



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) Ing. E. R. a b) Ing. Z. R.,** zastoupeným JUDr. Marií Šupkovou, advokátkou se sídlem Moravní nábř. 1208, 686 01 Uherské Hradiště, proti žalovanému **Městskému úřadu Uherské Hradiště,** se sídlem Masarykovo nám. 19, 686 70 Uherské Hradiště, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2007, č. j. SO/22172/06/5325/2006/St/K 193, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2009, č. j. 31 Ca 111/2008 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kolaudačním rozhodnutím ze dne 7. 11. 2007, č. j. SO/22172/06/5325/2006/St/K 193, povolil užívání dočasné stavby dřevěné akustické zástěny se střechou pokrytou pálenou krytinou oddělující opticky a hlukově sezónní venkovní posezení s 25 místy při restauraci v přízemí domu č. p. 211 na pozemku stavební parc. č. 286 v katastrálním území Uherské Hradiště. Rozhodnutí bylo doručeno účastníkům kolaudačního řízení a nabylo právní moci dne 28. 11. 2007.

Žalobou doručenou osobně Krajskému soudu v Brně dne 4. 8. 2008 se žalobci jako vlastníci rodinného domu sousedícího s kolaudovanou stavbou domáhali zrušení předmětného kolaudačního rozhodnutí. Napadali nedodržení závazné podmínky č. 12 předcházejícího stavebního povolení na předmětnou stavbu, podle níž mělo být v rámci zkušebního provozu stavby provedeno měření hluchnosti, dále namítali nesprávné zjištění skutkového stavu

žalovaným a uváděli překračování hlukových limitů v chráněných obytných prostorech rodinného domu žalobců.

Krajský soud s odkazem na § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) dospěl k závěru, že žalobci nebyli ze zákona účastníky kolaudačního řízení. Dále uvedl, že žalovaný se žalobou napadeným kolaudačním rozhodnutím nedotkl práv žalobců, která by pro ně vyplývala z práva hmotného, ani nezasáhl do práv pro vedení řízení. Soud proto žalobu usnesením ze dne 7. 1. 2009, č. j. 31 Ca 111/2008 - 67, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), neboť žaloba byla podána osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

Proti usnesení krajského soudu podali žalobci včasnou kasační stížnost, v níž uvedli, že ve správním řízení neměli postavení účastníků řízení, přesto však byli v kolaudačním řízení v důsledku nezákonného postupu žalovaného a v důsledku vydaného kolaudačního rozhodnutí dotčeni a zkráceni na svých právech. Kolaudačním rozhodnutím byl povolen provoz stavby s nadlimitními hlukovými účinky na obytné prostory v rodinném domě žalobců, které přímo ohrožují jejich právo na klidné užívání domu. Žalobcům tak byla de facto stanovena povinnost tento nadměrný hluk provozu kolaudované stavby trpět až do doby rozhodnutí o zdržení se obtěžování sousedů hlukem podle § 127 odst. 1 o. s. ř. (pozn. soudu: správně občanského zákoníku), přestože hlučnost provozu je již nyní známa a doložena měřením.

Žaloba na zrušení rozhodnutí správního orgánu není podmíněna tím, že žalobcem může být pouze účastník předchozího správního řízení, zejména pokud správní orgán odmítal žalobci postavení účastníka řízení přiznat. Ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. nevylučují aktivní legitimaci těch osob, které sice nebyly ze zákona účastníky správního řízení, nicméně se cítí být a prokazatelně jsou jeho dopady přímo dotčeni ve svých právech. Pokud se stavebník a stavební úřad dohodnou, že budou kolaudovat stavbu za současného porušení či nedodržení právních předpisů, nelze akceptovat fakt, že majitelé sousedních nemovitostí či jinak dotčené subjekty by neměli možnost takto vydané správní rozhodnutí napadnout či požádat o jeho přezkum v rámci správního soudnictví.

Podle žalobců měl žalovaný v předmětném kolaudačním řízení (vedeném ze zákona zcela správně bez účasti stěžovatelů) dle § 81 odst. 1 stavebního zákona povinnost zkoumat, zda byly dodrženy podmínky stanovené pro předmětnou stavbu v jejím územním rozhodnutí a stavebním povolení. V případě již výše zmíněné závazné podmínky č. 12 uvedené ve stavebním povolení bylo lze dle žalobců očekávat, že tato podmínka vyžaduje provedení odborného měření reálné hlukové zátěže zejména v obytných prostorech rodinného domu žalobců v průběhu zkušebního provozu stavby. Žádné takové měření však provedeno nebylo a žalovaný se v kolaudačním řízení spokojil s nedostačujícími důkazy nezávadnosti provozu a v rozporu s podmínkami stavebního povolení vydal následně předmětné kolaudační rozhodnutí. Žalovaný proto porušil své povinnosti stanovené v § 81 odst. 1 stavebního zákona a současně tak porušil práva žalobců, která nevzal v potaz ani je nechránil. Žalobci byli nuceni provést na vlastní náklady odborné měření hluku provozu dané stavby a jeho výsledky prokázaly, že neoprávněně kolaudovaným provozem jsou skutečně překračovány maximální povolené a hygienicky přípustné hodnoty hluku v obytných prostorech rodinného domu žalobců, a že tedy předmětné kolaudační rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno (resp. bylo vydáno nezákonně). Právě za účelem ochrany svých práv a dodržování zákonnosti ve správním řízení žalobcům nezbylo, než se proti nezákonnému kolaudačnímu rozhodnutí domáhat ochrany žalobou u soudu. Žalobci

proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že majitelé sousedních pozemků a staveb nejsou podle stavebního zákona účastníky kolaudačního řízení. V daném případě navazovalo kolaudační řízení na zkušební provoz, v rámci něž bylo provedeno měření hluchnosti s kladným výsledkem. Podmínkami kolaudačního rozhodnutí bylo stavebníkovi obecně stanoveno zdržet se užívání provozovny takovým způsobem, který by omezoval nad přípustnou míru užívání sousedních nemovitostí. Žalovaný musel v kolaudačním řízení rozhodnout tak, jak rozhodl, neboť byl vázán stanovisky dotčených orgánů, která byla k užívání provozovny kladná. I s ohledem na sezónní provoz venkovního posezení by vyhovění kasační stížnosti nebylo podle žalovaného tím nejlepším řešením. Jakékoliv porušení podmínek užívání provozovny uvedených v napadeném kolaudačním rozhodnutí je možné řešit přímo s žalovaným, který má k řešení takové situace kompetence. Žalovaný však od žalobců doposud neobdržel žádný konkrétní podnět na porušení podmínek kolaudačního rozhodnutí řádně doložený měření hluchnosti. O tom, že bylo žalobci provedeno měření hluchnosti, při kterém byly naměřeny nevyhovující hodnoty, se žalovaný dozvěděl až z kasační stížnosti.

Kasační stížnost není důvodná

Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že kasační stížnost napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přichází pro žalobce v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud může posoudit pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby; nemůže se však zabývat námitkami žalobců směřujícími k porušení § 81 odst. 1 stavebního zákona žalovaným či k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu v kolaudačním řízení. V uvedených případech jde o jiné důvody kasační stížnosti, než které umožňuje citovaný § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a tyto námitky jsou tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., není na žalobce v právě projednávané věci aplikovatelné: žalobní legitimace v tomto odstavci je totiž vázána na účastenství v předchozím správním řízení. Žalobci však účastníky kolaudačního řízení nebyli, neboť nespádají do žádné z kategorií účastníků taxativně vymezených v § 78 odst. 1 stavebního zákona (srov. též výklad k účelu tohoto ustanovení níže). Tuto skutečnost ostatně žalobci nijak nespoujají a výslovně ji potvrdili i v kasační stížnosti.

Pokud jde o první odstavce předmětného ustanovení, pak zdejší soud za relativně krátkou dobu své novodobé existence vydal celou řadu rozhodnutí zaobírajících se jeho výkladem jak

v obecné, tak i v konkrétní rovině. Zásadními milníky této bohaté judikatury jsou přitom dvě rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Zejména v poslední jmenovaném usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval otázkou veřejných subjektivních práv, která mají být správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasažena. Vyšel přitom z premisy, že výkladem tohoto kritéria by nemělo docházet k zužování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, a dospěl k závěru, že *„žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“* Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak bude podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

Z dikce § 65 odst. 1 s. ř. s. ve světle výkladu rozšířeného senátu vyplývá, že žalobce je povinen tvrdit přímé zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, resp. přímé dotčení své právní sféry takovým rozhodnutím, a/ nebo (nepřímé) dotčení právní sféry v důsledku porušení jeho práv v řízení, které vydání správního rozhodnutí předcházelo. Z povahy věci potom plyne že tvrdit ono nepřímé dotčení právní sféry může logicky jen žalobce, který byl účastníkem řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud účastníkem řízení nebyl, nemohla být jeho právní sféra v průběhu takového předchozího řízení dotčena.

Jak již bylo výše uvedeno, ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je okruh účastníků řízení stanoven taxativně; přitom je mnohem užší než v případě předcházejícího stavebního řízení (viz § 59 stavebního zákona). Je nepochybné, že obecně nemají sousedé stavebníka právo vystupovat jako účastníci kolaudačního řízení; své námitky mohou uvádět pouze v přecházejícím stavebním řízení. Užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (oproti řízení stavebnímu) je odůvodněno tím, že účelem kolaudačního řízení je posouzení, zda byla určitá stavba postavena v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení. Předpokladem přitom je, že stavebník opravdu postupuje v souladu s tímto povolením a dokumentací, s kterou účastníci stavebního řízení vyslovili souhlas, resp. jejich námitky proti plánované stavbě již byly vyřešeny. Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení by byla nadbytečná právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle nějž se stavebník musí řídit. V kolaudačním řízení je proto zvýšena úloha stavebního úřadu (státu) jako dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena úloha dalších stavbou dotčených osob. Pokud stavba není provedena v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení, je stavební úřad povinen zakročit, a to buď stanovit podmínky k odstranění drobných nedostatků stavby (§ 82 odst. 2 stavebního zákona), zahájit řízení o změně stavby, pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení (§ 81 odst. 4 ve spojení s § 68 stavebního zákona) nebo kolaudační rozhodnutí vůbec nevydat (§ 82 odst. 2 stavebního zákona *in fine*); srov. obdobnou argumentaci v rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 49/2006 - 96, nebo ze dne 13. 5. 2009, č. j. 6 As 49/2008 - 96, oba dostupné

na www.nssoud.cz. Jedinou možností, která zakládá účast i pro ostatní stavbou dotčené osoby neuvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, je uplatnění druhého odstavce § 78 téhož zákona. Podmínkou zde je však skutečnost, že stavební úřad sloučil s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, což se v projednávaném případě nestalo.

Účelu kolaudačního řízení a otázky účastenství vlastníků sousedních nemovitostí v něm se podrobně věnoval rovněž Ústavní soud ve skutkově obdobné věci (žaloba vlastníka sousední nemovitosti proti kolaudačnímu rozhodnutí) v usnesení ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02. Po rozsáhlé explikaci problému a porovnání postavení vlastníka pozemku pod kolaudovanou stavbou (který byl začleněn do okruhu účastníků kolaudačního řízení na základě nálezů Ústavního soudu publikovaného pod č. 95/2000 Sb.) s postavením vlastníka sousedních nemovitostí pak dospěl k následujícímu závěru: „*Ústavní soud na jedné straně zvažoval možný zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele vydáním kolaudačního rozhodnutí (od jehož vydání může stavba legálně fungovat a její existence a její používání v dalším fungování vyvolávat imise, které zasahují do práv vlastníků okolních nemovitostí) a na druhé straně možný zásah do práv vlastníka stavby, o jehož stavbě bylo rozhodnuto již v územním řízení a řízení o povolení stavby. Možnost, že by do závěrečné fáze stavebního řízení - kolaudace - mohl pravidelně (po zrušení § 78 odst. 1 StZ a novém rozšíření účastníků kolaudačního řízení) zasahovat velmi široký okruh dalších účastníků, by právě tento zásah do práv majitele stavby představovala. V dané věci se tedy jedná v podstatě o horizontální konflikt ústavně zaručených práv vlastníků okolních pozemků a vlastníka stavby. Ústavní soud se nedomnívá, že by bylo nutné definici účastníků stavebního kolaudačního řízení nadále rozšiřovat tak, aby i v rámci tohoto řízení byla zajištěna ochrana všech potenciálně ohrožených práv vlastníků okolních nemovitostí. Právní řád je nutné vidět v jeho celistvosti, takže ochrana vlastnických práv při střetu zájmů vlastníků sousedních nemovitostí je v modelově podobných případech, za současného právního stavu, přiměřeně zajištěna v rámci ustanovení § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. To přirozeně neznamená, že zákonodárce se nemá snažit rozšiřovat standard ochrany těchto práv vytvářením dalších institutů v rámci práva soukromého nebo veřejného. Znamená to pouze, že v daném případě není nutné a vhodné rozšiřovat okruh účastníků kolaudačního řízení, protože stěžovatel se může domoci ochrany svého vlastnického práva v občanskoprávním řízení před obecným soudem.*“

Ústavní soud tedy považuje za ústavně konformní skutečnost, že vlastník sousední nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení s tím, že tento vlastník má svá práva hájit především v územním a stavebním řízení. Namítají-li žalobci, že se stavebník a stavební úřad mohou dohodnout, že budou kolaudovat stavbu za současného porušení či nedodržení právních předpisů, je takový stav obecně nepřijatelný, neboť stavební úřady jsou tu právě od toho, aby na dodržování zákonných a podzákonných stavebních předpisů dohlížely. Pokud je přesto zkolaudována stavba, která vykazuje nedostatky (např. nepřipustné imise), má vlastník sousední nemovitosti k dispozici jiné právní prostředky své ochrany, jmenovitě žalobu podle § 127 občanského zákoníku. V souladu s názorem Ústavního soudu má i Nejvyšší správní soud za to, že případný (budoucí) vliv užívání či provozu stavby na práva vlastníka sousední nemovitosti nezdůvodňuje účast vlastníka sousedních nemovitostí v kolaudačním řízení.

Účastenství v kolaudačním řízení sice není, jak správně podotýkají žalobci, podmínkou pro aktivní žalobní legitimaci, avšak má na rozsah této legitimace určité dopady. Pokud totiž vlastník sousední nemovitosti nemůže být účastníkem kolaudačního řízení (kromě výjimky v § 78 odst. 2 stavebního zákona), pak logicky nemůže dojít k dotčení jeho právní sféry porušením procesních předpisů, resp. vadami kolaudačního řízení. Vlastník sousední nemovitosti proto

nemůže v žalobě proti kolaudačnímu rozhodnutí tvrdit, že byla jeho právní sféra zasažena nepřímo, tj. postupem správního orgánu v předcházejícím řízení. V projednávaném případě je nicméně zřejmé, že žalobci v žalobě brojí pouze proti postupu správního orgánu v rámci kolaudačního řízení a vytýkají mu nesprávné zjištění skutkového stavu. Žalobci tedy vytýkají žalovanému něco, co jim nemohlo být na újmu. Žalobci proto nesplnili podmínku v § 65 odst. 1 s. ř. s., což představuje neodstranitelnou podmínku řízení. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak platí, že soud usnesením návrh (žalobu) odmítne mimo jiné proto, že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud správně žalobu odmítl; skutečnost, že tak učinil podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. a) téhož ustanovení nepovažuje zdejší soud za natolik závažnou, aby zakládala nutnost usnesení krajského soudu zrušit: takový postup by byl ostatně zcela v rozporu se zásadou ekonomie řízení a vedl by pouze k jeho prodlužování bez jakékoliv přidané hodnoty pro kteroukoliv ze stran sporu. Pouze na okraj lze poznamenat, že podle konstantní judikatury zdejšího soudu je důvod pro odmítnutí žaloby stanovený v § 46 odst. 1 písm. c), tj. že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen „*pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaný pod č. 1043/2007 Sb. NSS).

Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že odmítnutí žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí ve správním soudnictví neznamená, že by žalobci zůstali zcela bez ochrany před nadměrným hlukem, jenž je zřejmým důvodem jejich žaloby. Kromě možnosti podat žalobu u civilního soudu podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku směřující proti imisím ze sousedního pozemku, již žalobci už zřejmě podali, se mohou rovněž obrátit na stavební úřad (žalovaného), který je v souladu s § 137 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) oprávněn nařídít vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením. Obdobné oprávnění obsahovala i předchozí úprava provedená v § 87 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. Žalobci se v neposlední řadě mohou obrátit i na orgán ochrany veřejného zdraví (příslušnou Krajskou hygienickou stanici), pod jehož pravomoc náleží i ochrana před nadměrným hlukem z provozoven služeb [srov. § 32 ve spojení s § 82 odst. 2 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů].

Jelikož žalobci se svými námitkami neuspěli zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu