



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: M.V.**, bytem ..., zastoupeného Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou se sídlem Šafaříkovy sady 5, Plzeň, proti **žalovanému: Městský úřad Třemošná**, se sídlem Sídliště 992, Třemošná, zastoupenému Mgr. Vladimírem Kolářem, advokátem se sídlem Goethova 5, Plzeň, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Ing. L.M.**, zastoupené JUDr. Petrem Šlaufem, advokátem AK Svejkovský, Kabelková, Šlauf a spol., v.o.s., se sídlem Kamenická 1, Plzeň, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu – společným souhlasem vydaným žalovaným dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr,

t a k t o :

I. Určuje se, že společný souhlas vydaný žalovaným dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr je nezákonný.

II. Žalovanému se přikazuje, aby ve vztahu ke společnému souhlasu vydanému dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr postupoval podle § 156 odst. 2 části věty první před středníkem správního řádu za přiměřeného použití ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu.

III. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 14.342,- Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Bc. Kláry Luhanové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osobě zúčastněné na řízení se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce a Ing. L.M. vlastní nemovitosti v katastrálním území D. Žalobce v tomto katastrálním území vlastní rodinný dům č.p. X na pozemku parc. č. X o výměře 63 m² (zastavěná plocha a nádvoří) a pozemek parc. č. X o výměře 285 m² (trvalý travní porost). Ing. L.M. v uvedeném katastrálním území vlastní pozemek parc. č. X o výměře 573 m² (zahrada) a pozemek parc. č. X o výměře 49 m² (zahrada). Pozemek žalobce parc. č. X a pozemek Ing. L.M. parc. č. X jsou vzájemně odděleny pozemkem parc. č. X (ostatní plocha) ve vlastnictví obce D.

Dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/ PUr Městský úřad Třemošná jako příslušný stavební úřad na základě posouzení žádosti o společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (dále jen „společný souhlas“) podle § 96a stavebního zákona, kterou dne 4. 1. 2017 podala Ing. L.M., vydal podle § 78 odst. 4 a § 96a stavebního zákona a § 15a vyhlášky č. 503/2006 Sb. společný souhlas se stavbou rodinný dům na pozemku parc. č. X (zahrada) v k.ú. D. dle situačního výkresu v měřítku 1:200, který je přílohou projektové dokumentace.

Územní plánování a stavební řád jsou upraveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“). Vzájemné odstupy staveb a výjimky z nich jsou podrobněji upraveny vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 501/2006 Sb.*“). Územní souhlas a ohlášení stavby jsou podrobněji upraveny vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 (dále jen „*vyhláška č. 503/2006 Sb.*“).

II. Dosavadní postup

Dne 8. 9. 2016 Ing. L.M. požádala Městský úřad Třemošná o povolení výjimky z ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro umístění stavby rodinný dům na pozemku parc. č. X v k.ú. D..

Dne 14. 11. 2016 pod čj. MUTE-5203/2016/STO/PUr, sp. zn. 4129/2016/Urb, Městský úřad Třemošná podle § 169 odst. 2, 3, 5 a 6 stavebního zákona povolil výjimku z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pro umístění stavby rodinný dům na pozemku parc. č. X v k.ú. X: Rodinný dům bude umístěn na pozemku parc. č. X v k.ú. X na hranici s pozemkem parc. č. 625/2 v k.ú. X a 0 – 2,53 m od hranice s pozemkem parc. č. X v k.ú. X.

Dne 4. 1. 2017 Ing. L.M. podala Městskému úřadu Třemošná současně žádost o územní souhlas a ohlášení stavby na stavební záměr novostavba rodinného domu na pozemcích parc. č. X a X v k.ú. X.

Dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/ PUr, sp. zn. 39/2017/Urb, Městský úřad Třemošná vydal podle § 78 odst. 4 a § 96a stavebního zákona a § 15a vyhlášky č.

503/2006 Sb. společný souhlas se stavbou rodinný dům na pozemku parc. č. X v k.ú. X dle situačního výkresu v měřítku 1:200, který je přílohou projektové dokumentace.

Proti rozhodnutí o povolení výjimky podal žalobce jako opomenutý účastník řízení odvolání datované dne 16. 2. 2017 a došlé stavebnímu úřadu dne 17. 2. 2017.

Podnětem datovaným dne 16. 2. 2017 a došlým správnímu orgánu dne 17. 2. 2017 se žalobce domáhal zahájení přezkumného řízení společného souhlasu vydaného Městským úřadem Třemošná dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr.

Dne 16. 3. 2017 se uskutečnilo ústní jednání (kontrolní prohlídka) ve věci prošetření povoleného rodinného domu na pozemku parc. č. X v k.ú. X (viz protokol sepsaný Městským úřadem Třemošná dne 16. 3. 2017 pod čj. MUTE-1160/2017/STO/PUr, sp. zn. 769/2017/Urb).

Proti společnému souhlasu podal žalobce žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu datovanou a došlou soudu dne 28. 3. 2017.

Dne 12. 4. 2017 pod čj. MUTE-1636/2017/STO/PUr, sp. zn. 859/2017/Urb, Městský úřad Třemošná vydal vyjádření, že ohledně vydaného společného souhlasu neshledal důvod pro postup podle § 156 odst. 1 ani pro postup podle § 156 odst. 2 správního řádu. Dle situačního výkresu v měřítku 1:200, který byl přílohou projektové dokumentace, je mezi objekty rodinných domů, novostavby a stávajícím objektem RD žalobce, vzdálenost 7 m (v situačním výkresu 3,5 cm v měřítku 1:200). Na situačním výkresu není uvedena kóta mezi objekty rodinných domů, stavební úřad proto požádal o stanovisko projektanta, který písemně sdělil dne 5. 4. 2017 pod čj. 1601/2017/STO, že bylo postupováno v souladu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 501/2006 Sb., § 25 odst. 2 s použitím dostupných podkladů: geodetické zaměření pozemků 625/3, 625/5, 625/2 k.ú. X a snímku z katastrální mapy okolí dotčených pozemků a vzdálenost mezi výše uvedenými rodinnými domy dle projektové dokumentace byla naprojektována na 7 m.

Dne 12. 4. 2017 pod čj. MUTE-1656/2017/STO/PUr, sp. zn. 769/2017/Urb, Městský úřad Třemošná oznámil zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona týkající se stavby rodinný dům na pozemku parc. č. X v k.ú. X. Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno z toho důvodu, že realizace stavby byla provedena v rozporu se schválenou projektovou dokumentací a tím i v rozporu s vydaným společným souhlasem, s odkazem na kontrolní prohlídku konanou dne 16. 3. 2017, kdy stavební úřad učinil kontrolní měření na místě stavby, kde byla pásmem změřena vzdálenost mezi stavbami RD v rozmezí 6,77 m – 6,90 m. Protože při kontrolní prohlídce bylo zástupcem stavebníka zpochybněno měření pásmem, které provedl stavební úřad, byl stavebník vyzván, aby prokázal, že stavbu realizoval v souladu se schválenou projektovou dokumentací a s vydaným společným souhlasem, což může učinit geodetickým zaměřením pozemku s umístěním stavby včetně prokázání vzdáleností mezi rodinnými domy. Tento důkazní prostředek bude stavebním úřadem přezkoumán a dále bude postupováno v souladu se stavebním zákonem a správním řádem.

Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017, čj. RR/1402/17, sp. zn. ZN/135/RR/17, Krajský úřad Plzeňského kraje zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o povolení výjimky vydanému Městským úřadem Třeboňská dne 14. 11. 2016 pod čj. MUTE-5203/2016/STO/PUr, sp. zn. 4129/2016/Urb, jako nepřípustné.

III. Žaloba

Žalobce má za to, že v důsledku společného souhlasu žalovaného ze dne 31. 1. 2017, čj. MUTE-517/2017/STO/PUr, bylo proti němu přímo zasaženo a byl přímo zkrácen ve svém vlastnickém právu.

Tento společný souhlas je nezákonný z těchto důvodů:

1) V první řadě je vždy nutné, aby byla stavba v souladu se všemi zákonnými požadavky. Dle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. mezi rodinnými domy nesmí být menší vzdálenost než 7 metrů. Vzdálenost mezi domem, jenž je stavebním záměrem na základě napadeného společného souhlasu, a stávajícím domem žalobce č.p. X byla změřena na kontrolní prohlídce dne 16. 3. 2017 a bylo zjištěno, že není splněna ani v části prováděné stavby. Stavby jsou přímo naproti sobě a odstupové vzdálenosti činí 6,77 m – 6,90 m. Je tedy evidentní, že nebyly splněny podmínky pro provádění stavby.

2) Dle § 96a [odst. 4] stavebního zákona *dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost o územní souhlas nebo ohlášení stavebního záměru nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d), postupuje podle § 96 odst. 5. Podané ohlášení stavebního záměru nemá v tomto případě právní účinky, což stavební úřad stavebníkovi sdělí.*

Dotčení žalobce bylo zcela evidentní. Už jen sama skutečnost, že není dodržena předepsaná vzdálenost staveb dle vyhlášky, vytváří možnost přímého dotčení a překážku vydání společného souhlasu, čehož si musel být žalovaný vědom. Přímé dotčení žalobce spočívá dále v narušení pohody bydlení. Prováděná stavba nejenže architektonicky nezapadá do oblasti, kde jsou rodinné domy klasického vzhledu a stavby pro rodinnou rekreaci, ale narušuje výrazně výhledové možnosti z nemovitosti žalobce a tím i pohodu a klidné bydlení. Podstatné omezení výhledu spočívá v úbytku oblohové složky a rozhledu. Z místností v prvním nadzemním podlaží (přízemí), které jsou obytné, je v současné době výhled pouze na **3,8 m** vysokou holou zeď protější stavby bez dalšího, z místností v 2. nadzemním podlaží je výhled rovněž výrazněji omezený. Žalobce si je vědom, že výhled není neměnný. Při realizaci nového stavebního záměru je však třeba vždy přihlížet k oprávněným požadavkům vlastníků stávajících staveb. Stavební záměr Ing. L.M. bylo možné na pozemcích v jejím vlastnictví provádět tak, aby žalobce nebyl nijak dotčen. V dané lokalitě byla tradičně stavba umístěna na pozemku parc. č. X, tato stavba byla zbourána. Umístění zamýšlené stavby na místě stavby původní by zcela eliminovalo možné vlivy na sousední stavby. Stavbu bylo možno rovněž umístit ve větší vzdálenosti od stavby žalobce. Výhled do okolí je dnes žalobci téměř ođnat. Původně se jednalo o klidnou oblast s dostatkem zeleně a rozhledem do okolí. Realizací stavby bude viditelná z obytných místností pouze holá zeď. Zároveň dojde i k úbytku proslunění.

Žalovaný měl šetřit práva žalobce a společný souhlas pro nesplnění podmínek neměl vydat, neboť bylo zřejmé, že vlastnická práva žalobce budou dotčena. K tomu je třeba dodat, že pozemek parc. č. X v k.ú. X je zcela evidentně vklíněným a bagatelním pozemkem (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99).

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Městský úřad Třemošná se k žalobě písemně vyjádřil podáním datovaným dne 3. 5. 2017 a došlým soudu dne 4. 5. 2017.

Podle žalovaného správního orgánu, aby byl napadený zásah shledán nezákonným, musí být splněny kumulativně dvě podmínky: je třeba posoudit, zda napadený souhlas byl vydán v rozporu se zákonem a současně zda jím byla dotčena práva žalobce. V projednávaném případě byla na základě souhlasu započata realizace stavby, která nahrazovala stavbu původní, která se nacházela na pozemku parc. č. X v k.ú. X. Byť stavba budovaná na základě napadeného souhlasu nestojí přesně na původních základech stavby a původní stavba nebyla zapsaná v katastru nemovitostí, je stavba nově budovaná obdobným zásahem vůči okolním pozemkům a stavbám, jako byla stavba původní. Realizovaná stavba je stavbou rodinného domu, tedy svým charakterem zapadá mezi další stavby v lokalitě a nijak celkový ráz lokality nenarušuje. Vzhledem ke vzdálenosti stavby budované a stavby ve vlastnictví žalobce, která podle dokumentace předložené stavebníkem činí zákonem stanovených 7 metrů, nedošlo k zásahu do práva žalobce, realizovaná stavba sice částečně omezuje výhled žalobce z oken v prvním nadzemním podlaží, ale vzhledem k umístění předchozích staveb na pozemku parc. č. X v k.ú. X je toto omezení novostavbou zanedbatelné. K dalšímu omezení novostavbou, např. k úbytku oslnění s ohledem na výšku objektu také nedochází. K faktickému zásahu do pohody bydlení žalobce tedy realizací stavby nedošlo. Přestože se mezi pozemkem, na němž je realizována stavba a pozemkem žalobce nachází pouze cesta, tedy pozemek, který lze chápat jako „bagatelní“, je třeba posuzovat možné účastnictví žalobce na celém řízení o vydání souhlasu v kontextu s nebezpečím možného zásahu do práv žalobce. Protože k zásahu do práv žalobce realizací stavby nedošlo, nebyl důvod, aby žalovaný vyžadoval souhlas žalobce jako vlastníka nemezujícího pozemku s realizací stavby. V duchu žalobcem zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, je třeba otázku vlivu stavby na vlastníky nemezujících pozemků posuzovat vždy individuálně. V projednávaném případě nedochází realizací stavby k žádným nežádoucím dopadům na práva žalobce, a proto není nezbytně nutné, aby žalobce měl práva odpovídající právům účastníka stavebního řízení v řízení o vydání společného souhlasu. Z toho důvodu nevznikla aktivní legitimace žalobce opřena o tvrzení, že byl dotčen na svých právech tím, že mu nebyl dán prostor vyjádřit se k vydávanému souhlasu.

Podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení splňovaly všechny náležitosti stanovené zákonem a prováděcími předpisy pro vydání napadeného souhlasu. Z podkladů předložených osobou zúčastněnou na řízení dospěl žalovaný k závěru, že je splněna i podmínka stanovená ustanovením § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalovaný neměl před vydáním napadeného souhlasu žádnou pochybnost o tom, že by odstupová vzdálenost staveb nebyla zachována. Poté, kdy žalobce vznesl vůči žalovanému tuto námitku, provedl žalovaný dne 16. 3. 2017 ústní jednání na pozemku parc. č. X v k.ú. X. Za účelem zjištění skutečného

stavu bylo provedeno žalovaným měření měřícím pásmem a byly zjištěny hodnoty odstupové vzdálenosti od 6,77 m do 6,90 m. Žalovaný si dále vyžádal stanovisko Ing. O.J., projektanta stavby na pozemku parc. č. X , který sdělil žalovanému přípisem ze dne 5. 4. 2017, že umístění stavby bylo vyprojektováno v souladu s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., tedy že v projektu předloženému žalovanému byly odstupové vzdálenosti určené právním předpisem zachovány. Na základě těchto zjištění dospěl žalovaný k závěru, že stavba je realizována v rozporu s vydaným souhlasem. Proto zahájil dne 12. 4. 2017 řízení o odstranění stavby z důvodu nesouladu realizace stavby se schválenou projektovou dokumentací. Na základě takto zahájeného řízení a dokazování v něm provedeného bude rozhodovat žalovaný o případném odstranění stavby, ale pokud bude takové rozhodnutí vydáno, bude vydáno z důvodu pochybení na straně stavebníka, nikoli na straně žalovaného. Výsledek řízení o odstranění stavby nicméně nelze předjímat. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že žalovaný neporušil zákonné ani podzákonné předpisy při vydání napadeného souhlasu a otázka možného porušení odstupové vzdálenosti stavby osoby zúčastněné na řízení a stavby ve vlastnictví žalobce je řešena v rámci samostatného řízení, jehož je žalobce účastníkem. Řešení této otázky v řízení o vydání společného souhlasu je tedy tímto nadále vyloučeno a o dalším osudu stavby osoby zúčastněné na řízení bude nadále rozhodováno v rámci řízení o odstranění stavby, v němž má žalobce zachována všechna zákonná práva. S ohledem na shora uvedené má žalovaný za to, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech, která mu jsou v plném rozsahu zachována v řízení o odstranění stavby. Žalobce se mohl domáhat posouzení, zda osoba zúčastněná na řízení realizuje stavbu v souladu s vydaným souhlasem i bez toho, že by podal žalobu podle § 82 s. ř. s. Pokud žalobce tohoto práva využil až po podání žaloby, nelze to klást k tíži žalovaného.

Žalobce se podanou žalobou domáhá vydání rozhodnutí, kterým by byla žalovanému uložena povinnost obnovit stav před vydáním souhlasu podle § 156 odst. 2, tedy uložena povinnost napadený souhlas zrušit. Sám žalobce přitom konstatuje, že stavba realizovaná na základě napadeného souhlasu je z podstatné části (nejméně v rozsahu hrubé stavby) dokončena. Takto formulovaný návrh žalobního petitu odpovídá i ustálené judikatuře, např. již citovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 86/2010. V odst. č. 43 a 44 tohoto rozhodnutí konstatuje Nejvyšší správní soud, že i v případě, kdy vydání souhlasu bude posouzeno jako nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s., ale současně zrušení napadeného souhlasu nebude ze skutkových či právních důvodů zjevně možné, nebo by jeho zrušením vznikla účastníku, který nabyt práva z tohoto souhlasu v dobré víře, vznikla nepřiměřená újma, nebude rozhodnutí obsahovat výrok týkající se obnovení stavu před zásahem správního orgánu. Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení nebyla svých práv v dobré víře na základě vydaného souhlasu a v dobré víře realizovala podstatnou část stavby, za situace, kdy žalobci nevznikla žádná (nebo jen minimální) újma na jeho právech, nemohl by s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu žalovaný vydaný souhlas zrušit. Proto i v případě, kdyby soud dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neměl by výrok rozsudku obsahovat uložení povinnosti obnovení stavu před zásahem.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Osoba zúčastněná na řízení plně souhlasí se stanoviskem žalovaného správního orgánu a připojuje se k němu. Nad rámec stanoviska žalovaného pak osoba zúčastněná na řízení konstatuje skutečnosti uvedené níže.

Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tím, že by provedenou stavbou bylo jakýmkoli způsobem zasaženo do práva žalobce na kvalitní bydlení. Je nutné si uvědomit, že stavbou, kterou realizuje osoba zúčastněná na řízení, nedochází k žádnému negativnímu ovlivnění okolí, zejména pak okolních staveb. Novostavba je stavěna na pozemku osoby zúčastněné na řízení parc. č. X v k.ú. X na prakticky stejném místě, kde v minulosti stála chata, která byla dlouhodobě obývána právními předchůdci osoby zúčastněné na řízení. Tato chata byla ze strany osoby zúčastněné na řízení zbourána a po udělení společného souhlasu bylo započato s výstavbou nového rodinného domu. Rodinný dům je prakticky postaven na stejném místě jako předchozí chata. Od původní chaty se nový rodinný dům liší zejména ve své výšce. Původní chata byla koncipována s jedním nadzemním podlažím, nový rodinný dům je pouze přízemní stavbou navíc s rovnou střechou.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že nemohlo dojít touto novostavbou ke zhoršení kvality bydlení na straně žalobce. Naopak ze strany osoby zúčastněné na řízení byla plně respektována práva žalobce na kvalitní bydlení zejména tím, že byl postaven oproti původní patrové chatě, přízemní rodinný dům, který nikterak neomezuje okolní stavby, tedy ani rodinný dům žalobce. Na nový rodinný dům osoby zúčastněné na řízení jsou celkem namířena tři okna žalobce, jedno v přízemí, další dvě v prvním patře. Ve výhledu může být bráněno maximálně jedinému oknu, které je v přízemí rodinného domu žalobce. Tato místnost je však využívána pouze pro přespávání, rozhodně se nejedná ani o kuchyň, ani o obývací pokoj, ve kterém by žalobce trávil převážnou část dne. Z horních dvou oken není výhledu jakkoliv bráněno, neboť nový rodinný dům osoby zúčastněné na řízení je postaven do výšky, která je pod úrovní oken v prvním patře žalobce. Výhled z oken žalobci tak omezen nebyl, naopak snížením nové výstavby oproti původní došlo k zásadnímu zlepšení.

Ohledně stínění osoba zúčastněná na řízení uvádí, že ani tímto způsobem nedochází ke zhoršení kvality bydlení žalobce. Stín z nového rodinného domu vůbec nedopadá na původní rodinný dům žalobce, a to ani v odpoledních hodinách, kdy je již slunce poměrně nízko.

Nově stavěný rodinný dům osobou zúčastněnou na řízení je prakticky již dokončen, jeho dispozice se již v současné době nebudou jakkoli měnit. Jsou hotovy fasády, je hotová střecha, už probíhají prakticky finální dokončovací práce v interiéru tak, aby mohl být rodinný dům obydlen. S ohledem na to, že již nemůže dojít ke změně dispozice předmětného domu, je zřejmé, že nedochází k žádným nežádoucím dopadům do práv žalobce. Z tohoto důvodu tedy nevznikla žalobci aktivní legitimace opřená o tvrzení, že by byl jakýmkoli způsobem dotčen na svých právech, resp. že by došlo ke zhoršení kvality jeho bydlení.

Při ústním jednání na místě samém došlo k měření odstupových vzdáleností mezi jednotlivými domy. Toto měření bylo provedeno pouze pásmem, které si přivezl s sebou stavební úřad. Pokud se osoba zúčastněná na řízení dožadovala certifikace tohoto pásma, nebylo jí vyhověno a certifikace předložena nebyla s tím, že se jedná o obyčejné pásmo. Do současné doby nedošlo k zaměření jednotlivých staveb, resp. jejich odstupových vzdáleností, geodety. Není tedy na jisto postaveno, že by došlo k pochybení v dodržení odstupové vzdálenosti, tedy že vzdálenost mezi jednotlivými domy byla menší než 7 metrů. Tato

skutečnost zatím nebyla ani v jednom řízení, ať již vedeném před stavebním úřadem či před krajským soudem, prokázána.

K této věci je dále nutné uvést, že ani rodinný dům žalobce není postaven v souladu s projektovou dokumentací, resp. se stavebním povolením. Z katastrálních map vyplývá, že rodinný dům žalobce je postaven o cca 1,5 až 2 metry blíž k hranici pozemku, než bylo uvedeno v původní projektové dokumentaci.

V současné době tudíž nelze konstatovat, že by napadený souhlas byl vydán v rozporu se stavebním zákonem, navíc, že by jím byla jakýmkoli způsobem dotčena práva žalobce. Z tohoto důvodu osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby byla žaloba v plném rozsahu zamítnuta.

VI. Jednání

Při jednání před soudem dne 31. 5. 2017 účastníci řízení a osoba zúčastněná na řízení setrvali na argumentacích obsažených ve svých písemných podáních k soudu.

Bylo učiněno nesporným, že v katastrálním území X žalobce vlastní rodinný dům č.p. X na pozemku parc. č. X a pozemek parc. č. X a Ing. L.M. vlastní pozemek parc. č. X a pozemek parc. č. X. Pozemek žalobce parc. č. X a pozemek Ing. L.M. parc. č. X jsou vzájemně odděleny pozemkem parc. č. X (ostatní plocha) ve vlastnictví obce X.

Soud neprovedl žalobcem navržený důkaz místním šetřením. Kromě listin obsažených ve správních spisech posloužily soudu jako dostatečné podklady pro zjištění skutkového stavu věci zejména některé fotografie (čl. 13, 14, 16, 17, 18, 22 a 26 soudního spisu) a katastrální mapa a katastrální mapa + ortofoto na adrese: X.

Soudu stačilo přibližné zjištění skutkového stavu, protože i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu soud sice kontroluje veřejnou správu, ale nenahrazuje její činnost. Pro posouzení důvodnosti žaloby nebylo třeba se zabývat takovými záležitostmi, jako je například důvod odlišnosti vzájemné polohy předmětných staveb v katastrální mapě a v celkovém situačním výkresu, skutečná míra narušení výhledových možností, skutečný rozsah stínění v toku času a další dotazování projektanta, jakou to konkrétní vzdálenost mezi objekty vlastně vyprojektoval. Tímto směrem orientované důkazní návrhy proto soud neakceptoval.

VII. Posouzení věci krajským soudem

Žalobce se u soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání společného souhlasu podle § 96a stavebního zákona.

I na takový souhlas se vztahuje tento názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „*I. 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. II. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.“ (usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

K tomu soud uvádí, že územní souhlas je upraven v § 96 stavebního zákona, ohlášení stavebního záměru v § 105 až 107 tohoto zákona a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru v § 96a uvedeného zákona.

Podle § 96a odst. 1 stavebního zákona podá-li stavebník současně žádost o územní souhlas podle § 96 odst. 3 a ohlášení stavebního záměru podle § 105, které splňují požadavky § 96 a 105, vydá stavební úřad společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (dále jen „společný souhlas“).

Podle § 96a odst. 2 stavebního zákona stavební úřad při posuzování žádosti o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru postupuje podle § 96 odst. 4 s přihlédnutím k § 106.

Podle § 96a odst. 4 věty první stavebního zákona dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost o územní souhlas nebo ohlášení stavebního záměru nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, **nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d)**, postupuje podle § 96 odst. 5.

Podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona k žádosti [o územní souhlas] žadatel připojí souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m.

Podle § 96 odst. 4 věty první stavebního zákona je-li žádost o územní souhlas úplná a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání žádosti.

Podle § 96 odst. 5 části věty první před středníkem stavebního zákona dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, **nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas**, rozhodne usnesením o provedení územního řízení.

Ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona je-li ohlášení úplné a je-li ohlášený stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem **nebo není přímo dotčeno vlastnické právo nebo právo vyplývající z věcného břemene**

dalších osob, ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas, stavební úřad vydá souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení.

Z uvedeného plyne, že v případě současně podané žádosti o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru je stavební úřad povinen posoudit, zda tato žádost a toto ohlášení splňují podmínky pro vydání územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru a zda mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Dojde-li stavební úřad k závěru, že uvedená žádost a uvedené ohlášení splňují stanovené podmínky a nemohou být přímo dotčena práva příslušných osob, vydá společný souhlas. Dojde-li naopak k závěru, že uvedená žádost nebo uvedené ohlášení nesplňují stanovené podmínky nebo mohou být přímo dotčena práva příslušných osob, rozhodne usnesením o provedení územního řízení.

K tomu, proč došel ke zvolenému řešení, uvedl Městský úřad Třemošná v napadeném společném souhlasu toliko toto: „Stavební úřad při posuzování žádosti o společný souhlas postupoval podle § 96a odst. 2, § 96 odst. 4 stavebního zákona s přihlédnutím k § 106 a zjistil, že žádost splňuje požadavky podle § 96a odst. 1, § 96 a 105 stavebního zákona. Stavebník může ohlášený stavební záměr podle § 104 odst. 1 a 2 stavebního zákona provést na základě společného souhlasu.“.

Náležitosti společného souhlasu jsou upraveny obecně v části čtvrté správního řádu (= § 154 až 158) a speciálně v předpisech stavebního práva.

Část čtvrtá správního řádu upravuje tzv. jiné úkony správních orgánů: „*Jde o velkou a vnitřně značně nesourodou skupinu různě pojmenovaných úkonů správních orgánů, pro které lze těžko najít obecnou charakteristiku. Jde o úkony, při jejichž provádění správní orgány vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tedy veřejnou moc (§ 1 odst. 1), tzn. o úkony prováděné jednostranně a v konkrétních věcech vůči dotčeným osobám, tyto úkony však nemají povahu rozhodnutí (§ 67 odst. 1 a § 9), ani opatření obecné povahy (§ 171), ani nesměřují k uzavírání veřejnoprávních smluv (§ 159). Přesto jde o úkony, které se více či méně dotýkají práv a povinností dotčených osob a v závislosti na jejich úpravě v jednotlivých zákonech mají pro tyto osoby různě intenzivní právní účinky.*“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 1218-1219).

V důsledku značné nesourodosti skupiny úkonů podle části čtvrté správního řádu dochází k tomu, že některé z nich jsou od rozhodnutí správních orgánů vzdáleny, zatímco jiné k nim mají poměrně blízko. Územní souhlas, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru a společný souhlas patří k druhému z uvedených případů: „*Konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět.*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, publikované pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

Podle § 154 správního řádu jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až §

16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

V této souvislosti je třeba si položit otázku, jak mají být ve společném souhlasu prezentovány úvahy stavebního úřadu, na jejichž základě došel k závěru, že v určitém případě žádost o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru splňují podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru a nemohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Nároky na vyjevení těchto úvah (důvodů) se podle názoru soudu odvíjejí především od toho, o jaký stavební záměr se jedná, jak se může dotknout práv a povinností dalších dotčených osob, jak rozsáhlý stav věci je zjišťován a jak obtížné je jeho právní posouzení. V jednodušších případech se vystačí s obdobným použitím konkrétně uvedených ustanovení části druhé a třetí správního řádu, avšak ve složitějších případech, kdy se při ověřování podmínek pro vydání souhlasu může dostat ke slovu i provádění dokazování, užívání diskrečního oprávnění či aplikace neurčitých právních pojmů, je nutno přiměřeně použít i dalších ustanovení správního řádu, neboť jsou tu potřebná. V takovýchto případech lze podle názoru soudu na sdělení důvodů, které vedly k závěru, že uvedená žádost a uvedené ohlášení splňují stanovené podmínky a nemohou být přímo dotčena práva příslušných osob a že se tudíž souhlas vydá, klást nároky blízké se požadavkům na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu (§ 68 odst. 3 správního řádu).

První žalobní bod se týká odstupu stavebního záměru Ing. L.M. od stávajícího rodinného domu žalobce.

Podle § 25 odst. 2 věty první vyhlášky č. 501/2006 Sb. je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m.

Je zřejmé, že společný souhlas musí mít náležitosti územního souhlasu i souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru. Ve smyslu § 15a odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb. územní souhlas v případě umístování stavby kromě náležitostí stanovených v § 96 odst. 4 stavebního zákona obsahuje *a)* druh a účel umístovaného záměru, *b)* katastrální území, parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umístuje, *c)* vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, prostorové řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě. Ve smyslu § 15a odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. grafická příloha územního souhlasu, ověřená stavebním úřadem, obsahuje celkovou situaci v měřítku katastrální mapy se zakreslením umístovaného záměru, s vyznačením vazeb a vlivů na okolí, zejména vzdálenosti od hranic pozemků a sousedních staveb.

Z toho je patrné, že v celkové situaci v měřítku katastrální mapy musí být vyznačeny i vzdálenosti od sousedních staveb. V celkovém situačním výkresu pro rodinný dům na pozemcích parc. č. X a X však vzdálenost od sousedního rodinného domu žalobce vyznačena není. Z předloženého správního spisu neplyne, že by se stavební úřad touto otázkou při vydávání společného souhlasu vůbec zabýval. Napadený společný souhlas v rozporu s § 15a

odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb. neobsahuje vzdálenosti od sousedního rodinného domu žalobce. Stavební úřad ověřil celkovou situaci v měřítku katastrální mapy, i když v ní v rozporu s § 15a odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. nejsou vyznačeny vzdálenosti od sousedního domu žalobce.

Vzájemné odstupy staveb začal stavební úřad posuzovat s největší pravděpodobností až následně. O stanovisko, jak uvádí, požádal projektanta. Ve vyjádření k umístění stavby došlém stavebnímu úřadu dne 5. 4. 2017 je ovšem uvedeno toliko toto: „*Umístění RD Ing. L.M. na parcele č. X, X bylo vyprojektováno v souladu s vyhláškou 501/2006 Sb. § 25 odst. 2 s použitím dostupných podkladů: geodetické zaměření pozemků p. č. X, X, X k. ú. X a snímku z katastrální mapy okolí dotčených pozemků.*“. Projektant však neuvedl, že „*vzdálenost mezi výše uvedenými rodinnými domy dle projektové dokumentace byla naprojektována na 7 m*“, jak se mu to snaží podsunout stavební úřad ve svém vyjádření ze dne 12. 4. 2017, čj. MUTE-1636/2017/STO/PUr, sp. zn. 859/2017/Urb.

Celkový situační výkres je v měřítku 1:200. Jestliže při měření vzdálenosti mezi domy na výkresu dojdeme ke 3,5 cm (jak to učinil stavební úřad), dostaneme se na projektovanou vzdálenost v reálu 7 metrů. Jestliže však dojdeme pouze ke 3,4 cm, dostaneme se na projektovanou vzdálenost v reálu jen 6,8 metru. Ve druhém z těchto případů by stanovená vzdálenost nebyla dodržena už v projektu, v prvním z nich pravděpodobně až při realizaci stavby. Tuto záležitost je ovšem třeba postavit najisto. Stavebnímu úřadu by nepochybně nebylo možno přičítat odpovědnost za to, kdyby souhlas byl v pořádku a k excessu došlo až při provádění stavby. Lze však konstatovat, že v daném případě nebylo prokázáno, že by stavební úřad vzdálenost umísťované stavby a stávajícího rodinného domu žalobce hodnotil už při vydávání společného souhlasu.

Ve druhém žalobním bodě se namítá zejména narušení pohody bydlení.

V zásadě jde o to, zda vydáním napadeného společného souhlasu mohou být práva žalobce přímo dotčena. K tomu by mohlo dojít, i kdyby stanovené vzájemné odstupy staveb byly dodrženy; mohlo by se to odvíjet například od prostorového řešení stavby, zejména její půdorysné velikosti, výšky, tvaru a kapacity.

V řízeních podle stavebního zákona je možnost přímého dotčení práva (zejména vlastnického) podmínkou účastenství [viz § 85 odst. 2 písm. b), § 109 písm. e) a § 129 odst. 10 stavebního zákona]. Ve věci současně podané žádosti o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru je skutečnost, že mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d), důvodem k nevydání společného souhlasu a rozhodnutí (ve formě usnesení) o provedení územního řízení. Ačkoliv nejde o totéž, je souvislost zcela zřejmá.

Pro tyto otázky je, jak to uchopili také žalobce a žalovaný, i v současné době naprosto zásadní nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (byť se přímo vyslovoval k dnes již neúčinné právní úpravě). Nutnost extenzivního pojmání účastenství zdůraznil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04: „*v odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ... Ústavní soud ... v podstatě naznačil nutnost extenzivního*

výkladu příslušných norem otázku účastenství upravujících“. „Podle tohoto nálezu tedy lze zjednodušeně shrnout, že „mezující“ sousedé budou účastníky územního a stavebního řízení vždy, vzdálenější sousedé mohou být účastníky s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu.“ (Aleš Roztočil a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 353 a 445).

S tímto pojetím se ztotožnily správní soudy. S řady judikátů lze jako charakteristický uvést například tento názor: *„Účastníkem řízení bude souseď pouze v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. ... Vymezení okruhu účastníků územního řízení je úkolem náročným a vyžadujícím s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25, publikovaný pod č. 2932/2013 Sb. NSS).

K pojmu „pohoda bydlení“ se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: *„I. Mezi jednotlivé činitele ovlivňující pohodu bydlení (kvalitu prostředí) náleží také podstatné snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, úbytek oblohové složky, omezení výhledu, a tedy i míra oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí, protože i tyto složky se na pohodě bydlení podílejí. ... III. Jakkoli výhled z oken určité nemovitosti nemůže být v průběhu času absolutně neměnný, lze důvodně očekávat, že pokud dojde v okruhu několika málo metrů od nemovitosti jednotlivce k zásadní změně výhledových poměrů jako nepochybné složce pohody bydlení, která přímo souvisí i s posuzováním oslunění nemovitosti a stíněním okolních budov, bude se moci dotčená osoba k těmto změnám vyjádřit ve správním řízení, bude-li se toho domáhat.“* (rozsudek ze dne 1. 11. 2012, čj. 8 As 27/2012-113, publikovaný pod č. 2776/2013 Sb. NSS).

V daném případě žalobce namítá zejména výrazné narušení výhledových možností a úbytek proslunění. Podle žalobce bylo možné stavební záměr Ing. L.M. na jejích pozemcích provádět bez dotčení jeho práv. Umístění zamýšlené stavby na místě stavby původní by zcela eliminovalo možné vlivy na sousední stavby. Stavbu bylo možno rovněž umístit ve větší vzdálenosti od stavby žalobce. Žalovaný správní orgán *oponuje*, že byť stavba nově budovaná nestojí přesně na původních základech stavby, je obdobným zásahem vůči okolním pozemkům a stavbám, jako byla stavba původní. Podle žalovaného vzhledem ke vzdálenosti stavby budované a stavby ve vlastnictví žalobce, která podle dokumentace předložené stavebníkem činí zákonem stanovených 7 metrů, nedošlo k zásahu do práva žalobce, realizovaná stavba sice částečně omezuje výhled žalobce z oken v prvním nadzemním podlaží, ale vzhledem k umístění předchozích staveb na pozemku parc. č. X v k.ú. X je toto omezení novostavbou zanedbatelné. K dalšímu omezení novostavbou, např. k úbytku oslunění s ohledem na výšku objektu, také nedochází. K faktickému zásahu do pohody bydlení žalobce tedy realizací stavby nedošlo.

K tomu soud konstatuje, že ve vztahu k možnosti přímého dotčení práv připadá v úvahu několik situací. Je-li zjevné, že mohou být přímo dotčena práva příslušných osob, postupuje stavební úřad podle § 96 odst. 5 stavebního zákona. Je-li zjevné, že práva příslušných osob přímo dotčena být nemohou, stavební úřad – v případě splnění dalších podmínek – vydá společný souhlas. Je-li však sporné, zda práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) přímo dotčena být mohou nebo nemohou, stavební úřad buď postupuje podle § 96 odst. 5 stavebního zákona, anebo – v případě splnění dalších podmínek – vydá společný souhlas. V případě „překlopení“ do územního řízení se možností přímého dotčení práv bude stavební úřad zabývat především v intencích námitek uplatněných osobami uvedenými v § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. V případě vydání společného souhlasu je odpovědnost za to, že i ve sporné věci se došlo k závěru, že práva příslušných osob nemohou být přímo dotčena, hlavně na stavebním úřadu. Soud tu zdůrazňuje dvě skutečnosti. Za prvé: nevyžaduje se, aby práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) byla přímo dotčena, stačí, že práva těchto osob mohou být přímo dotčena. A za druhé: ústavně konformní je jenom extenzivní výklad potenciality přímého dotčení práv. Jestliže mezi stavbami má být v lepším případě jen minimální vzdálenost a nelze vyloučit narušení výhledových možností a úbytek proslunění, nemůže soud jinak než považovat takový případ z hlediska možnosti přímého dotčení práv dalších osob za sporný.

Lze tak uzavřít, že stavební úřad byl povinen posoudit, **A)** zda současně podaná žádost o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru splňují podmínky pro vydání územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru a **B)** zda mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. V přezkoumávané věci však stavební úřad ve vztahu ke své povinnosti *sub A)* neprokázal, že by se při vydávání společného souhlasu (náležitě) zabýval vzdáleností umísťované stavby a stávajícího rodinného domu žalobce. Ve vztahu ke své povinnosti *sub B)* pak stavební úřad, ač se podle názoru soudu jedná o sporný případ, v napadeném společném souhlasu nijak (natož přezkoumatelným způsobem) nevyjevil, proč došel k tomu, že umístěním a realizací předmětné stavby nemůže být přímo dotčeno vlastnické právo žalobce k jeho domu č.p. 293.

Nepřezkoumatelností se soudní praxe zabývá ve vztahu k rozhodnutím správních orgánů. Pro daný případ jsou významné zejména tyto dva závěry: „*Pokud soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje; další žalobní námitky již nepřezkoumává.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS) a „*Krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Z těchto názorů plyne, že dojde-li soud k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, uvede v rozsudku pouze důvody nepřezkoumatelnosti, a že k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je soud oprávněn (ba povinen) přihlížet z úřední povinnosti (tj. i nad rámec žalobních bodů), pokud tato nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

Zdejší soud neztrácí se zřetele, že v právě posuzované věci nejde o rozhodnutí správního orgánu, nýbrž o společný souhlas podle § 96a stavebního zákona, tj. úkon podle části čtvrté správního řádu. Nároky na takový úkon se však někdy mohou blížit a v daném případě, jak dovozeno výše, se skutečně blíží nárokům na (odůvodnění) rozhodnutí správního orgánu. Soud tu shledal obdobnou nepřezkoumatelnost, jakou jsou v některých případech zatížena rozhodnutí správních orgánů. Vyhovění žalobě zde ovšem nemůže mít podobu přímé aplikace § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž se musí odehrát v mezích § 87 odst. 2 s. ř. s.

VIII. Celkový závěr a náklady řízení

Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

V daném případě se žalobce domáhal vydání jak deklaratorního [„určuje se, že zásah žalovaného, společný souhlas čj. MUTE-517/2017/STO/PUr ze dne 31. 1. 2017, je nezákonný“], tak konstitutivního výroku [„žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před zásahem, tak vůči nezákonnému souhlasu bude žalovaný postupovat dle § 156 odst. 2 správního řádu“].

K tomu se v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, praví:

„[42] Rozšířený senát spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (např. kdy se změna v účelu užívání stavby dotkne práv třetích osob a stavební úřad nepostupuje dle § 127 odst. 3 stav. zák.). Pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.

[43] Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

[44] Vzhledem k užití § 156 odst. 2 spr. ř. je zapotřebí brát zřetel na přiměřené použití ustanovení hlavy IX. části druhé spr. ř. o přezkumném řízení. V § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele. I když dojde správní orgán k závěru, že rozhodnutí (v daném případě souhlas) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí (souhlasu) v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví, resp. vydaný souhlas nelze zrušit. Správní orgán musí při postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty. Pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.

[45] Pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“

Jelikož napadený společný souhlas byl, jak dovozeno výše, vydán v rozporu s právními předpisy, soud podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. určil, že společný souhlas vydaný žalovaným dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr je nezákonný.

Podle § 156 odst. 2 věty první správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení.

Podle § 156 odst. 2 věty druhé správního řádu se na tento postup přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

Ohledně požadavku na vydání konstitutivního výroku si nelze nevšimnout určité skepse části odborné literatury. „Otázkou je, jak chápat „dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ v případě těch úkonů podle čtvrté části správního řádu, které jsou z materiálního hlediska rozhodnutími, protože někomu zpravidla zakládají nějaké oprávnění. Lze soudit, že účinky úkonu v takovém případě zaniknou v okamžiku, kdy bude příslušné oprávnění vykonáno, pokud jde o oprávnění k uskutečnění určitého záměru. Příkladem může být souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby podle § 106 stavebního zákona, jehož účinky zaniknou provedením dané stavby. Patrně by v těchto případech nešlo dovozovat, že účinky takového úkonu trvají po celou dobu existence stavby, neboť pak by to znamenalo, že takový souhlas by bylo možné zrušit kdykoliv v budoucnosti bez časového omezení, zatímco stavební povolení jen v rámci lhůt pro přezkumné řízení podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, ačkoliv jde v obou případech o úkon správního orgánu, na jehož základě je možné stavbu provést a se kterými by neměly být spojeny takto diametrálně odlišné důsledky, pokud jde o jejich možné zrušení.“ (Josef Vedral: Správní řád.

Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 1235-1336). K uvedenému názoru však Josef Vedral došel za předchozí právní úpravy.

Na zrušení společného souhlasu se podle názoru soudu nevztahuje lhůta uvedená v § 156 odst. 2 části věty první za středníkem správního řádu („takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“), nýbrž speciální lhůta stanovená ve stavebním zákoně. Podle § 96 odst. 4 věty osmé a deváté stavebního zákona územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Podle § 106 odst. 2 věty osmé a deváté stavebního zákona souhlas [s provedením ohlášeného stavebního záměru] lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. I když se v § 96a stavebního zákona shodné či podobné ustanovení nenachází, není zde podle názoru soudu racionálního důvodu, aby u společného souhlasu bylo postupováno jinak; *per analogiam* proto třeba dospět k tomu, že společný souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy společný souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy společný souhlas nabyl právních účinků. „Ačkoli to § 96a výslovně nestanoví, není pochyb, že i pro společný souhlas platí lhůta 1 rok od účinnosti územního souhlasu pro jeho zrušení (tato právní úprava je speciální ve vztahu k § 156 odst. 2 SpŘ, který žádnou lhůtu k přezkoumání aktu dle části čtvrté SpŘ nestanoví).“ (Aleš Roztočil a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 403-404).

Možnost zrušení společného souhlasu tedy není limitována trváním jeho účinků (ať už si pod tím představujeme to nebo ono), nýbrž zákonem stanovenými lhůtami. K věci se sluší dodat, že ani při rušení územních rozhodnutí či stavebních povolení ve správním soudnictví není rozhodné, zda stavba již byla zahájena, je zčásti realizována nebo už byla dokončena.

Jak ve výše uvedeném usnesení judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *rozsudek soudu nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu ... nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné*. Jelikož zdejší soud neshledal, že by v daném případě zrušení napadeného společného souhlasu bylo ze skutkových nebo právních důvodů zcela zjevně nemožné, soud podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. přikázal žalovanému, aby ve vztahu ke společnému souhlasu vydanému dne 31. 1. 2017 pod čj. MUTE-517/2017/STO/PUr postupoval podle § 156 odst. 2 části věty první před středníkem správního řádu za přiměřeného použití ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu. V jiných než zcela zjevně nemožných případech, jak dále ve svrchu citovaném usnesení judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci*.

I tak je ovšem na místě k dalšímu postupu stavebního úřadu uvést, že k přiměřenému použití ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu je nutno – přiměřeně – vycházet z názorů

soudní praxe a odborné literatury. Přiměřeně proto, že předmětem přezkumného řízení není v tomto případě rozhodnutí, ale jiný úkon správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Základní je tu nabytí práv v dobré víře. Zodpovězení této otázky je nezbytné příslušným způsobem odůvodnit. Na tom však v případě shledání dobré víry nelze ustát. „*U nezákonného rozhodnutí by měl být upřednostněn veřejný zájem a ochrana subjektivních práv jiných účastníků řízení před právy nabytými v dobré víře, neboť pouze zjevný nepoměr mezi těmito chráněnými hodnotami dovoluje přiklonit se k ochraně práv nabytých v dobré víře nezákonným rozhodnutím.*“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 455-456). Eventuální rozhodnutí či usnesení o zastavení řízení podle přiměřeného použití uvedeného ustanovení pak „*musí obsahovat správní úvahu, jejímž základem bude vymezení obsahu obecného pojmu „újmami“ v každé z posuzovaných stran. Má-li být nepoměr mezi oběma újmami důvodem pro zastavení řízení, musí být vymezeno, jaké újmy v jejich konkrétní podobě správní orgán posuzoval, jakými kritérii je posuzoval a z jakých důvodů dospěl k upřednostnění práva, jež bylo získáno v dobré víře, ale na základě postupu správního orgánu, který byl v rozporu s právním předpisem.*“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 1. 2013, čj. 22 A 160/2010-32).

Nadto soud upozorňuje stavební úřad na to, že v § 156 odst. 2 části věty první před středníkem správního řádu je *in fine* stanoveno „*nestanoví-li zákon jiný postup*“. Tomu senát 30A zdejšího soudu rozumí tak, že přednost má právní úprava ve stavebním zákoně. Proto i když tu není výslovná úprava pro společný souhlas, není podle názoru senátu 30A Krajského soudu v Plzni racionálního důvodu nepoužít zde *per analogiam* ustanovení § 96 odst. 4 věty osmé a deváté, resp. § 106 odst. 2 věty osmé a deváté stavebního zákona.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **14.342,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve výši 2.000,- Kč, z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (9.300,- + DPH = 11.253,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (900,- + DPH = 1.089,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba a 3) účast na jednání před soudem. Za důvodně vynaložený náklad řízení před soudem nebyl uznán soudní poplatek za návrh na předběžné opatření, protože tento žalobcův návrh byl usnesením zdejšího soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 30A 53/2017-49, zamítnut. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Osobě zúčastněné na řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, protože jí soud neuložil žádnou povinnost a nebyly pro to shledány ani důvody zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 31. května 2017

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kováříková