolní polovině charakter opěrné zdi, nikoliv zdi pohledové. Takto provedenou stavbou v rozporu se stavebním povolením je přímo dotčeno vlastnické právo P. a J. A., sousedů žalobce, kteří se cítí touto zdí ohroženi, na což upozorňovali již v průběhu výstavby a také v době kolaudačního řízení. Stavební úřad, aniž by se upozorněním manželů A. zabýval a pro řízení a kolaudační rozhodnutí stanovil účastníky řízení dle § 78 odst. 2 stavebního zákona, svým rozhodnutím fakticky sloučil řízení kolaudační se změnou stavby, a tudíž měl být vlastník sousední nemovitosti účastníkem kolaudačního řízení. Tím, že stavební úřad nejednal s P. a J. A. jako s účastníky kolaudačního řízení a ani jim nedoručil kolaudační rozhodnutí přesto, že s kolaudačním rozhodnutím sloučil řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, jednal v rozporu se zákonem a kolaudační rozhodnutí tudíž podle názoru žalovaného nemohlo bez doručení všem známým (dotčeným) účastníkům řízení nabýt právní moci.

Žalovaný dále uvádí, že v projektové dokumentaci nebyly vyznačeny žádné odchylky skutečného provedení stavby od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, ačkoliv toto se uvádí v kolaudačním rozhodnutí. Dále se podle názoru žalovaného nejedná o drobnou změnu či odchylku, kterou by bylo možné v kolaudačním řízení tolerovat. Stavební úřad měl při místním šetření zjistit, že stavba není provedena v souladu se stavebním povolením. V kolaudačním řízení uvedené drobné odchylky měl v tomto rozhodnutí popsat a současně tyto měly být vyznačeny v dokumentaci stavby, což se nestalo.

Rozpor rozsudku krajského soudu se zákonem spočívá dle žalovaného v nesprávném posouzení okruhu účastníků řízení dle § 78 odst. 1 a 2 stavebního zákona při vydání kolaudačního rozhodnutí. I když stanovení okruhu účastníků řízení je na správním uvážení stavebního úřadu, bylo povinností stavebního úřadu v odůvodnění rozhodnutí uvést, jaké úvahy jej vedly k domněnce, že se jedná o nepodstatnou změnu, která se nemůže přímo dotýkat dalších účastníků řízení. V tomto směru lze označit kolaudační rozhodnutí za nepřezkoumatelné, a tudíž, aby nedošlo k zásahu do oprávněného nároku dalších účastníků řízení na to, aby stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením, by měl být vzat za účastníka kolaudačního řízení každý účastník stavebního řízení, kterého se změna mohla dotknout. Podle názoru žalovaného stavební úřad manželům A. toto právo odňal, přičemž i účastník stavebního řízení, který není stavebníkem, má právo domáhat se toho, aby stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením. Změna oproti projektové dokumentaci schválené ve stavebním řízení je možná pouze pro projednání s dotčenými účastníky stavebního řízení.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předešlá podání zaslaná krajskému soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů soudního řízení.

Zúčastněné osoby ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že je nesporné, že pohledová zídka byla součástí stavby rodinného bazénu, že byla vybudována v rozporu se stavebním povolením a že bazén není zapuštěn, ale je dosypávaný, a proto stavba nemohla být zkolaudována. Stavební úřad v kolaudačním rozhodnutí sám uvádí, že do projektové dokumentace byly vyznačeny nepodstatné odchylky skutečného provedení stavby a tím, bez ohledu na to že stavební úřad v odůvodnění uvedl, že okruh účastníků byl stanoven dle § 78 odst. 1 stavebního zákona, byl okruh účastníků kolaudačního řízení stanoven podle § 78 odst. 2 téhož zákona, neboť stavební úřad při kolaudačním řízení provedl změnu dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Stavební úřad nemohl vyloučit použití § 78 odst. 2 stavebního zákona tím, že změny dokumentace označil jako nepodstatné, neboť rozhodující je, že šlo o změny dokumentace. Krajský soud pak neuvádí, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že kolaudační rozhodnutí nebylo sloučeno s žádným jiným řízením. Nemůže být k tíži zúčastněných osob, že stavební úřad jim formálně neoznámil zahájení řízení. Navíc nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení je zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé, že rozhodnutí přijal a činil v řízení další úkony. Zúčastněné osoby proto navrhly, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona platí, že účastníky kolaudačního řízení jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám a d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Podle druhého odstavce tohoto ustanovení sloučí-li stavební úřad s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, jsou účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil že žalovaný na základě žádosti manželů A. ze dne 21. 7. 2004 provedl obhlídku na místě stavby a následně uložil stavebnímu úřadu, aby kolaudační rozhodnutí doručil také P. a J. A., neboť ti jsou účastníky kolaudačního řízení, jelikož provedenou stavbou bylo dotčeno jejich vlastnické právo. Nedoručení kolaudačního rozhodnutí manželům A. nemohlo ani toto rozhodnutí nabýt právní moci. Stavební úřad v souladu se stanoviskem žalovaného doručil kolaudační rozhodnutí Petru a Jiřině Adamcovým, kteří poté podali (jako účastníci tohoto řízení) proti němu odvolání, o němž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozhodnutí stavebního úřadu zrušil.

Základní spornou otázkou kasační stížnosti je skutečnost, zda manželé A. mohou být považováni za účastníky předmětného kolaudačního řízení a zda mohlo být na základě jejich odvolání vydáno žalobou napadené rozhodnutí. V citovaném ustanovení § 78 odst. 1 stavebního řádu je okruh účastníků řízení stanoven taxativně; přitom je mnohem užší než v případě předcházejícího stavebního řízení (viz § 59 stavebního zákona). Je nepochybné, že manželé A. není možné zařadit do některé z kategorií účastníků řízení uvedených v prvním odstavci předmětného ustanovení, a z tohoto důvodu je nutné konstatovat, že obecně nemají sousedé stavebníka právo vystupovat jako účastníci kolaudačního řízení; své námitky mohou

uvádět pouze v přecházejícím stavebním řízení. Užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (oproti řízení stavebnímu) je odůvodněno tím, že účelem kolaudačního řízení je posouzení, zda byla určitá stavba postavena v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení. Předpokladem přitom je, že stavebník opravdu postupuje v souladu s tímto povolením a dokumentací, s kterou účastníci stavebního řízení vyslovili souhlas, resp. jejich námitky proti plánované stavbě již byly vyřešeny. Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení by byla nadbytečná právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle něž se stavebník musí řídit. V kolaudačním řízení je proto zvýšena úloha stavebního úřadu (státu) jako dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena úloha dalších stavbou dotčených osob. Pokud stavba není provedena v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení, je stavební úřad povinen zakročit, a to buď stanovit podmínky k odstranění drobných nedostatků stavby (§ 82 odst. 2 stavebního zákona), zahájit řízení o změně stavby, pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení (§ 81 odst. 4 ve spojení s § 68 stavebního zákona) nebo kolaudační rozhodnutí vůbec nevydat (§ 82 odst. 2 stavebního zákona *in fine*).

Jedinou možností, která zakládá účast i pro ostatní stavbou dotčené osoby neuvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, je uplatnění druhého odstavce § 78 téhož zákona. Podmínkou zde je však skutečnost, že stavební úřad sloučil s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení. V tomto bodu Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací krajského soudu, že kolaudační řízení zjevně nebylo sloučeno s žádným jiným řízením. Ačkoliv je pravdou, že akty správních orgánů je nutné posuzovat podle jejich obsahu, z předmětného kolaudačního rozhodnutí, z oznámení o zahájení kolaudačního řízení ani z žádného jiného aktu stavebního úřadu nevyplývá, že by k takovému sloučení řízení ve smyslu § 78 odst. 2 stavebního zákona došlo. Dovozerovat „faktické“ sloučení kolaudačního řízení a řízení o změně dokumentace ze skutečnosti, že stavební úřad v kolaudačním rozhodnutí uvedl, že „nepodstatné odchylky skutečného provedení stavby od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení jsou v projektové dokumentaci vyznačeny“, je nepřipadné, neboť takové konstatování nemůže mít za důsledek zahájení předmětného sloučeného řízení. Tím je naopak zcela jasně řečeno, že stavební úřad žádné takové sloučené řízení nevedl, nehledě na to, že průběh takového „de facto“ řízení by byl velmi neurčitý z hlediska jeho předmětu, který nebyl nikde vymezen, a mohlo by proto docházet k porušení práv jeho případných účastníků. Stavební úřad také sám v kolaudačním rozhodnutí uvádí, že odchylky nevyžadují řízení o změně stavby - stavební úřad proto jistě sloučené řízení vést nehodlal. Navíc je nutné zdůraznit, že pouhé doručení kolaudačního rozhodnutí manželům A. nemůže být dostatečným zhojením situace uvedené v § 78 odst. 2 stavebního zákona – sloučené řízení předpokládá, že všichni jeho účastníci mají možnost se vyjádřit k jeho předmětu, avšak tato možnost by byla manželům A. (a nejen jim) odebrána. V případě sloučení uvedených řízení by navíc nemohl být okruh dotčených účastníků kolaudačního řízení vyčerpán pouze manželí A., ale vyrozumění by museli být i ostatní účastníci stavebního řízení dotčení změnou stavby, přičemž změna stavby by musela být konkrétně specifikována, aby tito účastníci mohli předložit svá vyjádření. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že ke sloučení kolaudačního řízení s řízením o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení nedošlo, manželé A. se nemohli stát účastníky kolaudačního řízení a doručení kolaudačního rozhodnutí manželům A. nemělo žádný vliv na právní moc tohoto rozhodnutí, kterou nabylo již dne 30. 7. 2004.

Pokud má žalovaný za to, že stavební úřad se dopustil porušení zákona při vydání kolaudačního rozhodnutí, resp. že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné, nemůže řešit takovou případnou nesprávnost umělým rozšířením okruhu účastníků kolaudačního řízení o další osoby, k jejichž odvolání pak kolaudační rozhodnutí zruší: případný nezákonný postup stavebního úřadu se totiž snaží řešit opět nezákonným postupem, což je nepřipustné. V tomto ohledu nelze souhlasit s názorem žalovaného, že stanovení okruhu účastníků je na vůli stavebního úřadu: účastníci jsou naopak kogentně vymezeni stavebním zákonem, který žádný prostor pro správní uvážení neposkytuje, pouze v § 78 odst. 2 používá neurčitého pojmu „účastníci, jichž by se změna mohla dotknout“, k jehož výkladu je stavební úřad oprávněn. Pouze v zákoně vymezení účastníci kolaudačního řízení (zde § 78 odst. 1) mají právo podat odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud tito účastníci odvolání nepodají, je možné případné pochybení stavebního úřadu řešit ze strany nadřízeného správního orgánu (žalovaného) prostřednictvím mimořádného opravného prostředku (viz přezkumné řízení v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád). Ze strany dalších účastníků stavebního řízení, kteří nejsou účastníky řízení kolaudačního, je pak možné domáhat se nápravy případných negativních vlivů stavby např. v občanském soudním řízení (právo imisí) nebo dát podnět k řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona.

Námítky žalovaného v kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodné. Stejně nahlíží i na námitku zúčastněných osob (manželů A.), že nemůže být k tíži zúčastněných osob, že stavební úřad jim formálně neoznámil zahájení řízení, a také že nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení je zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé, že rozhodnutí přijal a činil v řízení další úkony. Takový závěr by byl zcela jistě oprávněný v případě, kdy by manželé A. skutečně účastníky kolaudačního řízení byli a stavební úřad je při svém rozhodování ignoroval. Jak však bylo uvedeno výše, účastenství těchto osob nemohlo být založeno, neboť žádné sloučené řízení vedeno nebylo, a proto je i tato jejich námitka neudržitelná.

Žalovaný se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak ve věci měl plný úspěch; náklady řízení v jeho případě tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Soud proto přiznal žalobci částku 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 2400 Kč.

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

V Brně dne 21. června 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu