



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 Převrátiská 330, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2005, č. j. 143862/2005/OŽP-Bab, ve věci vydání stavebního povolení, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. P. Z.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, č. j. 7 Ca 34/2006 - 59,

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 30. 11. 2005, č. j. 143862/2005/OŽP-Bab. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“), ze dne 14. 9. 2005, č. j.

84/2007 -

18723/05/16035/ZPR/TIS, kterým bylo povoleno zřízení vodního díla - vrtané studny podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) a ustanovení § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) se souhlasem místně příslušného odboru životního prostředí a výstavby Městského úřadu Uhlířské Janovice (dále jen „stavební úřad“), a to na pozemku p. č. 500/2, katastrální území Rataje nad Sázavou, číslo hydrologického pořadí 1-09-03-1 098, číslo hydrogeologického rajónu 632 – krystalinikum v povodí střední Vltavy, a zároveň bylo tímto rozhodnutím vydáno i související povolení k nakládání s podzemními vodami z neveřejného zdroje spočívající v jejich odběru ve stanoveném množství [v průměru 0,126 litru za sekundu, 10,9 m³/den, 326, 7 m³/měsíc a 3 920 m³/rok, max. 16,34 m³/den (0,189 l/s) a krátkodobě čerpané množství vody bylo stanoveno (dle výkonu čerpadla) na max. 1 l/s], ve prospěch Ing. P.Z., bytem v M. 8, za účelem zásobování areálu živočišné výroby v osadě N. D. vodou na dobu 50 let.

Městský soud neshledal opodstatněnou žalobní námitku zpochybňující postup správního orgánu, který měl stěžovatele s jeho námitkami odkázat na obecný soud rozhodující v občanskoprávním řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že postup dle ustanovení § 137 stavebního zákona přichází v úvahu pouze za splnění dvou předpokladů. Předně se musí jednat o takovou námitku, o níž primárně nepřísluší rozhodnout stavebnímu, resp. vodoprávnímu, úřadu nebo spolupůsobícím orgánům státní správy, a současně musí jít o námitku, která vyplývá z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, a která by právě s ohledem na tuto svou povahu realizaci stavby znemožnila nebo by ji umožnila v podstatně jiné míře či formě. Takovou námitkou je např. námitka a zpochybnění vlastnického práva (popř. jeho rozsahu) tehdy, když je doložení práv k pozemku či stavbě předpokladem pro vydání stavebního povolení. Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě o takové námitce, musí o ní rozhodnout soud, na který musí být účastník řízení postupem dle § 137 stavebního zákona s příslušnou námitkou odkázán. Námitky vznesené stěžovatelem ve správním řízení týkající se ohrožení výše hladiny a vydatnosti studny stěžovatele a zásahu do hydrogeologických poměrů v daném místě však takovou povahu neměly a rozsah pravomoci stavebního, resp. vodoprávního, úřadu dle názoru městského soudu nepřekračovaly.

Jako důvodnou neshledal soud ani druhou námitku spočívající v tvrzení, že správní orgány si v řízení opomněly vyžádat souhlas orgánu ochrany přírody jako podkladové rozhodnutí podle ustanovení § 4 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“), s tím, že v daném případě stavební úřad a orgán ochrany přírody postupovaly v řízení v úzké součinnosti a stavební úřad měl při rozhodovací činnosti k dispozici stanovisko orgánu ochrany přírody o tom, že

84/2007 -

proti uvedené stavbě nemá námitek, a zároveň bylo ze skutkového stavu zřejmé, že stavba krajinný ráz neovlivní. Orgán ochrany přírody proto správní řízení ve věci souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny důvodně nezahajoval a nebyl zde ani důvod pro to, aby k zahájení takového řízení dal podnět stavební úřad. Řízení o povolení stavby tedy podle názoru městského soudu nebylo zatíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí.

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, dále 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.

Konkrétně stěžovatel ve svém podání uvádí, že jako účastník vodoprávního řízení podával námitky proti záměru osoby zúčastněné, a to především z důvodu, že by realizací vrtané studny byla ohrožena výše hladiny a vydatnost jeho vlastní studny a bylo by zasaženo do hydrologických poměrů jeho rybníčků na pozemcích parc. č. 494 a 496/1 v k. ú. Rataje nad Sázavou, které jsou dle § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny významnými krajinnými prvky. V daném případě se nejedná o běžnou domovní studnu, ale o velkoodběr vody pro podnikání osoby zúčastněné. Stavební úřad měl podle jeho názoru již v prvním stupni odkázat jeho a osobu zúčastněnou s vyřešením stěžovatelových námitek na občanskoprávní soud dle § 115 odst. 1 vodního zákona a § 137 stavebního zákona, neboť bylo více než zřejmé, že dohoda mezi účastníky řízení není možná, a zároveň se přinejmenším v případě námitek ze dne 28. 4. 2005 jednalo o námitky, které vzhledem k tomu, že se týkaly významného dotčení vlastnického práva stěžovatele k jeho pozemkům a stavbám, jednoznačně přesahovaly rozsah pravomoci správního orgánu rozhodujícího v řízení o stavebním povolení k vodnímu dílu, neboť správní orgán postrádá kompetenci rozhodovat o zásazích, příp. o ochraně práva vlastnického v oblasti soukromého (sousedského) práva. Za klasické občanskoprávní námitky jsou obecně považovány námitky zpochybňující samo vlastnické právo nebo jeho rozsah, nesprávnost hranice pozemku v terénu, vydržení, protichůdné námitky spoluvlastníků, zasahování do sousedního pozemku ve vlastnictví jiného subjektu, nerespektování existující služebnosti nebo jiného věcného břemene. Jelikož realizací stavby studny dochází k zásahu do hydrologických poměrů daného území, je zřejmé, že tím mohou být zasaženy i sousední pozemky ve vlastnictví stěžovatele, a tudíž se podle stěžovatele jedná o námitku občanskoprávní, jejíž posouzení je toliko v kompetenci příslušného soudu. I přes zásadní charakter stěžovatelových námitek vydal vodoprávní úřad rozhodnutí, kterým odběr podzemní vody a stavbu vrtané

84/2007 -

studny povolil, žalovaný rozhodnutí potvrdil a odvolání stěžovatele zamítl. Městský soud jeho žalobu též zamítl. V odůvodnění napadeného rozsudku soud konstatuje, že v dané věci byl vyhotoven znalecký posudek, na jehož základě byl správní orgán oprávněn rozhodnout ve věci sám. Nijak však nezmiňuje skutečnost, že proti znaleckému posudku podal stěžovatel řadu námitek, s nimiž se správní orgány žádným způsobem nevypořádaly. Městský soud učinil závěr, že správní orgány byly oprávněny na základě znaleckého posudku samy rozhodnout, podle přesvědčení stěžovatele však zatížily svá rozhodnutí vadou, která spočívá v nepřezkoumatelnosti jejich rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Další kasační námitkou stěžovatel brojí proti pochybení správních orgánů, které si opomněly vyžádat podkladové rozhodnutí orgánu ochrany přírody ohledně souhlasu, příp. nesouhlasu, se zásahem do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a spokojily se pouze s neformálním stanoviskem dotčeného orgánu ochrany přírody, projeveným ústně při místním šetření dne 2. 8. 2005, které obsahovalo *„bezprocesní, neodůvodněné a nepřezkoumatelné vyjádření v tom smyslu, že orgán ochrany přírody nemá připomínky“*. V této souvislosti stěžovatel poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 4/2005, kterým Nejvyšší správní soud rozhodl, že v praxi dříve zastávaný názor, dle něhož rozhodnutí v podobě souhlasu či nesouhlasu orgánu ochrany přírody se zamýšlenou stavbou je třeba vydávat pouze tehdy, pokud správní orgán dospěje k názoru, že stavba sníží či změní krajinný ráz, je nesprávný. Dle současného názoru Nejvyššího správního soudu není možné, aby předběžné zkoumání této otázky, tj. *„zda stavba sníží či změní krajinný ráz, probíhala mimo řádný rozhodovací proces a byla tak de facto nepřezkoumatelná. Závěr správního orgánu musí být dle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu přezkoumatelný nejen z důvodu nezbytné právní jistoty, ale též proto, aby se fyzické a právnické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy či povinnosti, které mohou být příslušným závěrem dotčeny, k němu mohly vyjádřit, předkládat návrhy, stanoviska, důkazní prostředky a uplatňovat i ostatní práva účastníků řízení. Správní orgán proto musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, a tuto skutečnost může zjistit jedině z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud takové rozhodnutí mezi podklady pro vydání rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí“*.

Městský soud ohledně námitky chybějícího souhlasu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny odkázal na vyjádření orgánu ochrany přírody při ústním jednání dne 2. 8. 2005 (viz shora), kde dotčený orgán poté, co byl seznámen se všemi skutečnostmi relevantními pro rozhodnutí o povolení vodního díla i povolení k odběru podzemní vody, sdělil, že k zamýšlené stavbě nemá připomínky. Podle názoru městského soudu nebude mít stavba na krajinný ráz vliv

84/2007 -

vzhledem k jejímu umístění v uzavřeném prostoru zemědělského areálu. K tomu stěžovatel uvádí, že stavba studny sama o sobě pravděpodobně do krajinného rázu zasáhnout nemůže, avšak podstata tvrzeného zásahu do krajinného rázu tkví v něčem jiném, a to v zásahu do hydrologických poměrů rybníčků, které jsou významnými krajinnými prvky, a dále v možném zásahu do výše hladiny a vydatnosti jeho vlastní studny. Argumentaci soudu, že *„po orgánu ochrany přírody nelze požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle výše zmíněného ustanovení, neboť umísťuje-li se stavba do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude“*, není možno podle názoru stěžovatele s ohledem na podstatu věci považovat za relevantní.

Stěžovatel závěrem podle ustanovení § 107 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 73 odst. 2 – 4 téhož předpisu navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Odvolací orgán se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

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, stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 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.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

K návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 11. 2007, č. j. 9 As 84/2007 - 91, kterým odkladný účinek kasační stížnosti nebyl přiznán. Usnesení nabylo právní moci dne 3. 12. 2007.

S ohledem na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud přednostně zabýval touto námitkou, neboť nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat *ex offio*. Nelze se totiž zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí po formální stránce. Nejvyšší správní soud jakožto kasační soud je v zásadě soudem přezkumným, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tomuto základnímu atributu jeho rozhodovací činnosti do značné míry brání. Má-li 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.

84/2007 -

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů, jakož i v důsledku jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích 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, neboť výrok rozhodnutí je řádně odůvodněn a toto odůvodnění není možno považovat za nesrozumitelné. Námitka stěžovatele, že z odůvodnění napadeného rozsudku není patrné, jaký skutkový stav má městský soud na mysli, nemůže vzhledem k rekapitulační části rozsudku, ze kterého je skutkový stav zřejmý, sama o sobě obstát. Ze spisového materiálu pak Nejvyšší správní soud nezjistil ani „jinou vadu řízení před soudem“, jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitku nepřezkoumatelnosti proto Nejvyšší správní soud odmítl jako nedůvodnou.

Klíčovou právní otázkou pro posuzování další 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 vydání stavebního povolení na vybudování studny odkázat účastníky na řízení před civilním soudem či nikoli, a rozhodl-li o námitkách sám, zda jednal v rámci své pravomoci nebo naopak svou pravomoc překročil.

Na tomto místě je třeba úvodem k dané problematice poznamenat, že vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem v souladu s ustanovením § 115 odst. 1 tohoto právního předpisu postupují podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl, což je právě posuzovaný případ. Na danou věc tedy ohledně řešení námitek stěžovatele uplatněných ve vodoprávním řízení o vybudování vrtané studny jakožto vodního díla přímo dopadá ustanovení § 137 stavebního zákona.

Za „občanskoprávní“ námitky ve smyslu shora citovaného ustanovení, jenž je uvozeno nadpisem „Občanskoprávní a jiné námitky“ (a předpokládá tak existenci a řešení i typově jiné kategorie námitek než jen námitek občanskoprávních), 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

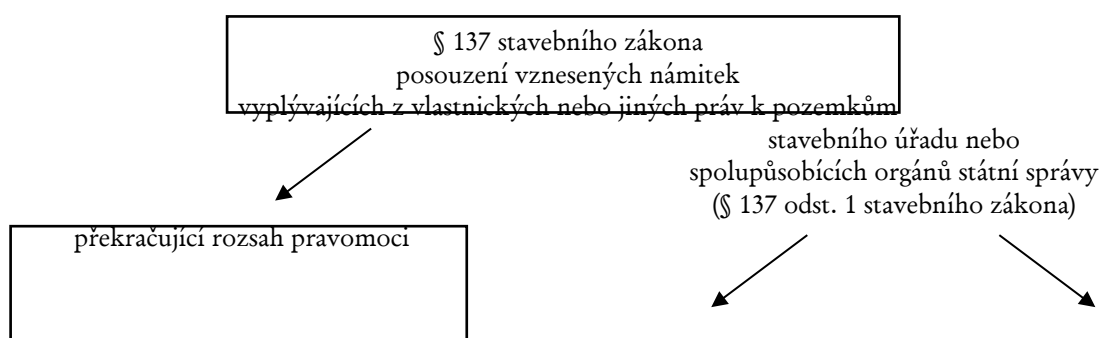
84/2007 -

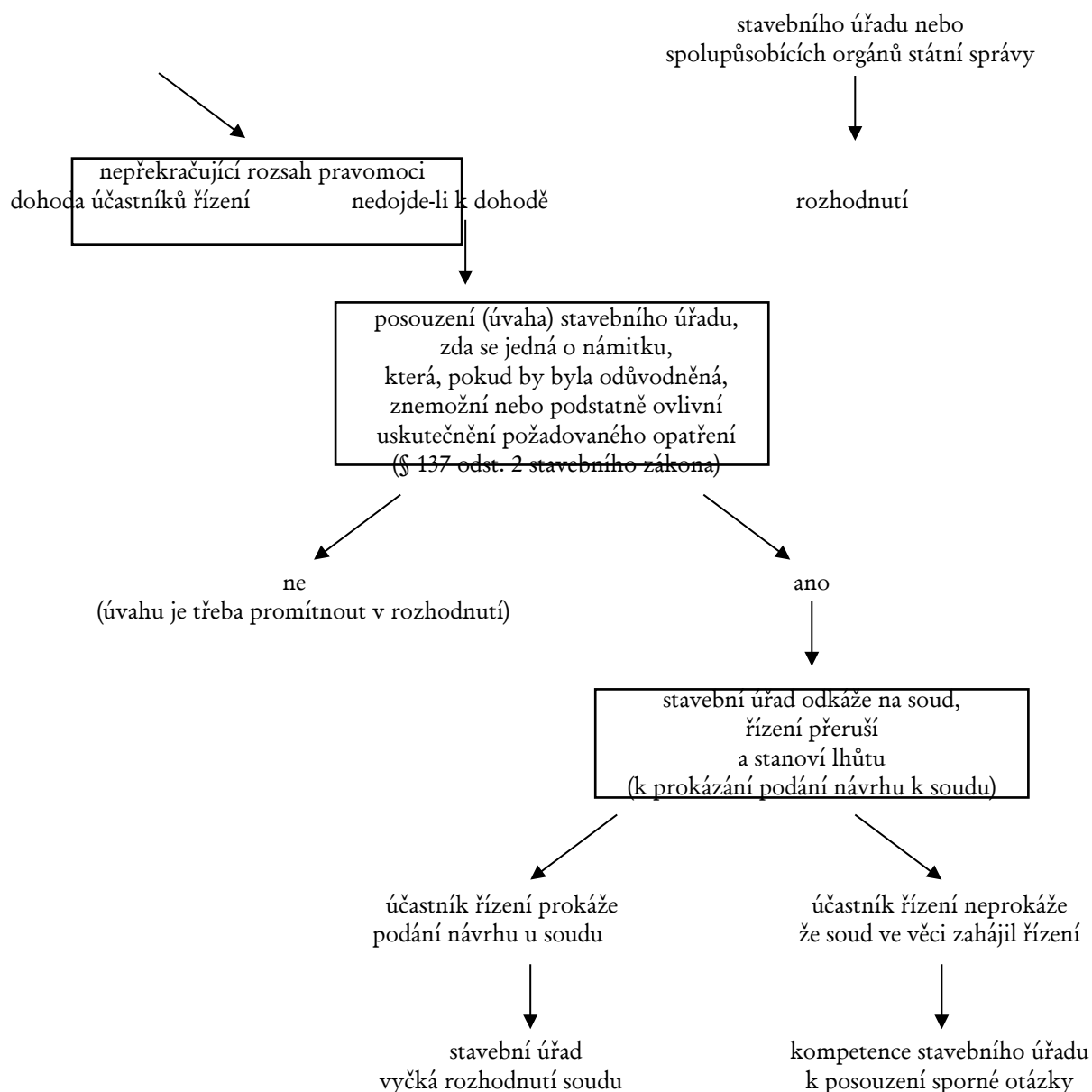
předmětného ustanovení o námitky „*vyplývající z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám*“.

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 námitky 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 námitkách nelze pouze bez dalšího konstatovat, že pravomoc stavebního úřadu zde vůbec není dána. Jinými slovy, tyto námitky svým charakterem pravomoc stavebního úřadu zcela doslova vzato jen „přesahují“, tzn. že pravomoc stavebního úřadu zabývat se jimi 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

84/2007 -

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 námitek a sporů, a tím i k efektivitě tohoto řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však o tento typ námitek v daném případě nejednalo.

Dalším okruhem občanskoprávních námitek 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, účinné od 1. 7. 1998 (dále jen „OTP“). Rozhodným kritériem pro určení intenzity nežádoucích vlivů budoucích staveb na okolí je tzv. „přípustná míra“, která je zpravidla měřitelná podle příslušných technických norem. Z ustálené judikatury (a to zejména z judikatury Nejvyššího soudu) pak dále vyplývá, že „přípustnou mírou“ podle právních předpisů včetně občanského zákoníku je třeba rozumět i „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 nešetřením, popřípadě v nevhodné roční době uskutečňovaným odstraňováním kořenů stromu nebo větví stromu přesahující na pozemek jiného vlastníka.

Nejvyšší soud se ve své judikatuře opakovaně postavil na stanovisko, 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 týkající se způsobu ochrany před imisemi nejružnějšího druhu „v civilní větví“ v rámci občanského soudního řízení).

84/2007 -

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 (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, všechny zveřejněné na www.nssoud.cz). V citovaných rozhodnutích vycházel zdejší soud z premisy, že posouzení námitek tohoto typu spadá do kompetence stavebního úřadu. Podle názoru kasačního 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 odeprít, existují-li, a z tohoto hlediska by bylo kontraproduktivní, jestliže by této ochraně před narušením pokojného stavu (ochrana soukromoprávními prostředky) nepředcházela ochrana preventivní ve stavebním řízení, tzn. ochrana veřejnoprávní povahy (tj. již ve fázi potenciální hrozby zásahu do vlastnických práv). Pravomoc k posouzení občanskoprávních námitek proto v takových případech přísluší stavebnímu úřadu.

V posuzované věci se jednalo o námitku, že realizací studny Ing. P. Z. za účelem zásobování vodou blízkého areálu živočišné výroby dochází, resp. může dojít, k zásahu do hydrologických poměrů v daném území, a mohou tak být zasaženy i pozemky ve vlastnictví stěžovatele.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatel v průběhu správního (vodoprávního) řízení kromě námitek týkajících se vedení správního spisu uplatňoval především námitky spočívající v nesouhlasu s vybudováním nové studny v těsném sousedství jeho pozemků z důvodu ohrožení výše hladiny a vydatnosti jeho vlastní studny, jakož i z důvodu obav z poškození nebo zničení rybníků (které jsou významnými krajinnými prvky) a zásahu do hydrologických poměrů na parcelách č. 494 a 496/1 v k. ú. R. n. S.

Všechny námitky vodoprávní úřad zamítl, s tím, že v odůvodnění rozhodnutí odkázal na hydrogeologický posudek a projekt vypracovaný RNDr. Š. v březnu 2005, jenž byl na základě výzvy ze strany správního orgánu doplněn dodatkem ze dne 20. 5. téhož roku. V odůvodnění rozhodnutí vodoprávní úřad odkázal na odborné posouzení (především na konstatování v něm uvedené), že k ovlivnění povrchových vod zadržovaných na pozemcích shora specifikovaných parcel, vedených v katastru nemovitostí jako vodní plocha, nedojde. V dodatku č. 2 k tomuto posudku je pak uvedeno, že „*obava o zásah do hydrogeologických poměrů ve vztahu k okolnímu jímání podzemních vod, tak i vývěru a povrchovým vodám) je prakticky nulová*“. Nejvyšší správní soud k těmto závěrům nezaujal věcné stanovisko, neboť k řešení byla předložena pouze otázka, zda k posouzení

84/2007 -

předmětných námitek, které stěžovatel ve stavebním řízení uplatnil, měl stavební úřad dostatek rozhodovací pravomoci, a na tuto otázku odpověděl kladně. Podle názoru zdejšího soudu vodoprávní úřad nikterak procesně nepochybil, když se s námitkami sám vypořádal, aniž by řízení přerušil a odkázal účastníky pro jejich řešení na civilní soud. Nepochybil proto ani městský soud, když postup správních orgánů v prvním i druhém stupni (v němž odvolací orgán postup vodoprávního úřadu svým rozhodnutím potvrdil) řízení shledal správným a zákonným.

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.

Poslední kasační námitka stěžovatele se týkala pochybení správních orgánů, které zatížily řízení vadou tím, že nevzaly v úvahu závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, podle nichž 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. Stěžovatel v žalobě výslovně uvedl, že správní orgány významně pochybily v řízení o vydání stavebního povolení, když povolily přestavbu, která může ohrozit významný krajinný prvek, aniž by v podkladech pro toto rozhodnutí byl souhlas orgánů ochrany přírody. V daném případě se příslušné orgány spokojily pouze s neformálním stanoviskem Městského úřadu v Kutné Hoře, odboru životního prostředí, projeveném ústně při místním šetření dne 2. 8. 2005. Předmětné stanovisko orgánu ochrany přírody stěžovatel v žalobě označil za „*neprocesní, neodůvodněné a nepřezkoumatelné vyjádření*“. Dále pak citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 -39, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 4/2005, dle kterého „*skutečnost zda může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, lze ve stavebním řízení zjistit jedině z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny*“.

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu je upraven v ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona je stanoven požadavek na opatření závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Toto stanovisko si musí opatřit ten, kdo takové zásahy zamýšlí (jimiž se rozumí zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, úpravy vodních toků, těžba nerostů apod.), nikoli správní orgán. Pokud jde o obecnou povinnost stavebníka zajistit si stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukázal městský soud na skutečnost, že stavební úřad v případě předmětné stavby v souladu

84/2007 -

s ustanovením § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona upustil od vydání územního rozhodnutí vzhledem k jejímu umístění v uzavřeném prostoru zemědělského areálu, neboť se nemění vnější půdorysné ohraničení a výškové uspořádání prostoru. Městský soud proto v odůvodnění rozsudku vyjádřil názor, že stavba nebude mít vliv na krajinný ráz.

Ohledně 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 související zákon o ochraně přírody a krajiny vůbec dopadá (podle pozdějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65). V takových případech je v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřenými ve výše specifikovaném usnesení, na něž se stěžovatel odvolává, absence řádně vydaného správního rozhodnutí vadou řízení před správním orgánem, kterou nelze zhojit, a to ani dodatečným písemným vyjádřením dotčeného orgánu ochrany přírody ve formě stanoviska, jak tomu bylo v posuzovaném případě (vyjádření odboru životního prostředí Městského úřadu Kutná Hora ze dne 6. 4. 2006, č. j. 1781/06/16035/ZPR/KUI, v tom smyslu, že uvedená stavba nezasahuje do významného krajinného prvku a zájmů ochrany přírody se vůbec nedotýká, jež je ve spise volně založeno - č. 1. neuvedeno). V daném případě se však nejedná o situaci, kdy by bylo ze strany správních orgánů nutno uplatnit uvedený postup.

Kompetenci orgánu ochrany přírody k vydání souhlasu zakládá zákon touto formulací: „*K umístování 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.*“

84/2007 -

Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku dovodil, 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. Uvedeným výkladem by se stala ustanovení o tom, které právní vztahy upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 1, 2 a 3 zákona) zbytečná a bylo by nadbytečné vymezovat většinu pojmů, se kterými zákon pracuje jako se svým definičním okruhem. 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 nepřisluší konat a zasahovat do práv a povinností jiných osob. Proto Nejvyšší správní 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.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s úvahou městského soudu, týkající se závěru, že po orgánu ochrany přírody nelze požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle výše zmíněného ustanovení, neboť umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Stěžovatel se navíc s uvedeným hodnocením městského soudu v kasační stížnosti částečně ztotožňuje, neboť výslovně uvádí, že „stavba studny sama o sobě pravděpodobně opravdu do krajinného rázu zasáhnout nemůže“, namítá však, že podstata tvrzeného zásahu do krajinného rázu tkví v něčem jiném, „a to v zásahu do hydrologických poměrů rybníčků, které jsou významnými krajinnými prvky, a dále v možném zásahu do výše hladiny a vydatnosti jeho vlastní studny“. Taková tvrzení však správnímu soudu v souvislosti s chybějícím podkladovým rozhodnutím stěžovatel v žalobě nenabídl. Ve své námitce týkající se absence podkladového rozhodnutí pouze odkázal na shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, aniž by v žalobě upřesnil, z jakého konkrétního důvodu zamýšlená stavba vůbec může krajinný ráz ovlivnit, a jakým způsobem se namítané pochybení projeví v jeho subjektivní sféře. Z tohoto úhlu pohledu tedy nelze vyčítat městskému soudu, že se na základě zcela obecně uplatněné žalobní

84/2007 -

námítky, dovolávající se pouze shora citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu bez konkrétních souvislostí, zaobíral dopady povolované stavby do krajinného rázu taktéž pouze obecně, bez posuzování možného dopadu stavby do hydrologických poměrů rybníčků. Námitku týkající se hydrologických poměrů rybníčků ostatně stěžovatel uplatnil pouze ve vztahu k překročení pravomoci stavebního úřadu, neboť se domníval, že tuto námitku musí posoudit civilní soud.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit i na to, že z veškerého dostupného spisového materiálu vyplynuly významné pochybnosti o tom, zda se předmětné rybníčky, které jsou 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. Ačkoli jsou specifikované parcely (494 a 496/1) vedeny v katastru nemovitostí jako vodní plocha, pochybnosti o existenci rybníčků plynou především ze závěrů místních šetření, která byla v posuzované lokalitě provedena (ze své úřední činnosti je kasační soud obeznámen s tím, že místní šetření bylo provedeno i v jiném řízení, jenž se týkalo přestavby vnitřních prostor přílehlého hospodářského areálu, zjišťované skutečnosti se však obou případech týkaly stávajícího stavu předmětných parcel), jakož i z pořízené fotodokumentace, která je založena ve správním spise. Podle spisové dokumentace již jeden z rybníčků téměř zcela vyschl a je na něm trvalý travní porost, vlastníkem řádně obhospodařovaný, druhá dotčená parcela má spíše charakter mokřadu. Ohledně možného zásahu do vodních poměrů na těchto parcelách, jakož i zásahu do výše hladiny a vydatnosti studny stěžovatele se vyjádřil zpracovatel odborného hydrogeologického posouzení tak, že tento zásah vyloučil. V dodatku k tomuto posudku (č. 1. 5 správního spisu) se v souvislosti s obavou stěžovatele o zásah do hydrogeologických poměrů a vlivu na pozemky vedené jako vodní plocha uvádí, že v době místního šetření „*se zde jednalo o vypuštěnou malou (mělkou) vodní nádrž*“. Stěžovatel se v kasační stížnosti bez dalšího domáhal mechanické aplikace shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na zcela jinou skutkovou i právní situaci. Avšak i v tomto usnesení Nejvyšší správní soud uvedl že „*po orgánu ochrany přírody nelze jistě požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Například tehdy, umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ani v těchto případech však nelze vyloučit, že možnost takového zásahu vyjde najevo např. v územním řízení: proto je nezbytné, aby stavební úřad měl možnost dát podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I v těchto případech však může podat návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona sám stavebník či osoba, která je původcem činnosti, jež může snížit či změnit krajinný ráz, případně občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny*“. Povinností soudů, stejně jako i dalších orgánů veřejné moci, je přispívat interpretací a aplikací práva k právní jistotě osob a tím k naplnění jejich legitimních očekávání. Svázány právním formalismem nepřehlížeje ke smyslu a účelu zákona by pak samy soudy tento smysl a účel de

84/2007 -

facto popřely (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 814/06). V této souvislosti proto považuje zdejší soud za vhodné konstatovat, že smyslem a účelem zákona o ochraně přírody je oprávněný zájem na ochraně přírody, nikoli neúměrné prodlužování délky řízení. V takovém případě by naopak mohlo být zasaženo do práva druhého účastníka řízení, jehož legitimním očekáváním je v rámci práva na spravedlivý proces dosáhnout v reálném čase konečného rozhodnutí soudu a možnosti realizovat zamýšlenou stavbu. Opačný závěr by se podle názoru Nejvyššího správního soudu vymykal chápání práva jakožto prostředku k nalezení spravedlnosti a nikoli prostředku k zatemnění toho, co jest (nebo by alespoň mělo býti) uživatelům práva zřejmé, tedy úspěšného vyřešení sporů, ke kterým mezi nimi dojde, a to pokud možno v rámci rychlého a hospodárného řízení, aniž by uplatněním výlučně formálního hlediska došlo k jeho nikoli nezbytnému prodlužování (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. ÚS 290/03).

Na základě 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.

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

V Brně dne 19. června 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu