



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Ing. V. V.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **Ing. P. Z.**, a **Ing. J. Z.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2005, č. j. ÚSŘ/1927/05/Kk, ve věci vydání stavebního povolení, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2007, č. j. 9 Ca 210/2005 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“), ze dne 13. 5. 2005, č. j. ÚSŘ/1927/05/Kk. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Uhlířské Janovice, odboru životního

prostředí (dále jen „stavební úřad“), ze dne 8. 3. 2005, č. j. ŽPV 2670/04, č. ev. 2445/04/S, kterým byly povoleny stavební úpravy objektu kravína č. p. 271 na pozemku (st. parcele) 380 v k. ú. Rataje nad Sázavou, spočívající především v rozmístění trubkové konstrukce do vnitřní dispozice původního kravína a v dalších dílčích úpravách uvnitř objektu, a to jak v samotných manipulačních prostorech, tak i v jeho administrativně technické části.

Městský soud neshledal opodstatněnou žalobní námitku, že dle ustanovení § 137 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), měl stavební úřad odkázat stěžovatele s námitkou týkající se významného zhoršení jeho vlastnického práva na civilní soud a stavební řízení přerušit. Podle názoru městského soudu postupoval stavební úřad v souladu se zákonem a v rozsahu svých pravomocí, když poté, co nezjistil splnění podmínky podle § 137 odst. 2 stavebního zákona, řízení nepřerušil. Podle závěru městského soudu vyjádřeného v odůvodnění rozsudku stěžovatel změnou v užívání stavby v souvislosti se změnou druhu chovaných zvířat a s tím spojenými stavebními úpravami vnitřního uspořádání stávajícího objektu, již původně určeného k chovu hospodářských zvířat, nemohl být dotčen ani omezen ve svých vlastnických právech.

Soud nepřisvědčil ani namítané vadě řízení, týkající se formy stanoviska orgánu ochrany přírody ohledně dopadů zamýšlené stavby do významného krajinného prvku ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Dle stěžovatele mělo být předmětné stanovisko vydáno v souladu s právním názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39, ve formě rozhodnutí ve správním řízení. Podle závěru, ke kterému městský soud dospěl, nebylo v projednávané věci stanoviska orgánu státní správy ve smyslu ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona třeba, neboť řízení vedené podle § 85 odst. 2 téhož zákona o změně v užívání stavby, jejíž podstatou byla pouze úprava vnitřních dispozic hospodářského objektu za účelem změny druhu chovaných zvířat, se zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nedotýkalo. Z těchto důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti své námitky podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky, vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem, a zároveň i nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel výslovně uvádí, že podle jeho názoru soud nesprávně vyložil ustanovení § 137 stavebního zákona, neboť občanskoprávní námitky, které v řízení před stavebním úřadem vznesl, a kterými se stavební úřad i žalovaný zcela opomenuli zabývat a v podstatě je tak „mlčky zamítli“, spočívaly v tom, že přestavbou již nepoužívaného kravína na velkovýkrmnou vepřů dojde k významnému zhoršení vlastnického práva stěžovatele k pozemkům a stavbám, neboť jeho obytný dům se nachází v těsné blízkosti zamýšleného vepřína a výstavba by jednak zhoršila kvalitu jeho současného bydlení zejména vzhledem k budoucímu obtěžování „nad míru přiměřenou poměrům“ pachy, hlukem při vestavbě i samotném provozu vepřína, imisemi z hnoje aj., a zároveň by významně snížila cenu stěžovatelových nemovitostí. K zásahu do vlastnického práva „nad míru přiměřenou poměrům“ ve smyslu § 127 odst. 1, věty první, zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), odkazuje stěžovatel např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1935/2003. Stěžovatel se dále obává také kontaminace podzemních vod. I když stavební úpravy spočívají především v dispozičních úpravách vnitřního prostoru kravína, změna využívání na vepřín se projeví navenek. Podle stěžovatele je nepochybné, že provoz vepřína v bezstelivovém chovu je mnohem rušivější než provoz kravína. Stěžovatel proto trvá na svém názoru, který vyjádřil již v řízení před městským soudem, tj. vzhledem k tomu, že správní orgán rozhodující ve stavebním řízení postrádá kompetenci rozhodovat o zásazích, příp. ochraně práva vlastnického v oblasti soukromého (sousedského) práva, měl stavební úřad řízení přerušit a stěžovatele s jeho námitkou odkázat na soud, neboť řádné posouzení této námitky by vedlo k tomu, že zamýšlená přestavba by musela být uskutečněna v podstatně jiné míře či formě, případně vůbec. Přestavbou kravína dochází k zásahu do samotné podstaty vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ustanoveními § 123 – 127 občanského zákoníku a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva“), ve spojení s článkem 1 prvního dodatkového protokolu, podle něhož má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek, přičemž každý má právo na přístup k soudu ve věcech jeho občanských práv. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že nemohl být změnou sousední stavby podle § 85 odst. 2 dotčen ani omezen ve svých vlastnických právech, neboť tato nebyla stavbou novou, ale jednalo se jen o způsob jejího využití.

Další kasační námitka směřuje do vady stanoviska orgánu ochrany přírody s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001 - 39, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 4/2005. Stěžovatel uvádí, že podle jeho názoru pro vznik povinnosti vyžádat si souhlas dotčeného správního orgánu není rozhodující, jaký typ řízení podle stavebního zákona se dotýká zájmů chráněných zvláštním zákonem. V předmětné věci tedy není z tohoto pohledu rozhodující, zda se jednalo pouze o povolení změny užívání stavby, resp. úpravu stávajícího kravína, či o povolení nové stavby, jak se

snaží nastítnit žalovaný. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny k zásahu do významného krajinného prvku podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tímto aktem příslušný správní úřad autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze či nelze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku, a v době jeho vydání nemusí být ani zřejmé, zda realizace tohoto zásahu bude vyžadovat ještě další (následné) soudem přezkoumatelné rozhodnutí (například realizace záměru, který sice zasáhne do významného krajinného prvku, ale hlediska stavebního zákona nebude podléhat režimu stavebního povolení, ale *ex lege* pouhému ohlášení stavby podle § 57 stavebního zákona – v takovém případě by soudní přezkum podmiňujícího správního aktu byl zcela a provždy znemožněn). Stěžovateli také dává za pravdu recentní judikatura Nejvyššího správního soudu, který jako vrcholný soudní orgán ve věcech správního soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování, a který se již přinejmenším jednou v jiné právní věci zcela jasně vyjádřil o způsobilosti rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu se zásahem do významného krajinného prvku k soudnímu přezkumu, a to v rozsudku ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51.

Vzhledem k tomu, že stěžovateli neposkytl ochranu ani městský soud, je plně odůvodněný požadavek, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek tohoto soudu zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zastává stejný názor jako městský soud, tzn. že námitky vznesené stěžovatelem nejsou námitkami občanskoprávními, kvůli nimž by bylo nutné stavební řízení přerušit a odkázat účastníky na soud. Sousedská práva upravená v § 127 občanského zákoníku jsou dle platné judikatury projednávána před soudem až tehdy, když k nežádoucím imisím na sousední nemovitosti dochází, což není tento případ. Žalovaný ohledáním na místě zjistil, že stavba není užívána, žádné imise na pozemky stěžovatele nepronikají, a proto není dán důvod k soudnímu projednání. Námitky, které byly ve správním řízení stěžovatelem uplatněny, nepřekračovaly rozsah pravomoci stavebního úřadu a stavební úřad se s nimi řádně vypořádal ve stavebním řízení, když možné důsledky stavby na její okolí posuzoval na základě vyjádření dotčených orgánů státní správy. Možností úniku imisí čpavku do ovzduší se zabýval Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jako orgán ochrany ovzduší v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2005 (správně 26. 1. 2005), sp. zn. 1059/05-OD-138/05/OŽP-Mh, které potvrdilo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005, č. j. 500/420/502 11/05. Stavbu dále z hlediska ochrany veřejného zdraví posuzovala Krajská hygienická stanice Středočeského kraje a k navrhovanému záměru vyslovila souhlas dne 10. 1. 2005 pod sp. zn. 265/541/05/KH/DrM. Ke stavbě byla zpracována dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí podle § 6 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), a přílohy č. 3

k tomuto zákonu, jenž se týkala závažnosti vlivů stavby na obyvatele nejbližších obytných domů z hlediska různých aspektů (šíření pachů, kapacity jímek, likvidace tekutých i pevných organických hnojiv apod.) Podkladem ke stavebnímu řízení byl dále v souvislosti s ustanovením § 17 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, odborný posudek ohledně produkce čpavku. Stavebník je dle podmínky č. 7 stavebního povolení povinen provést opatření k zamezení kontaminace spodních vod pronikáním hnojiva a podmínkou č. 15 mu proto bylo uloženo, že jímký včetně prvků splaškové kanalizace musí být vodotěsné. Dodržení podmínek stavebního povolení spolu se stanovisky dotčených orgánů chránících veřejné zájmy na jim svěřených úsecích bude stavební úřad zkoumat v průběhu kolaudačního řízení před vyslovením souhlasu s užíváním stavby po provedení stavebních úprav pro účely chovu vepřů. Povolená stavební činnost je v souladu s územním plánem obce Rataje nad Sázavou, podle něhož se objekt včetně pozemku nachází v oblasti vyčleněné pro zemědělskou prvovýrobu. V území je nepřipustné umístění rodinných a bytových domů, jakož i objektů pro individuální rekreaci. Přípustné je zde jen umístění bytu správce nebo majitele (byt stěžovatele se nachází v bývalém zemědělském areálu).

K námitce stěžovatele, že orgán ochrany přírody měl otázku, zda stavba sníží či změní krajinný ráz nebo se dotkne významného krajinného prvku, posuzovat ve správním řízení, odvolací orgán uvádí, že v daném případě nebyly pro zahájení řízení splněny zákonné předpoklady; Ad 1) povolenými stavebními úpravami nemůže dojít k zásahu do krajinného rázu, neboť se neumísťovala nová stavba do krajiny, jednalo se pouze o stavební úpravy stávajícího objektu kravína, jimiž nedojde ke změně výškových ani půdorysných parametrů stavby, ani ke změně jejího vzhledu, Ad 2) rybníčky na pozemku stěžovatele žádným významným krajinným prvkem nejsou a nemohou být, neboť se tam nevyskytují. Jak odvolací orgán zjistil, na tomto místě je louka, což vyplývá i z vyjádření odboru životního prostředí v Kutné Hoře, který byl k řízení podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně příslušný a jehož vyjádření je založeno ve spise. Objekt kravína se podle schváleného územního plánu obce Rataje nad Sázavou nachází v zastavěné části obce v území určeném pro zemědělskou výrobu. Jestliže se jedná o stavbu umístěnou v zastavěné části obce, pak příslušný dotčený orgán podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny řízení dle citovaného ustanovení tohoto zákona po novele z roku 2007 neprovádí. Touto změnou byla uzákoněna dosavadní praxe, kdy příslušné odbory životního prostředí toto řízení u staveb v zastavěném území neprováděly. Žalovaný proto Nejvyššímu správnímu soudu závěrem svého vyjádření navrhuje, aby kasační stížnost žalobce zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a

v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu k věci Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v průběhu správního řízení uplatňoval námitky různého charakteru a některé i opakovaně. Ve vyjádření stěžovatele ze dne 16. 8. 2004, na které stěžovatel odkázal v žalobě, byly námitky stěžovatele formulované následovně - cit.: „...*nesouhlasím se stavebními úpravami objektu kravína č. p. 271, na pozemku st. parcely č. 380 k. ú. Rataje nad Sázavou z těchto důvodů: 1) z oznámení o zahájení stavebního řízení není zřejmé, o jaké stavební úpravy se jedná a k jakému účelu, 2) zda to neohrozí moje využívání objektů a pozemků č. p. 68 a č. p. 71 pro účely trvalého bydlení – tyto objekty jsou v přímém sousedství kravína.*“

Námitky stavební úřad zamítl s tím, že stavební úřad zahájení řízení řádně oznámil všem známým účastníkům řízení, obci i dotčeným orgánům státní správy a tím jim poskytnul možnost nahlédnout do podkladů k rozhodnutí, přičemž postupoval dle ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona, jelikož žádost se týkala změny stavby. Ke druhé námitce v odůvodnění rozhodnutí odkázal na dokumentaci o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zpracované Ing. P. P., z níž citoval, že: „... *vzhledem k charakteru záměru a jeho lokalizaci nebyly shledány závažné vlivy na obyvatele nejbližších obytných domů, které by vznikly v důsledku následného provozu objektů. Předpoklad poškození zdraví obyvatel nejbližších domů v důsledku šíření obtěžujících pachů a amoniaku je vzhledem k jejich koncentraci, vzdálenosti stáje od obytné zástavby a četnosti směru větrů neopodstatněný.*“ V žalobě pak stěžovatel uvedl, že zejména výše uvedená námitka č. 2 se týkala významného zhoršení jeho vlastnického práva k jeho pozemkům a stavbám a jednoznačně tak přesahovala rozsah pravomoci správních orgánů rozhodujících ve stavebním řízení. Tvzení o potenciálním snížení tržní hodnoty jeho nemovitosti stěžovatel uplatnil až v žalobě, kde toto tvrzení nijak dále nerozvedl. Teprve v kasační stížnosti doplnil stěžovatel úvahu o tom, že „... *je nepochybné, že z pohledu vlastníka sousedních nemovitostí je provoz vepřína v bezstelivovém chovu podle jeho mínění mnohem rušivější, potažmo v bezstelivovém chovu (což vyplývá např. ze závazného posudku Krajské veterinární správy pro Středočeský kraje, č. j. 107/2004, ze dne 2. 8. 2004) než provoz kravína.*“ Dále stěžovatel namítal, že si správní orgány opomněly vyžádat podkladové rozhodnutí orgánů ochrany přírody a krajiny ohledně dopadů zamýšlené stavby do významného krajinného prvku, dva bývalé rybníčky a potok nacházející se v těsné blízkosti stávajícího kravína (jak vyplývá ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny – RŽP OkÚ v Kutné Hoře ze dne 20. 1. 1995), a spokojily se pouze s neformálním stanoviskem Městského úřadu v Kutné Hoře.

S ohledem na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval přednostně touto námitkou. Přesto, že stěžovatel v kasační stížnosti formálně namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, žádným způsobem blíže nerozvedl, je povinností kasačního soudu se přezkoumatelností rozsudku zabývat vždy a to z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.), neboť kasační soud je v zásadě soudem přezkumným, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tomuto základnímu atributu jeho rozhodovací činnosti do značné míry brání. Má-li přitom jakékoli rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí: 1) srozumitelné a 2) opřené o dostatek důvodů.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být mimo jiné případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. V přezkoumávaném rozsudku Nejvyšší správní soud žádné vady uvedeného charakteru neshledal, námitku nepřezkoumatelnosti proto odmítl jako zcela nedůvodnou.

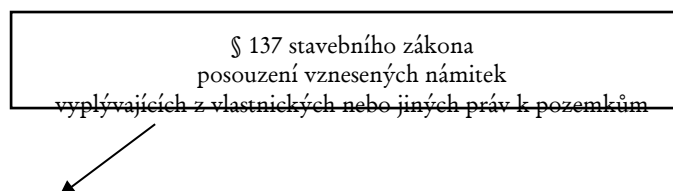
Klíčovou právní otázkou pro posuzování kasační námitky směřující do nesprávného právního posouzení je otázka, zda stavební úřad měl či neměl k vyřešení námitek týkajících se zásahu do vlastnického práva stěžovatele vznesených v řízení o povolení stavebních úprav odkázat účastníky řízení na civilní soud či nikoli, a rozhodl-li o námitkách sám, zda jednal v rámci své pravomoci nebo naopak svou pravomoc překročil.

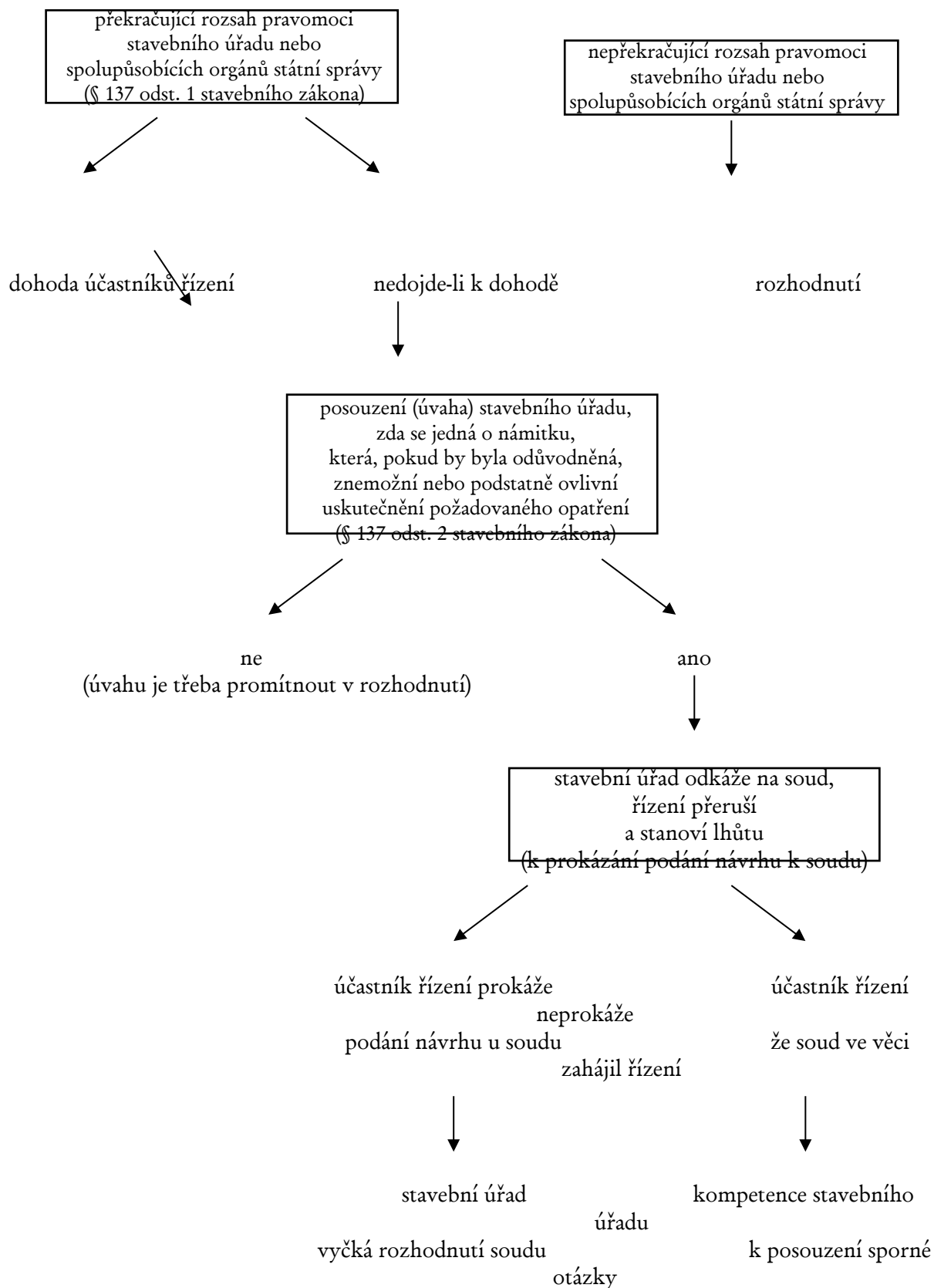
Již před vlastním řešením této otázky je však třeba říci, že nelze sdílet názor žalovaného v té části, jež se týká typové charakteristiky námitek uplatněných stěžovatelem tak, jak je uveden ve vyjádření ke kasační stížnosti, tzn. že námitky jím vznesené ve stavebním řízení nejsou námitkami občanskoprávními. Jakkoli je ustanovení § 137 stavebního zákona v nadpise uvozeno jako „*Občanskoprávní a jiné námitky*“, a je tudíž možné námitky uplatněné účastníky stavebního řízení již principiálně rozdělit minimálně do těchto dvou kategorií, za „*občanskoprávní*“ ve smyslu shora citovaného ustanovení je v obecné rovině z logiky věci nutno považovat všechny námitky, které se jakýmkoli způsobem dotýkají problematiky práv chráněných předpisy v soukromoprávní oblasti, a to zejména práv souvisejících s ochranou vlastnictví (tzn. i se sousedskými vztahy) a s tvrzenými zásahy do těchto práv. Z tohoto hlediska jde v rámci řízení dle stavebního zákona, jakožto veřejnoprávního předpisu, v souladu s dikcí předmětného ustanovení o námitky „*vyplývající z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám*“.

Nejvyšší správní soud při posouzení pravomoci stavebního úřadu ve věci sporných námitek dále vycházel z následujících úvah:

Podle ustanovení § 137 stavebního zákona, ve znění účinném pro posuzované období, tj. pro rok 2005, se stavební úřad provádějící řízení podle tohoto zákona pokusí vždy o dosažení dohody účastníků u těch námitek, které vyplývají z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, ale překračují rozsah pravomoci stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy. Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě o námitce, která, kdyby se zjistilo její oprávnění, by znemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, odkáže stavební úřad navrhovatele nebo jiného účastníka podle povahy námítky na soud, na hospodářskou arbitráž nebo na jiný příslušný orgán a řízení přeruší. Stavební úřad stanoví lhůtu, ve které musí být předložen důkaz, že u soudu nebo u hospodářské arbitráže, popřípadě jiného příslušného orgánu byl podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci. Nebude-li návrh ve stanovené lhůtě podán, může si stavební úřad učinit úsudek o námitce sám a rozhodnout ve věci.

Způsob řešení sousedských sporů při povolování staveb (a tedy i kompetenci stavebních úřadů k projednávání občanskoprávních námitek) bývá v praxi často zejména z důvodu nejednotnosti ve výkladu právní úpravy značně problematický, a to především z hlediska vymezení hranice mezi pravomocí stavebního úřadu a soudu k rozhodování o občanskoprávních a jiných námitkách účastníků řízení. S ohledem na strukturovanost § 137 stavebního zákona a složitost jeho aplikace v praxi Nejvyšší správní soud přistoupil na tomto místě ke grafickému znázornění modelové úvahy stavebního úřadu, jež je nutná pro interpretaci tohoto ustanovení a měla by vždy jeho vlastní aplikaci v každém posuzovaném případě předcházet:





Lze konstatovat, že za „klasické“ občanskoprávní námitky, které pravomoc stavebního úřadu přesahují, se obecně považují námitky zpochybňující samo vlastnické právo nebo jeho rozsah, typicky tehdy, pokud se námitky týkají sporu o hranice pozemku. Vzhledem k zákonné dikci § 137 odst. 1 stavebního zákona však ani u těchto námitok nelze pouze bez dalšího konstatovat, že pravomoc stavebního úřadu zde vůbec není dána. Jinými slovy, tyto námitky svým charakterem pravomoc stavebního řádu zcela doslova vzato jen „přesahují“, tzn. že pravomoc stavebního úřadu se jimi zabývat dána sice *a priori* je a vyplývá přímo ze zákona, ale není-li zde vůle účastníků řízení k dohodě, pak pravomoc autoritativně o námitkách tohoto typu rozhodnout patří soudu (a to pouze tehdy, využijí-li účastníci této možnosti a návrh k civilnímu soudu ve lhůtě stavebním úřadem jim k tomu určené sami podají). Neučiní-li tak, pak se pravomoc opět „vrací“ stavebnímu úřadu, a to již v plné míře, tzn. že stavební úřad je již oprávněn o těchto námitkách sám rozhodnout. Tento souběh pravomocí, resp. jejich „přelévání“, či dalo by se také říci jistá elasticita je vysvětlitelná tím, že účelem stavebního řízení je dospět vždy co nejhospodárnější a nejrychlejší cestou k vyřešení všech námitok a sporů, a tím i k efektivitě tohoto řízení. Podstatná je však především skutečnost, že o tento typ námitok se v daném případě nejednalo.

Dalším okruhem občanskoprávních námitok jsou pak námitky, které svým charakterem rozsah pravomoci stavebního úřadu nikterak nepřekračují, a stavební úřad je tak příslušný o nich rozhodnout buď sám nebo v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, od nichž si dle typu konkrétní námitky vyžádá stanovisko. Nejčastěji jde o námitky proti předpokládanému zastínění sousedních pozemků či stávajících staveb stavbou budoucí, námitky proti hlučnosti či prašnosti způsobené jejím provozem apod. Oporu pro řešení těchto problematických otázek ve stavebním řízení lze najít v prováděcích předpisech, v posuzovaném období konkrétně ve vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, platné a účinné od 1. 7. 1998 (dále jen „OTP“). Podle ustanovení § 4 odst. 1 OTP, ve znění účinném do 30. 12. 2006 platí: *„Při umísťování staveb a jejich začleňování do území musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy, a předpokládaný rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou mírou obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích.“*

Jako rozhodné kritérium pro určení intenzity nežádoucích vlivů budoucích staveb na okolí (dále jen „imise“), které bezpochyby mohou narušit *status quo* a mohou tak být zásahem do tzv. „pokojného stavu“ ve smyslu § 5 občanského zákoníku, je zde tzv. „přípustná míra“, která je zpravidla měřitelná podle příslušných technických norem (nejčastěji při posuzování námitok proti

předpokládanému zastínění sousedních pozemků či stávajících staveb stavbou budoucí nebo proti hlučnosti způsobené provozem stavby). Z judikatury zejména Nejvyššího soudu vyplývá, že „*přípustnou mírou*“ podle právních předpisů včetně občanského zákoníku je třeba rozumět „*míru přiměřenou poměrům*“ podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku.

Ve smyslu výše uvedeného ustanovení občanského zákoníku se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy nejen hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním nebo vibracemi, ale například ani vnikáním chovaných zvířat na sousedící pozemek či nešetrným, popřípadě v nevhodné roční době uskutečňovaným odstraňováním kořenů stromu nebo větví stromu přesahující na pozemek jiného vlastníka.

K obtěžování sousedů těmito nehmotnými *imisemi* souvisejícími se stavbou nebo jejím provozem, které nejsou dle žádných technických norem měřitelné nebo jsou měřitelné jen velmi obtížně (např. pachy či zvuky doléhající ze sousedního objektu, což je právě případ stěžovatele), se opakovaně vyjádřil Nejvyšší soud ve své judikatuře k této problematice, kterou vzhledem k jejímu rozsahu lze považovat již za ustálenou a setrvalou, a ze které vyplývá, že v řízení podle stavebního zákona lze uplatnit všechny námitky vycházející z vlastnických práv k pozemkům a stavbám, tedy i námitky obsahově odpovídající § 127 odst. 1 občanského zákoníku (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 1999, č. j. 2 Cdon 1889/97 - 175, rozsudek ze dne 5. 9. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1150/99, uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 1/2001, popř. usnesení ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2929/99, publikované pod č. C 794 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck, sv. 11, a další judikaturu věcně související s R 3/1988 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu týkající se způsobu ochrany před imisemi nejružnějšího druhu „*ve civilní oblasti*“ v rámci občanského soudního řízení).

Také Nejvyšší správní soud již zmíněnou judikaturu Nejvyššího soudu v některých svých rozhodnutích reflektoval (např. v rozsudku ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007 - 104), a k některým „*imisím*“ v rámci této specifické kategorie se vyslovil. Námitky tohoto typu by se daly obecně charakterizovat tak, že jde o námitky vztahující se k možnému zásahu do vlastnického práva zhoršením kvality života (narušení „*pohody bydlení*“ ve smyslu vyhlášky OTP platné a účinné v posuzovaném období). Zahrnout mezi ně lze třeba námitky týkající se ztráty výhledu a s ní související eventuality snížení tržní hodnoty sousední nemovitosti, což obdobně namítá stěžovatel v souvislosti s diskomfortem způsobeným provozem

blízkého vepřína nebo i možné ztráty soukromí v důsledku odnětí „*privátní zóny*“, jež může být narušena kupříkladu stavbou obytné terasy v sousedství - viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 – 83, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, č. j. 3 As 68/2006 – 90, případně rozsudek ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116). V citovaných rozhodnutích vycházel zdejší soud z premisy, že posouzení námitek tohoto typu spadá do kompetence stavebního úřadu.

Podle názoru zdejšího soudu o námitce budoucích očekávaných imisí stavební úřad rozhodnout musí a civilnímu soudu přísluší rozhodovat o nich teprve tehdy, pokud již nastaly (a tedy existují a trvají). Tento názor vyplývá z logiky věci a je založen na nevysloveném předpokladu, že není možno ochranu před takovými zásahy odepřít, existují-li, a z tohoto hlediska by bylo kontraproduktivní, jestliže by této ochraně před narušením pokojného stavu (ochrana soukromoprávními prostředky) nepředcházela preventivní ochrana ve stavebním řízení, tzn. ochrana veřejnoprávní povahy (tj. již ve fázi potenciální hrozby zásahu do vlastnických práv). V těchto případech pak pravomoc k posouzení občanskoprávních námitek přísluší stavebnímu úřadu.

Jakkoli tedy rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1935/2003, jenž se týká vypouštění odpadních, drenážních a dešťových vod, na který proto stěžovatel poukazuje ve své kasační stížnosti, skutečně věcně souvisí s případem stěžovatele, s výše uvedeným právním názorem není v rozporu, neboť v tomto případě účastník řízení před obecným soudem prvního stupně podal žalobu ve věci zásahů do vlastnického práva, které dle jeho tvrzení v době podání žaloby již existovaly.

Kasační námitce, že v posuzovaném případě měl stavební úřad řízení přerušit a odkázat účastníky (kterým se nedařilo dosáhnout dohody) na civilní soud, proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Podle názoru zdejšího soudu bylo posouzení námitek, které stěžovatel ve stavebním řízení uplatnil, v rozhodovací pravomoci stavebního úřadu, a ten proto nikterak procesně nepochybil, když se s námitkami sám vypořádal, aniž by řízení přerušil. Nepochybil tedy ani městský soud, když postup správních orgánů v prvním i druhém stupni řízení shledal správným a zákonným. Zároveň je zřejmé, že právo stěžovatele po dokončení a zprovoznění povolené stavby se případně domáhat občanskoprávními prostředky ochrany u civilního soudu proti obtěžování *imisemi* již existujícími (pokud by nějaké skutečně nastaly), tím zůstává nedotčeno. Tímto Nejvyšší správní soud odmítá i argumentaci stěžovatele Listinou základních práv a svobod, jakož i Evropskou úmluvou, jak ji uplatnil v kasační stížnosti, že by vlastnickému právu stěžovatele nebyla poskytnuta ochrana. Naopak, jak z výše nastíněných úvah vyplývá, je mu tato ochrana

poskytována v plné míře v každé fázi, tzn. jak ve fázi existujícího zásahu (civilní soud), tak ve fázi jeho budoucí hrozby (stavební úřad).

Ohledně druhé námitky, týkající se vady stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody, Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem potud, že dle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 -39, musí být udělení souhlasu či nesouhlasu dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny s umístěním stavby, která by ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, vydáno ve formě správního rozhodnutí. Rozhodování správního orgánu však přichází v úvahu pouze v situaci, kdy na konkrétní právní vztahy se stavbou souvisící zákon o ochraně přírody a krajiny dopadá (podle pozdějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65).

V odůvodnění shora citovaného rozsudku kasační soud uvedl, že kompetenci orgánu ochrany přírody k vydání souhlasu zakládá zákon touto formulací: *„K umístění a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.“* Ustanovení § 126 odst. 1 a 2 stavebního zákona pak stanoví: *„(1) Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. (2) Je-li tímto zákonem stanoven postup při přezkoumávání zájmů chráněných zvláštními předpisy a při uplatňování stanovisek nebo obdobných opatření dotčených orgánů státní správy, postupují podle něho dotčené orgány státní správy, uvedené v odstavci 1. Právo těchto správních orgánů, vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví.“*

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovedl, že z praktického hlediska je zřejmé, že požadavek rozhodování orgánů ochrany přírody o zásahu do krajinného rázu při umístění libovolné stavby v jakémkoli území, by v praxi vedl ke zcela absurdním důsledkům, které jsou v běžném životě obtížně představitelné, k enormnímu zvýšení počtu zbytečně vydávaných formálních rozhodnutí, nemluvě pak o zbytečném administrativním zatížení účastníků řízení. Připustil-li by se názor, že při umístění jakékoli stavby kamkoli musí být rozhodnuto *eo ipso* také o souhlasu (nesouhlasu) se snížením nebo změnou krajinného rázu, znamenalo by to, že zákonodárce presumoval fikci, že umístěním jakékoli stavby současně dochází ke snížení nebo změně krajinného rázu; takový výklad zákona by ale překročil meze i toho nejširšího extenzivního výkladu. Tímto výkladem by se stala ustanovení o tom, které právní vztahy vlastně upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 1, 2

a 3 zákona) zbytečná a bylo by zbytečné vymezovat většinu pojmů, se kterými zákon pracuje jako se svým definičním okruhem. A konečně, musel-li by orgán ochrany přírody rozhodnout při umísťování stavby vždy o udělení souhlasu nebo nesouhlasu se zásahem, stala by se jeho pravomoc pravomocí neomezenou (nikdy by nemohl vydat rozhodnutí mimo rámec vlastní pravomoci, tj. nikdy by nemohl vydat paakt). Takový výklad by však odporoval ústavnímu principu, že každý správní orgán musí mít vymezen okruh své působnosti, mimo nějž mu nepřísluší konat a zasahovat do práv a povinností jiných osob. Proto soud vyložil posuzovanou otázku tak, že samotné ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokládá rozhodování samo jen tam, kde jde o umísťování stavby, která by vůbec (pojmově) mohla krajinný ráz snížit nebo změnit. V takovém případě ovšem - jak judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu - je rozhodování nutné a úsudek o tom, že stavba krajinný ráz snížit nebo změnit nemůže, nelze učinit mimo správní řízení.

Z těchto důvodů soud dospěl k závěru, že pravomoc orgánu ochrany přírody k vydávání rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu při umístění stavby (§ 12) bude dána především při splnění dvou podmínek: jde o stavbu, která svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit, a dále je umísťována v krajině krajinným rázem charakterizované. Vždy ale pravomoc orgánu ochrany přírody bude podmíněna také tím, že mají být řešeny právní vztahy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny, což zákon vyjadřuje svým účelem je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji (§ 1). Ochranou přírody a krajiny (§ 2 stejnojmenného zákona) se rozumí péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Tím jsou současně vymezeny společenské vztahy, které zákonodárce zamýšlel zákonem regulovat jako právní vztahy. Také další pojmy užívané zákonem (v tomto případě „krajinný ráz“) musí být vykládány v souladu s úvodními ustanoveními zákona a nikoli způsobem zjevně extenzivním, účel zákona přesahujícím.

Krajinným rázem, který není v uvozujících ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 3 - *Vymezení pojmů*) definován, se proto dle odst. 1 předmětného ustanovení (tj. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny) rozumí „... zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.“ Jakkoli tedy zůstává v jistém smyslu diskusní otázka, jak široký může být (z hlediska jeho jemných

nuancí) výklad pojmu krajinný ráz a co do něj lze a co naopak již nelze v intencích tohoto zákona zahrnout, je patrné, že krajinným rázem v žádném případě nelze rozumět interiér kravína či vepřína. Z tohoto pohledu je pak nerozhodné, že Nejvyšší správní soud již před přijetím závěrů vyjádřených ve shora konkretizovaném usnesení rozšířeného senátu v rozsudku ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 – 51, na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje, judikoval, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tím spíše to znamená, že pokud by zájmy ochrany přírody byly a mohly být skutečně dotčeny, pak stěžovatel mohl závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (i když nebylo vydáno ve formě správního rozhodnutí) napadnout samostatnou žalobou, což však neučinil.

Bez zajímavosti není ani okolnost, že z veškerého dostupného spisového materiálu, který má Nejvyšší správní soud k dispozici, vyplynuly významné pochybnosti o tom, zda se vůbec předmětné rybníčky, které jsou dle tvrzení stěžovatele ze zákona [§ 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny] významným krajinným prvkem, a jejichž ohrožení se stěžovatel zejména obává, ve skutečnosti na pozemcích stěžovatele nacházejí. Specifikované parcely (494 a 496/1) jsou sice vedeny v katastru nemovitostí jako vodní plocha (což kasační soud ověřil jak z fotokopie staršího výpisu z katastru nemovitostí založeného ve spise, tak i využitím on-line systému nahlížení do katastru nemovitostí na www stránkách k datu 19. 5. 2008), ze své úřední činnosti je však Nejvyšší správní soud obeznámen také s tím, že za účelem posouzení případného poškození stěžovatelových rybníčků vlivem stavební činnosti v sousedství byl vypracován hydrogeologický posudek, a to ve věci sp. zn. 9 As 84/2007, který existenci rybníčků zpochybňuje. Tomu, že na pozemcích stěžovatele žádný „*pstruhový rybník*“, jak charakterizuje příslušnou parcelu v odvolání stěžovatel (dle doslovné citace z rozhodnutí stavebního úřadu v prvním stupni), který by ustájení ovcí a vepřů či jiných hospodářských zvířat v blízké farmě ohrožovalo, není, také nasvědčují další indicie, jako např. vyjádření ze strany odboru životního prostředí Kutná Hora k stěžovatelem podané žalobě ze dne 12. 3. 2007. Podle tohoto vyjádření již jeden z rybníčků téměř zcela vyschl a je na něm trvalý travní porost vlastníkem řádně obhospodařovaný a druhá dotčená parcela má spíše charakter mokřadu (Ing. P. Z. ve stížnosti upozorňující na nesoulad v evidenci katastru nemovitostí ze dne 8. 5. 2006 dokonce tvrdí, že „... jde o stav známý již více než 50 let ...“). Prakticky stejné jsou i závěry místního šetření provedeného stavebním úřadem v posuzované lokalitě dne 30. 5. 2006. Tomu, že jde o rybníčky, které zanikly již před mnoha lety, svědčí i další zmínky v dokumentech založených ve spisovém materiálu, v nichž se odkazuje i na starší výpis z pozemkových knih, v nichž byly tyto pozemky zapsány jako močál a pastva. Ostatně i sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí (část I. – Skutkový a právní stav), že cit.: „... stavbou mohou být zasaženy dva bývalé rybníčky...“.

V této souvislosti je také třeba závěrem zdůraznit, že stěžovatel nikterak nekonkretizoval, jakým způsobem by mohly být rybníčky, ať už existující či vyschlé, přestavbou vnitřních prostor sousedního hospodářského objektu poškozeny a jaké konkrétní dopady do jeho subjektivních zákonem chráněných práv vlastně jím tvrzená vada řízení měla založit.

Nejvyšší správní soud proto i tuto kasační námitku odmítl jako nedůvodnou. Na shora uvedené závěry již nemá vliv názor stěžovatele (který kasační soud plně sdílí), že pro vznik povinnosti vyžádat si ve smyslu § 126 stavebního zákona souhlas dotčeného správního orgánu není rozhodující, o jaký typ řízení podle tohoto předpisu se jedná (tedy zda jde o řízení o povolení stavby podle § 66 tohoto zákona nebo jen o povolení změny v užívání stavby dle § 85 téhož právního předpisu). Tento názor naopak potvrzuje shora vyslovené závěry, neboť rozhodujícím faktorem je zde právě ono dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, nikoli druh řízení dle stavebního zákona.

Ve světle všech shora uvedených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, odvolacímu správnímu orgánu náklady nad rámec jeho činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. května 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu