



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) Z. B. a b) D. B.**, právně zastoupených JUDr. Jiřím Taláškem, advokátem se sídlem Ječmínkova 494, Chropyně, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti zúčastněné osoby: Vodovody a kanalizace Kroměříž, a. s., Kojetínská 3666, Kroměříž, zastoupené JUDr. Janou Holubcovou, advokátkou se sídlem Dolní Bečva 494, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2008, č. j. KUZL 45241/2008, sp. zn. KUSP 33097/2008 ÚP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2010, č. j. 30 Ca 163/2008 - 55,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2010, č. j. 30 Ca 163/2008 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu ze dne 20. 7. 2010. Ten zrušil v záhlaví specifikované rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2008, který zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 4. 4. 2008, č. j. 02/330/65/9/08/To. Správní orgán prvního stupně vydal po provedeném společném územním a stavebním řízení rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení na stavbu „Úprava školní zahrady - polyfunkční hřiště“ na pozemku

parc. č. 228, v katastrálním území Bílany. Zároveň stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby a zamítl námitky účastníků řízení.

[2] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že žalobci ve správním řízení sice poněkud neobratně poukazovali na ustanovení § 5 a § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), avšak je třeba vzít v potaz, že nebyli právně zastoupeni, přičemž podstata jejich námitek byla zřejmá. Uplatňovali zejména námitku obtěžování nad míru přípustnou, a to ve formě rušení nočního klidu a poškozování jejich rodinného domu z důvodu nedostatečného oplocení pozemku, na němž má být předmětná stavba realizována. Stavební úřad řešil pouze námitku rušení nočního klidu logickou úvahou ohledně omezení provozu stavby světelnými podmínkami během dne, dále konstatoval, že s ohledem na umístění, realizaci a užívání stavby hřiště nedojde k obtěžování okolních nemovitostí nad míru přiměřenou stávajícím poměrům, aniž by tuto svou úvahu blíže rozvedl. K této otázce nic podstatného nedoplnil ani žalovaný. Správní orgány se tak nevypořádaly dostatečným způsobem především s námitkou obtěžování žalobců stavbou z důvodu možného poškozování jejich rodinného domu. Napadené rozhodnutí žalovaného je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud dále poukázal na skutečnost, že úkolem stavebního úřadu ve stavebním řízení je mimo jiné ověření toho, zda jsou v odpovídající míře v projektové dokumentaci řešeny obecné požadavky na výstavbu [dle § 111 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“)]. V rozhodné době se při umísťování a povolování staveb postupovalo podle vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Uvedená vyhláška mimo jiné řeší otázku ochrany zdraví a zdravých životních podmínek. Pokud žalobci namítali možné rušení nočního klidu a poškozování jejich rodinného domu, pak bylo nutno vypořádat jejich námitky s ohledem na uvedenou právní úpravu. Problematikou oplocení pozemku, na nějž je předmětná stavba umísťována, se okrajově zabývala souhrnná technická zpráva ke stavbě, v níž je mimo jiné uvedeno, že dojde k opravě stávajícího oplocení. O uvedených opravách oplocení však správní rozhodnutí nepojednávají.

II.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve podrobně ocitoval podání učiněná žalobci ve správním řízení. Z nich dovodil, že žalobci uplatnili před správním orgánem prvního stupně pouze námitku dle § 89 stavebního zákona, a to že se umístění stavby hřiště přímo dotýká jejich vlastnického práva k rodinnému domu na sousedním pozemku, neboť dojde k blíže nespecifikovanému obtěžování, tudíž její umístění zásadně odmítají. Žalobci zde neuvedli žádné návrhy, které by mohly být v řízení před stavebním úřadem ze strany stavebníka zváženy a akceptovány případnou úpravou dokumentace, např. zvýšením oplocení či navržením jiného ochranného zařízení. Další námitky do stavebního řízení (námitka nedostatečného oplocení) a do územního řízení (námitka nedostatečné vzdálenosti stavby a budoucího možného ohrožení stavby žalobců) byly uplatněny až v odvolacím řízení. Územní i stavební řízení se přitom řídí zásadou koncentrace řízení, upravenou v § 89 odst. 1 a v § 112 odst. 1 stavebního zákona. Koncentraci odvolacího řízení zakotvuje rovněž § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Krajský soud tak svými závěry prolomil koncentrační zásadu, protože

převzal argumentaci žalobců formulovanou konkrétněji až v žalobě a poté v replice žalobce k vyjádření žalovaného. V tomto spatřuje stěžovatel nezákonnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Krajský soud se nadto otázkou koncentrace řízení, přestože na ní stěžovatel ve vyjádření k žalobě poukazoval, vůbec nezabýval, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že všechna ustanovení promítající do správního řízení koncentrační zásadu jsou projevem snahy o to, aby bylo rozhodnutí ve správním řízení vydáno v zákonem stanovené, respektive přiměřené lhůtě, což je jedním ze základních procesních práv garantovaných i na ústavní úrovni (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se snaží vyvažovat právo účastníků řízení navrhopat důkazy a činit jiné návrhy, zakotvené v § 36 odst. 1 téhož zákona, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Odvolací správní orgán je povinen v souvislosti s koncentrací odvolacího řízení přihlížet i ke znění § 89 odst. 2 cit. zákona, podle nějž musí zákonnost napadeného rozhodnutí přezkoumat v plném rozsahu, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Záležitost veřejného zájmu byla zmíněna v závěru rozhodnutí stěžovatele (odkazem na přípis na podporu výstavby hřiště, adresovaný stavebnímu úřadu a podepsaný 141 občany obce Bílany). Skutečnost, že stěžovatel ve svém rozhodnutí nepřihlédl k námitce týkající se oplocení uvedené až v odvolání, tak dle stěžovatele není nedostatkem takového charakteru, který by měl být důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí soudem pro nedostatek důvodů. Žalobci nebyli v řízení před správními orgány nijak kráceni na svých právech, svých procesních práv, např. podat námítky proti projektové dokumentaci stavby v plném rozsahu před správním orgánem prvního stupně, nevyužili. Nad rámec předmětu kasační stížnosti stěžovatel dodal, že oprava oplocení dle platné právní úpravy nevyžaduje žádné povolení či souhlas stavebního úřadu.

[5] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že nelze souhlasit s nadřazováním koncentrační zásady nad ostatní principy správního řízení, jak to činí stěžovatel. Není totiž pochyb o tom, že žalobci u prvoinstančního správního orgánu uplatnili svou námitku v písemném podání ze dne 15. 2. 2008, i při ústním jednání dne 28. 2. 2008. Spíše je otázkou, v jakém rozsahu se správní orgán touto námitkou zabýval. Přestože byla námitka žalobci, jakožto osobami neznalými práva, podána písemně v obecné rovině (s odkazem zejména na § 127 občanského zákoníku), nelze ji vykládat tak, že jde pouze o námitku k umístění stavby a nejde o námitku k projektové dokumentaci. V posuzovaném územním a stavebním řízení snad platí i další zásady správního řízení - zásada materiální pravdy, zásada volného hodnocení důkazů, zásada vyšetřovací a případně i další zásady. Dle žalobců se v řízení vše „řešilo od stolu“ a jejich poučení spočívalo pouze v tom, že podepsali protokol z jednání, v kterém však nebyly jejich doplňující a vykládající připomínky k písemným námitkám uvedeny. Přesto i písemně podaným námitkám měly správní orgány věnovat náležitou pozornost a minimálně si zjistit, zda předkládané podklady odpovídají zjištěnému stavu a zda nejsou o něčem důvodné pochybnosti. Již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se uvádí, že obsahem stavby je oplocení areálu pletivem na ocelových sloupcích, ale nestanoví se žádné podmínky vzhledem k umístění k sousední nemovitosti. V odůvodnění je uvedeno, že po obvodu stavby je provedeno tradiční oplocení vysoké dva metry. Jak však žalobci uvedli již v žalobě, nikdo se nezabýval rozporu proklamovaného využití a tím, co stavba obsahuje v popisu ve stavebním povolení výše uvedeného, že na tomto hřišti mají být instalovány nosné ocelové vzpěry pro nosné

konstrukce sítí a koše, zřejmě na košíkovou, z čehož lze dovodit jinou hluchost, než u využití pouze pro nohejbal a odbíjenou. Nikdo se dále neseznámil s existujícím stavem oplocení, ačkoli při jednání žalobci upozorňovali na to, že mezi jejich domem a pozemkem s uvažovanou stavbou bylo naprosto nefunkční a rozpadlé stávající oplocení nahrazeno jejich oplocením o výšce cca 150 cm, nikoliv dva metry. Rovněž veřejný zájem nelze dle žalobců vykládat tak, že když si něco přeje 141 občanů, jsou ostatní námitky v rozporu s veřejným zájmem. Veřejným zájmem může být snad i dodržování principu zákonnosti v rozhodování.

III.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítá, že krajský soud ve svém rozsudku neprávem vyčítá správním orgánům nedostatečné vypořádání námitek vznesených žalobci ve správním řízení - krajský soud tak podle něj nerespektuje existenci koncentrační zásady ovládající územní i stavební řízení. Žalobci oproti tomu ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že již v řízení před stavebním úřadem uplatnili námitky v takové podobě, že bylo jeho povinností odůvodnit své rozhodnutí podrobněji, než učinil.

[8] Zásadu koncentrace řízení zakotvuje stavební zákon pro účely územního řízení v § 89 odst. 1, podle nějž námitky účastníků řízení musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží, přičemž účastníci řízení musí být na tuto skutečnost upozorněni. Obdobné ustanovení obsahuje stavební zákon také v části věnované stavebnímu řízení, a to ustanovení § 112 odst. 1, podle nějž stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, a zároveň je upozorní, že námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Ke koncentrační zásadě v územním řízení se Nejvyšší správní soud blíže vyjadřoval v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), a to sice ve vztahu k územnímu řízení vedenému podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zde vyslovené závěry jsou však přiměřeně použitelné i ve vztahu k územnímu (a stejně tak stavebnímu) řízení vedenému podle „nového“ stavebního zákona. Zdejší soud v citovaném rozsudku uvedl mimo jiné následující: *„Dává-li zákon v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona účastníku řízení právo vznést námitky, a ukládá-li stavebnímu úřadu v § 39 o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího (...) Při ústním jednání spojeném s místním šetřením konaném dne 3. 6. 2004 však stěžovatel pouze uvedl, že se stavbou souhlasí za podmínky, že budou dodrženy obecně právní předpisy a nedojde ke kolizi s územním řízením, v němž je projednávána změna stavby na p. č. 5445/1. Takové vyjádření nelze považovat za námitku proti umístění stavby. Stavební úřad je sice povinen postupovat v řízení a při rozhodování podle platných právních předpisů, není však povinen vyhledávat možné střety s budoucí a později navrhovanou změnou sousední stavby. Ostatně pokud by takto obecně formulované vyjádření bylo možno považovat za námitku, lze si jen obtížně představit, jak by znělo rozhodnutí o ní v územním rozhodnutí. Stavební úřad (a ani krajský soud) tak nebyl*

povinen „rozpoznávat“, jaké konkrétní námitky by mohly být obsaženy v námitce obecně se domáhající dodržování relevantních předpisů v řízení.“

[9] V nyní posuzovaném případě žalobci uplatnili námitky účastníků řízení písemným přípisem ze dne 15. 2. 2008, v němž uvedli, že se stavbou zcela nesouhlasí a že toto jejich stanovisko je konečné. Své námitky však blíže rozvedli toliko odkazem na § 127 odst. 1 občanského zákoníku (jehož znění ocitovali) a konstatováním, že realizací předmětné stavby by došlo k jejich obtěžování ve smyslu daného ustanovení. Podle protokolu z ústního jednání ze dne 28. 2. 2008 pan B. [tedy žalobce ad a)] při jednání opětovně vyjádřil nesouhlas se stavbou a tento nesouhlas podložil uvedeným písemným vyjádřením. Žalobci sice ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že během jednání ze dne 28. 2. 2008 námitky uplatněné v písemném podání konkretizovali, avšak nic takového ze správního spisu neplyne. Protokol z ústního jednání žalobci podepsali, aniž by využili svého práva (stanoveného v § 18 odst. 3 správního řádu) odepřít jeho podpis a uvést do něj důvody odepření a námitky proti jeho obsahu. Jestliže žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že poučení o jejich právech se odehrálo toliko formálně, podepsáním protokolu, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než odkázat na tradiční právní zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* (tedy „právo přeje bdělým“) - jinak řečeno, bylo povinností žalobců seznámit se s obsahem protokolu, který podepisují, a případně se rovnou domáhat doplnění jeho obsahu. Pokud tak neučinili, pak je nutno při posuzování věci vycházet z toho, že v řízení před správním orgánem prvního stupně uplatnili námitky v té podobě, v jaké jsou zachyceny v jejich písemném podání ze dne 15. 2. 2008.

[10] Je tedy patrné, že námitky uplatněné žalobci v řízení před stavebním úřadem byly velice obecné. Správní orgán prvního stupně se proto s těmito námitkami - zcela logicky - vypořádal také spíše obecně. V tomto bodě se pak hodnocení Nejvyššího správního soudu rozchází s hodnocením soudu krajského. Ten totiž uvedl, že se stavební úřad nedostatečně vypořádal s námitkami žalobců spočívajícími v tom, že budou obtěžováni nad míru přípustnou, a to zejména poškozováním jejich rodinného domu z důvodu nedostatečného oplocení pozemku, na němž má být předmětná stavba realizována. Jak je však patrné ze správního a soudního spisu, žalobci svou obecnou námitku „obtěžování“ stavbou částečně upřesnili až v odvolání, a zejména pak v žalobě. Je přitom jen těžko představitelné, že by na základě takto obecné námitky správní orgán podrobně posuzoval možné obtěžování žalobců ze všech možných aspektů pokrytých ustanovením § 127 odst. 1 občanského zákoníku. A to tím spíše v situaci, kdy *prima facie* není zřejmé, v čem by mohli žalobci spatřovat problematičnost stavby. Stavba hřiště je umísťována na pozemek, který byl již dříve částečně využíván ke sportovním účelům, ve vzdálenosti cca 10 metrů od pozemku žalobců, žalobci navíc v písemném podání ze dne 15. 2. 2008 uvedli, že se stavbou zásadně nesouhlasí - stavební úřad za těchto okolností mohl jen těžko předpokládat, že žalobcům jde zejména o vylepšení oplocení stavby. Hodnocení správního orgánu prvního stupně nemohl doplňovat ani stěžovatel, jestliže dospěl ke (správnému) závěru, že námitky uplatněné v odvolání nebyly uplatněny v předchozím řízení, ač v jejich uplatnění žalobcům nic nebránilo.

[11] Žalobci dále poukazují na rozpor v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, v němž je uvedeno, že po obvodu stavby je provedeno oplocení vysoké dva metry, přičemž ve skutečnosti je oplocení vysoké cca metra a půl, a na rozpor mezi

proklamovaným využitím stavby (hřiště pro nohejbal a odbíjenou) a tím, že dle popisu stavby ve stavebním povolení mají být na hřišti instalovány nosné ocelové vzpěry pro nosné konstrukce sítí a koše, zřejmě na košíkovou. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že se jedná o vady řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu.

[12] K námitce žalobců ohledně poukazu na veřejný zájem Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí správních orgánů nebyla postavena na argumentaci veřejným zájmem. Stěžovatel jej spíše okrajově zmínil v kasační stížnosti, nic v tom smyslu, že by námitky žalobců byly v rozporu s veřejným zájmem, protože si 141 občanů Bílan přeje výstavbu hřiště, z rozhodnutí stavebního úřadu ani stěžovatele neplyne.

IV.

[13] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. listopadu 2010

JUDr. Lenka
Kaniová
předsedkyně

senátu