



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce J. L., zastoupeného Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem v Plzni, Malá ul. 6, proti žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, Plzeň, Škroupova 18, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) T. P., 2) J. P., a 3) H. P., v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2005, čj. RR 342/05, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2006, čj. 57 Ca 22/2005 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Rokycany povolil rozhodnutím ze dne 3. 12. 2004, čj. Stav 3049/04, na žádost T. P. (stavebník) stavbu garáže s (domácí) dílnou. Žalobce s I. L. napadli rozhodnutí městského úřadu odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 3. 2005, čj. RR 342/05, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 31. 3. 2006, čj. 57 Ca 22/2005 - 75, zamítl.

Žádost o vydání stavebního povolení poskytovala podle krajského soudu dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby. Stavba byla vymezena jako garáž s domácí dílnou, není v ní umístována žádná výrobní technologie ani výrobní

zařízení, z čehož podle krajského soudu vyplývá, že nebude užívána k podnikání stavebníka, který proto není původcem odpadů ve smyslu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Nakládání s komunálním odpadem, majícím původ v činnosti fyzických osob nepodnikatelů, řeší obecně závazná vyhláška obce a obec se v takovém případě také považuje za původce komunálního odpadu ve smyslu zákona o odpadech. Navrhovaná stavba proto nemusí mít vyřešeno nakládání s odpady. Krajský soud dospěl k závěru, že ve sloučeném územním a stavebním řízení nebyl porušen § 13 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška o OTP“), a stavebník nemusel být podle § 60 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vyzván k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení.

Dále krajský soud konstatoval, že stavební úřad může upustit od místního šetření, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby (§ 61 odst. 2 stavebního zákona). Krajský soud shledal obě zákonné podmínky za splněné a uzavřel, že v takovém případě ani odlišné názory účastníků na poměry staveniště nezakládají povinnost správního orgánu konat místní šetření.

Krajský soud nepřisvědčil ani namítanému porušení § 62 odst. 4 stavebního zákona. Z obecných námitek žalobce nebylo možné dovodit, že by vydáním stavebního povolení došlo k nepřiměřenému omezení jeho práv a oprávněných zájmů a jakým konkrétním způsobem by se tak mělo stát žalobce netvrdil. V obecné rovině se pak správní orgány namítanými kritérii pro povolení stavby zabývaly.

Namítl-li žalobce, že stavební řízení mělo být přerušeno a on měl být se svými občanskoprávními námitkami odkázán na soud (§ 137 odst. 2 stavebního zákona), krajský soud mu nepřítakal s tím, že žalobce vznesl pouze námitky veřejnoprávního charakteru a nebrojil proti závěru městského úřadu, že jeho námitka spornosti hranic mezi pozemky již byla vyřešena. V průběhu řízení pak žalobce neuplatnil žádné námitky, které by ukládaly správnímu orgánu povinnost odkázat jej na soud a tento závěr správních orgánů nezpochybnil ani v žalobě.

Konečně pak krajský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž stavební úřad postupoval nepřiměřeně tvrdě, když u jednání, z něž se žalobce a jeho zástupce omluvili a o jehož přeložení požádali, zamítl námitky žalobce. Krajský soud uzavřel, že nebylo povinností stavebního úřadu odročit nařízené jednání za situace, kdy zástupce žalobce neprokázal, že doručil správnímu orgánu omluvu z jednání a žádost o jeho odročení. Zákonný postup stavebního úřadu pak nemohl být vůči žalobci nepřiměřeně tvrdý.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Krajský soud podle něj nezohlednil, že stavebník T. P. je podnikatelem. Podniká v oblasti výroby kovových konstrukcí, kotlů a kontejnerů a opravy silničních vozidel, proto se stěžovatel domnívá, že stavba měla mít vyřešeno nakládání s odpady.

Dále stěžovatel namítl, že stavebnímu úřadu nemohou být známy poměry staveniště, na které mají zúčastněné strany diametrálně rozdílné názory. Právě zúčastněné strany přitom mají jako vlastníci pozemků nejlepší znalosti o místních poměrech a nedokázali se na nich shodnout, není dán podklad, ze kterého by poměry staveniště mohly být dobře známy stavebnímu úřadu.

Stěžovatel se domnívá, že jej měl stavební úřad poučit o nutnosti doplnit námitky, byly-li nedostatečné a neobsahovaly specifikaci konkrétních dotčených zájmů a konkrétní způsob dotčení. Nepostupoval-li tak, zatížil své rozhodnutí pochybením způsobujícím jeho nezákonnost.

Stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením žalobní námitky týkající se dotčení vlastnických vztahů, která podle něj nemohla být vyřešena rozhodnutím Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Plzni, neboť o takové námitce může rozhodnout jen soud.

Konečně pak stěžovatel zpochybnil oprávnění stavebního úřadu zamítnout námitky stěžovatele za situace, kdy se tento bez omluvy nedostavil k ústnímu jednání. Zdůraznil, že námitky, které nevzal zpět, byly částečně takového charakteru, že o nich správní orgán nemohl rozhodnout, ale měl odkázat stěžovatele na řízení ve věcech občanskoprávních.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že i stavebník, který je osobou podnikající podle živnostenského zákona, může stavět garáž s domácí dílnou, která nesouvisí s podnikáním a proto nemusí mít vyřešeno nakládání s odpady podle zákona o odpadech. Žalovaný poukázal i na skutečnost, že podle ústřední evidence podnikatelů má T. P. provozovnu v místě odlišném od povolené stavby. K dalším výtkám žalovaný dodal, že o námitkách stěžovatele rozhodl a řádně vysvětlil důvody jejich zamítnutí.

Žádná z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, aniž shledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž krajský soud nevzal v potaz, že stavebník je podnikatelem a stavba proto měla mít vyřešeno nakládání s odpady. Ze soudního spisu ovšem vyplývá, že se krajský soud s touto otázkou podrobně vypořádal (str. 8 a 9 rozsudku), vyšel z § 13 vyhlášky OTP a z § 4 písm. p) zákona o odpadech a ze skutečnosti, že navrhovatelem územního a

stavebního řízení byl T. P., ale nikoliv jako podnikatel. Návrh obsahoval řádnou identifikaci osoby navrhovatele podle § 3 odst. 1 vyhlášky 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, a bylo možné jednoznačně konstatovat, že se jedná o návrh fyzické osoby nesouvisející s jejím podnikáním. Na nepodnikající fyzickou osobu se přitom nevztahují povinnosti stanovené zákonem o odpadech, který je v tomto případě zvláštním předpisem ve vztahu k § 13 vyhlášky OTP, neboť taková osoba není původcem odpadů ve smyslu zákona o odpadech.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli v názoru, podle nějž krajský soud dostatečně nezohlednil, že je stavebník podnikatelem. Navrhovatelem územního a stavebního řízení byl T. P., aniž by bylo jakkoliv zřejmé, že by navrhovaná stavba souvisela s jeho podnikatelskou činností, a s takto identifikovaným subjektem bylo také vedeno sloučené územní a stavební řízení. Podnikající fyzická osoba přitom může nepochybně vystupovat v různém postavení, jednou může jednat v rámci své podnikatelské činnosti jako podnikající fyzická osoba, jindy naopak může vstupovat do právních vztahů, které nijak nesouvisejí s jejím podnikáním. Stěžovatel se mýlí, když tyto situace nerozlišuje a domnívá se, že se normy upravující jednání podnikatelů uplatní i na jednání stavebníka, které s jeho podnikáním nesouvisí. Pro takový závěr nelze nalézt žádný legitimní důvod.

Neobstojí ani námitka, podle níž krajský soud správně neposoudil, zda mohly být stavebnímu úřadu dobře známy poměry staveniště, na které mají účastníci rozdílné názory. Nejvyšší správní soud přitakává krajskému soudu, který vyšel z § 61 odst. 2 stavebního zákona a podmínil možnost stavebního úřadu upustit od místního šetření kumulativním splněním dvou podmínek. Těmi jsou dobrá znalost poměrů staveniště a skutečnost, že žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby. Stěžovatel nezpochybnil ani jednu z těchto podmínek a Nejvyšší správní soud dodává, že odlišné názory účastníků na poměry staveniště mohou založit vhodnost místního šetření, při současném splnění podmínek § 61 odst. 2 stavebního zákona však nemohou vést bez dalšího k povinnosti stavebního úřadu toto šetření provést. Znalost stavebního úřadu o místních poměrech určitého území je nezávislá na názorech zúčastněných stran a nemusí jim odpovídat. Stěžovatel navíc kasační námitkou zopakoval žalobní námitku, kterou již krajský soud posoudil, aniž by svoji výtku, založenou na obecném prohlášení o povinnosti správního orgánu konat místní šetření, podložil argumenty o nesprávnosti závěrů krajského soudu.

Stěžovatel dovedl povinnost stavebního úřadu poučit jej o nedostatečnosti jeho námitek, které stavební úřad zhodnotil jako nedostatečné a neobsahující specifikaci konkrétních dotčených zájmů a způsob dotčení. Nejvyšší správní soud takto široce pojaté poučovací povinnosti stavebního úřadu nepřisvědčil. Správní orgány musí poskytovat účastníkům řízení pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu [§ 3 odst. 2 věta druhá správního řádu

(zákon č. 71/1967 Sb.)). Toto obecné pravidlo nachází odraz v dalších ustanoveních správního řádu, která přiznávají účastníkům řízení konkrétní procesní práva. Na druhé straně jsou to ovšem účastníci řízení, kdo vymezuje věcný obsah a rozsah uplatněných námitek. Úvaha stěžovatele o rozsahu poučovací povinnosti správních orgánů je v tomto ohledu příliš extenzivní a vybočuje z rámce zákonem uložené poučovací povinnosti. Účastníci řízení realizují vznesenými námitkami v územním a stavebním řízení své procesní právo vyjádřit důvody, které podle jejich názoru souvisí s navrhovanou stavbou a dotýkají se jejich vlastnických nebo jiných práv (§ 36 odst. 1 a § 61 odst. 1 stavebního zákona). Využití tohoto práva, a věcný obsah a rozsah námitek je plně v jejich dispozici, přičemž hranice poučovací povinnosti správních orgánů jsou dány mj. procesní rovností jednotlivých účastníků řízení (§ 4 odst. 2 správního řádu).

Důvodná není ani stížní námitka týkající se povinnosti stavebního úřadu přerušit řízení z důvodu vznesené občanskoprávní námítky. Stěžovateli lze přisvědčit v názoru, že o námitce týkající se vlastnictví může rozhodnout pouze soud [v tomto směru srov. i usnesení zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, (zvláštní senát) ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 31/2006 - 21 (www.nssoud.cz), podle něž se jakýkoliv posun vlastnické hranice v terénu nutně dotýká rozsahu vlastnictví k dotčeným pozemkům a související spor je sporem občanskoprávním, jehož řešení přísluší soudu].

O takovou situaci se ovšem v případě stěžovatele nejedná. Postup stavebního úřadu při řešení občanskoprávních a jiných námitek je upraven § 137 stavebního zákona. Právní teorie i praxe dospěla v tomto kontextu k rozlišování veřejnoprávních a občanskoprávních námitek. O veřejnoprávních námitkách (územně či stavebně technické námitky) rozhoduje stavební úřad. V případě občanskoprávních námitek je situace odlišná. Občanskoprávní námitky je možné v souladu se zněním stavebního zákona rozdělit na dvě skupiny (blíže viz Doležal J., Mareček J., Vobořil O., *Stavební zákon v teorii a praxi*, Linde, Praha, 2003). Do první náleží námitky, které překračují pravomoc stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy. Typicky se jedná o námitky zpochybňující vlastnické právo či jeho rozsah, o kterých může s konečnou platností rozhodnout pouze soud. Stavební úřad má pouze povinnost pokusit o dosažení dohody, která by předešla soudnímu řízení. Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě o občanskoprávní námitce, vyplývající z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, která by - kdyby se zjistila její oprávněnost - znemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, odkáže stavební úřad účastníka podle povahy námítky na soud a řízení přeruší (§ 137 odst. 2 stavebního zákona). Druhá skupina námitek nepřekračuje pravomoc stavebního úřadu, který je povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná o námitky proti přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (tj. námitky budoucích imisí).

K rozlišení pravomoci soudů a stavebních úřadů ve věci přezkumu námitek v řízení podle stavebního zákona Nejvyšší správní soud připomíná i usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 6. 2005, čj. Konf 90/2004 - 12 (www.nssoud.cz), podle něž je obnova katastrálního operátu souborem úkonů evidenčního a technického rázu, nesměřující ke změně právních vztahů, a není věcí vyplývající ze soukromoprávních vztahů, nýbrž souborem evidenčních úkonů, jimiž se nezasahuje do soukromých práv.

Namítl-li stěžovatel v nyní posuzované věci spornost hranice mezi pozemky na základě rozhodnutí o obnově katastrálního operátu, správní orgány správně posoudily takovou námitku jako veřejnoprávní. Nejvyšší správní soud nadto připomíná, že stěžovatel tuto námitku v žalobě neuplatnil a nijak dále nebrojil proti závěru správního orgánu o tom, že námitka spornosti hranice pozemku byla vyřešena rozhodnutím Zeměměřického a katastrálního inspektorátu. Na tuto skutečnost ostatně poukázal i krajský soud.

Poslední námitkou stěžovatel polemizoval s odmítnutím jeho námitek v důsledku nedostavení se k ústnímu jednání. Nejvyšší správní soud ovšem na základě obsahu správního spisu nepřisvědčil stěžovateli v názoru, že jeho (neomluvená) absence u ústního jednání vedla k odmítnutí jeho námitek. Stavební úřad je povinen hodnotit bez ohledu na nepřítomnost účastníka u ústního jednání a učinil tak i v nyní posuzované věci. Námitky stěžovatele byly ve stavebním řízení zhodnoceny a řízení vyústilo v řádně zjištěný skutkový stav, ze kterého správní orgán při svém rozhodování vycházel. Stavební úřad i žalovaný se pak v odůvodnění svých rozhodnutí zabývali námitkami stěžovatele a vysvětlili, proč je nepovažují za důvodné.

Nejvyšší správní soud nahlédl, že je rozsudek krajského soudu dostatečně srozumitelně a přesvědčivě odůvodněn a jasně z něj vyplývá, z jakých skutečností soud vycházel a jakými právními úvahami se při svém rozhodování řídil. Nejvyšší správní soud nezjistil ani vytýkané vady správního řízení, pro které měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. prosince 2007

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu