



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Ing. J. S.**
zastoupeného advokátem JUDr. Tomášem Doležalem
sídlem nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti
žalovanému: **Magistrát Města Opavy**
sídlem Horní náměstí 382/69, 746 26 Opava

o žalobě proti nezákonnému zásahu

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se domáhal žalobou ze dne 22. 6. 2018 určení nezákonnosti zásahu správního orgánu, Magistrátu města Opavy (dále též jen „MMO“), spočívajícího ve vydání souhlasu se změnou užívání stavby ze dne 27. 2. 2018, č. j. MMOP 26683/2018, sp. zn. VYST/12177/2016/P.

2. Žalobce uvedl, že je vlastníkem jednotek č. X, X, X, X, X, X a X v domě čp. X na pozemku parc. č. X v k.ú. Opava – Město, na adrese P. 226/3 v O. a dále většinovým spoluvlastníkem společných částí tohoto domu a pozemku. Dne 17. 5. 2016 podali vlastníci nebytové jednotky č. X oznámení o změně v užívání stavby „části nebytové jednotky X na fotografický ateliér a prodejnu nepotravinářského sortimentu“. Tento souhlas byl vlastníkům vydán dne 27. 6. 2016, přičemž byl zrušen usnesením žalovaného ze dne 17. 3. 2017. Následně žalovaný vydal dne 27. 2. 2018 souhlas se změnou užívání předmětné stavby. O tomto souhlasu se žalobce dozvěděl dne 25. 4. 2018 při nahlížení do spisu u žalovaného.
3. Žalobce namítá, že napadený souhlas je v rozporu s právními předpisy a v postupu předcházejícím jeho vydání došlo k vadám, o nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného souhlasu s právními předpisy a na jeho správnost a jsou tak dány důvody pro jeho zrušení správním orgánem. Podle žalobce nebyly splněny procesní podmínky pro vydání souhlasu; má totiž za to, že v případě, kdy oznámení není úplné, je třeba rozhodnout usnesením, že se oznámená změna v užívání projedná v řízení. Stavební úřad v takovém případě nemůže vyzývat stavebníka, aby oznámení doplnil a následně vydat souhlas. V projednávané věci však žalovaný takto postupoval. Stavební úřad dále nevzal vůbec do úvahy, že byly prokazatelně provedeny stavební úpravy v rozporu se stavebním povolením vydaným žalovaným ze dne 23. 8. 2010 i dodatečným povolením stavby ze dne 22. 2. 2016. K dodatečnému povolení stavby není ověřená projektová dokumentace. Stavební úřad měl změnu dokončené stavby projednat podle § 126 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“). Změna v užívání stavby nesplňuje podmínky dle § 126 odst. 3 stavebního zákona, a to veřejný zájem dle zákona o požární ochraně. Požární bezpečnost je ovlivněna montáží protipožární konstrukce společností SEPOS, spol. s r. o., která nedisponuje nutnou certifikací. Dále byl v uvedené jednotce komín v rohu nahrazen novým průduchem s obezděnou komínovou vložkou, ačkoliv dle stavebního povolení z roku 2010 je uvedeno, že stávající komín bude upraven zvětšením průduchu vyfrézováním. Dále nebylo vydáno stanovisko odboru životního prostředí MMO stran nového stacionárního zdroje znečištění ovzduší.
4. Žalobce dále tvrdí, že bylo nepřípustně zasahováno do správního spisu, když žalovaný zřejmě umožnil, aby stavebníci nebo jiné osoby zasahovali do listiny, která již byla předána správnímu orgánu a je součástí spisu.
5. Výrok předmětného souhlasu je podle žalobce neurčitý, když není zřejmé, jakou právní úpravu stavebního zákona stavební úřad ve věci použil. Není zřejmé, zda se jedná o souhlas podmíněný změnou dokončené stavby či nikoliv. Není zřejmé, jak může být součástí bytové jednotky provozovna fotografického ateliéru se zázemím a prodejna nepotravinářského sortimentu bez toho, aby byly provedeny stavební úpravy nad rámec stavebního povolení ze dne 23.8.2010.
6. Napadený souhlas je podle žalobce taktéž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, když žalovaný vůbec neuvádí, jakou dokumentaci stavby stavebníci předložili. Je neodůvodněn závěr, že změna užívání stavby nepřesáhne svými vlivy do společných částí domu.
7. Žalovaný podle žalobce učinil nesprávný závěr o tom, že změna v užívání stavby se nedotýká práv třetích osob. Změna v účelu užívání jednotky se totiž vždy dotýká práv třetích osob, a to ostatních spoluvlastníků domu, v němž je jednotka umístěna, tedy v tomto případě žalobce. Podle § 1208 písm. f) bod 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského

zákoníku (dále jen „o. z.“), patří do působnosti shromáždění vlastníků jednotek v domě rozhodování o změně účelu užívání domu nebo bytu. Jestliže dochází ke změně účelu užívání jednotky, nemůže stavební úřad jednoznačně vyloučit, že touto změnou nebude dotčeno právo třetích osob. K prokazatelnému vlivu na práva třetích osob poukazuje žalobce na nepovolené stavební úpravy (komín nahrazen průduchem s komínovou vložkou v rozporu s technickou zprávou dle stavebního povolení ze dne 23. 8. 2010). Tato nepovolená stavební úprava může mít prokazatelně vliv na společné části domu čp. X. Žalobce jako většinový vlastník ve věci dodatečně instalovaných komínových vložek souhlas nedal. Změně v účelu užívání předcházely stavební úpravy, kterými došlo k napojení vodovodní přípojky jednotky na společné stoupací potrubí domu, což potvrdil stavební úřad ve sdělení ze dne 8. 12. 2014.

8. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že žalobce především využil práva podnětu k přezkumu rozhodnutí, kterým se zabýval nadřízený orgán s tím, že důvod k přezkumu neshledal. Žalovaný je v rámci subordinace vázán právním názorem nadřízeného orgánu. Územní souhlas obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti včetně řádného odůvodnění. Jelikož změna účelu užívání stavby není podmíněna změnou dokončené stavby, není v tomto řízení potřeba souhlasného stanoviska orgánu památkové péče. Ve vztahu k možnému zásahu úprav v bytové jednotce do výkonu vlastnických práv vlastníků bytového domu žalovaný uvedl, že stavební zákon nepožaduje předložení důkazů o naplnění požadavků soukromého práva. Napadené opatření nemůže zasahovat do soukromoprávní roviny.

Zjištění z průběhu správního řízení

9. Ze správních spisů soud zjistil, že K. J. a Mgr. P. T. jako vlastníci stavby – nebytové jednotky č. X na ulici P. 226/3 v O. oznámili dne 17. 5. 2016 MMO změnu v užívání stavby, a to z dosavadního účelu užívání stolařská dílna a bistro (herna) na fotografický ateliér a prodejnu nepotravinářského zboží. K oznámení přiložili výpis z katastru nemovitostí, z něhož vyplývá, že jsou podílovými vlastníky předmětné jednotky, přičemž vlastníkem ostatních jednotek (X - X) je žalobce. Dále bylo k výzvě MMO přiloženo závazné stanovisko KHS a Hasičského záchranného sboru a dále technická zpráva. Dne 27. 6. 2016 vydal MMO souhlas se změnou v užívání stavby. Na základě žádosti o přezkum řízení podaného žalobcem k MMO dne 20. 2. 2017 bylo rozhodnuto dne 21. 3. 2017 MMO o zrušení souhlasu s užíváním stavby pro rozpor s právními předpisy, který stavební úřad shledal v tom, že žadatelé nebyli vyzváni k doplnění žádosti a dokumentace ve smyslu vyhlášky č. 503/2006 Sb., když v žádosti nebyly dostatečné údaje o dosavadním užívání stavby a údaje o navrhovaném účelu jsou zmatečné. Po provedené kontrolní prohlídce stavby dne 29. 1. 2018 byl ze strany MMO vydán opět souhlas se změnou v užívání stavby. Dne 25. 4. 2018 se na MMO dostavil žalobce, kde nahlédl do předmětné spisové dokumentace. Žalobce podal následně ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje podnět k přezkumu předmětného souhlasu, přičemž ze strany krajského úřadu bylo žalobci dne 8. 8. 2018 sděleno, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou včasnosti žaloby, neboť dle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podána do dvou měsíců ode dne,

kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Žalobce se, jak vyplývá z obsahu spisu, o tvrzeném zásahu dozvěděl dne 25. 4. 2018, žalobu pak podal dne 22. 6. 2018 elektronicky bez připojeného elektronického podpisu a následně žalobu shodného znění dne 25. 6. 2018 prostřednictvím datové schránky. Z uvedeného vyplývá, že žaloba byla podána včas. Krajský soud poté žalobu přezkoumal v intencích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s takovýmto postupem účastníci vyslovili souhlas.

11. Předně je třeba připomenout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je zásadně subsidiárním právním prostředkem soudní ochrany v případech, kdy nejsou splněny podmínky ochrany podle § 65 s. ř. s. V této souvislosti je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud vyslovil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci *„Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv“* závěr, že *„Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.“* Je tedy jednoznačné, že žalobce v postavení třetí osoby se mohl domáhat soudní ochrany právě jen prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.
12. Aktivní legitimaci k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem má každý, kdo tvrdí, že byl *přímo zkrácen* na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen *přímo proti němu* nebo *v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno*. Postavení žalobce je tak dáno jeho tvrzením. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci (srov. blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007). Dále uvedl k aktivní legitimaci rozšířený senát Nejvyššího soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, že *„...v průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s. - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.“*
13. Z predestřených závěrů tedy vyplývá, že žalobce, jenž v žalobě tvrdí zásah do jeho vlastnických práv jako vlastníka jednotek v předmětném domě a většinového vlastníka společných částí domu a pozemku, je aktivně legitimován. Je tedy třeba se zabývat věcně žalobními námitkami, tedy vyhodnocení, zda souhlas se změnou užívání stavby jako opatření sui generis bylo s to z hlediska žalobních námitek přímo zasáhnout proti žalobci

(nebo zda v důsledku souhlasu mohlo být proti němu zasaženo). Účelem soudní ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu totiž není přezkum procesních postupů správních orgánů v rámci správního řízení. Sluší se v této souvislosti připomenout závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, dle kterých „prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.“

14. Je zřejmé, že uvedenou optikou nemohou obstát žalobní námitky, směřující do nedostatku procesních podmínek pro vydání souhlasu z důvodu žalobcem tvrzené nemožnosti vyzývat stavebníka k doplnění oznámení, napadající tvrzený nepřípustný zásah do obsahu správního spisu, dále argumentace stran neurčitosti výroku souhlasu a konečně ani námitky týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti souhlasu pro nedostatek odůvodnění. Žalobce v těchto námitkách totiž napadá samotné procesní kroky správního orgánu, aniž by jakkoli tvrdil, jakým způsobem mohl být těmito kroky, resp. v jejich důsledku přímo zasažen.
15. Jediné relevantní námitky týkající se tvrzeného zásahu do práv žalobce jsou obsaženy pod bodem e) žaloby, kde žalobce argumentuje tím, že změna v účelu užívání jednotky se vždy dotýká práv třetích osob, tedy v daném případě žalobce. Krajský soud však ani námitky tam obsažené neshledal důvodné. Nelze souhlasit s žalobcem, že k dotčení na jeho právech dojde již z povahy věci ze samotného pojetí bytového spoluvlastnictví dle o. z., když do působnosti shromáždění vlastníků jednotek v domě patří podle § 1208 o. z. také změna účelu užívání domu nebo bytu. Souhlas spoluvlastníků, resp. ostatních vlastníků jednotek je totiž ryze soukromoprávním úkonem, který sám o sobě nemá vliv na splnění podmínek pro vydání souhlasu se změnou užívání stavby dle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Přitom podstatné pro posouzení zákonnosti vydaného souhlasu jsou závěry správního orgánu, zda se změna v užívání dotkne práv třetích osob. Znamená to, že je třeba zkoumat, zda realizací stavebního záměru obsaženého v oznámení může dojít k dotčení práv třetích osob. Judikatura správních soudů za přímé dotčení práv třetích osob dovodila například dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013 č. j. 7 As 17/2013-25). Obecně se dá shrnout, že za přímé dotčení práv bude považováno především dotčení různými imisemi, které zasahují do cizího práva nad míru přiměřenou poměrům. Je zapotřebí zdůraznit, že posouzení, co je přímým dotčením a co nikoli, je přitom na správním uvážení správního orgánu.
16. Tedy, samotná skutečnost, že se změnou užívání jednotky nedal souhlas žalobce, jako většinový vlastník společných částí domu a vlastník ostatních bytových jednotek, nemá bez dalšího vliv na závěr o tom, zda realizací ohlášeného stavebního záměru může být dotčen či nikoli.
17. Nelze přisvědčit žalobci ani v dalších jím tvrzených důvodech vedoucích k dotčení jeho práva, potažmo jeho zásahu. Pokud totiž žalobce argumentoval nepovolenými stavebními úpravami spočívající v nahrazení komínu průduchem s komínovou vložkou, není zřejmé, z čeho žalobce dovozuje, že uvedená úprava je nepovolená. Nepostačí přitom, že v technické zprávě, která byla podkladem pro stavební povolení ze dne 23. 8. 2010 bylo uvedeno, že komín bude upraven zvětšením průduchu vyfrézováním. Stavební úřad zcela zjevně nahrazení komínu komínovou vložkou za nepovolenou stavbu nepovažuje, jak vyplývá ze sdělení ze dne 11. 4. 2018, na které sám žalobce odkazuje; ostatně uvedené

úpravy komínu nebyly předmětem napadeného souhlasu se změnou užívání stavby. Neobstojí ani námitka, že tato úprava může mít vliv na společné části domu; žalobce ani blíže nepopsal, jaký konkrétní (negativní) vliv by předmětná úprava komínu mohla mít na třetí osoby. Obdobně soud posoudil námitku napojení vodovodní přípojky na společné stoupační potrubí coby „přechozí stavební úpravy“. Žalobce opět netvrdí žádné skutečnosti svědčící o přímém dotčení, resp. zásahu do práv třetích osob.

18. Jako nedůvodné je nutno odmítnout také námitky týkající se vlivu na životní prostředí; žalobce není v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy; není v žádném případě ani v kvalifikovaném postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek založena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu.
19. Ze všech shora uvedených skutečností vyplývá, že žaloba nemůže být důvodná, neboť podstatná část žalobní argumentace směřuje do přezkumu procesního postupu správního orgánu, přičemž však v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu není pro takový přezkum dán prostor. Namítal-li pak žalobce přímý zásah do jeho práv, soud se s jeho argumentací neztotožnil, neboť žalobcem tvrzené skutečnosti nejsou způsobilé k závěru, že byl postupem žalovaného ať již přímo, či v jeho důsledku, zasažen.

Závěr a náklady řízení

20. Krajský soud tedy uzavírá, že žalobu důvodnou neshledal, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
21. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Soud tedy výrokem II. tohoto rozsudku žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 27. září 2018

Mgr. Jiří Gottwald

předseda senátu