



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. V.**, zast. JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, PhD., advokátem se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti žalovanému: **Úřad městyse Okříšky, stavební úřad**, se sídlem Jihlavská 1, Okříšky, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. S. Č.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2013, č. j. 31 A 115/2010 - 143,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2013, č. j. 31 A 115/2010 - 143, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 17. 7. 2013, kterým byla zamítnuta jeho žaloba podaná proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 5. 2. 2010, sp. zn. Výst. 11/10-C, který byl k žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) vydán žalovaným jako doklad o povoleném užívání stavby „Přestavba a přístavba RD č. p. 4 na pozemku st. p. 7/1 v katastrálním území Kouty u Třebíče“.

Krajský soud se žalobním návrhem stěžovatele zabýval znovu poté, co byla jeho předchozí usnesení o odmítnutí žaloby zrušena rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 104/2011 – 60, a ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 As 161/2012 – 53 (všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V naposledy citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby s ohledem na judikaturní obrat v posouzení charakteru souhlasů vydávaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen

„stavební zákon“) [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76] umožnil stěžovateli doplnit podanou žalobu původně koncipovanou jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) tak, aby splňovala náležitosti zásahové žaloby ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

Po výzvě krajského soudu stěžovatel žalobu doplnil o skutková tvrzení a žalobní petit odpovídající řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Stěžovatel navrhl, aby soud: 1) zakázal žalovanému porušovat jeho vlastnické právo k pozemku st. p. 7/2 v katastrálním území Kouty u Třebíče umožněním umístění a užívání garáže na sousedním pozemku st. p. 7/1, která je v rozporu s právními předpisy; a 2) zakázal žalovanému porušovat jeho vlastnické právo k domu č. p. 83 umístěném na st. p. 7/2 a 7/3 v katastrálním území Kouty u Třebíče, jakož i jeho právo na soukromý a rodinný život, umožněním provedení přístavby rodinného domu č. p. 4 umístěného na st. p. 7/1, která je provedena v rozporu s rozhodnutím Úřadu městyse Okříšky – stavebního úřadu ze dne 10. 10. 2008, sp. zn. Výst. 972/08-M.

Konkrétně stěžovatel tvrdil, že v důsledku umístění garáže (přístřešku) na sousedním pozemku stavebníka nemůže projít mezi stěnami postavené garáže a jeho stodoly, a zajišťovat tak údržbu své stavby, přičemž zdůraznil, že nebyl dodržen požadavek na to, aby garáž byla umístěna v souladu s ustanovením § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. minimálně 2 m od společných hranic pozemků. Ve vztahu k nástavbě domu potom namítal, že stavba byla provedena přibližně o 1 m vyšší, než bylo uvedeno ve stavebním povolení, čímž dochází jednak ke stínění jeho pozemku a dále k narušení práva stěžovatele na soukromý a rodinný život v mnohem větším rozsahu, než v jakém by k němu docházelo, pokud by stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením. Stěžovatel rovněž vytýkal žalovanému, že nebyl vyzooměn o konání kontrolní prohlídky předcházející vydání kolaudačního souhlasu, které se tak nemohl zúčastnit a bylo mu zabráněno v uplatňování jeho procesních práv.

II. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud se ve svém zamítavém rozhodnutí ztotožnil s názorem vysloveným v usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02, dle kterého vlastník sousední nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení s tím, že tento vlastník má svá práva hájit především v územním a stavebním řízení. Krajský soud proto s přihlédnutím k uvedeným závěrům Ústavního soudu neshledal důvodnou námitku stěžovatele ohledně jeho neúčasti při závěrečné kontrolní prohlídce stavby před vydáním kolaudačního souhlasu. Konstatoval, že pokud by byla zkolaudována stavba, která by vykazovala nedostatky, má vlastník sousední nemovitosti k dispozici jiné prostředky ochrany, a to žalobu dle ustanovení § 127 občanského zákoníku. Vlastník sousední nemovitosti proto dle názoru krajského soudu nemůže v žalobě proti kolaudačnímu souhlasu úspěšně tvrdit, že byla jeho právní sféra zasažena postupem správního orgánu v předcházejícím řízení, zvláště pak když stěžovatel všech svých oprávnění v předcházejícím řízení využil, včetně využití následné soudní ochrany v řízení o žalobě proti dříve vydanému stavebnímu povolení.

V tomto kontextu krajský soud dále zdůraznil, že práva stěžovatele byla dostatečně chráněna jeho účastenstvím v řízení o dodatečném povolení stavby, kterým se zabýval krajský a posléze i Nejvyšší správní soud (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2012, č. j.

pokračování

8 As 20/2011 – 131). V tomto řízení byly již oběma soudy námitky stěžovatele vypořádány, přičemž se jedná o námitky shodné s nyní uplatňovanými v zásahové žalobě směřující proti kolaudačnímu souhlasu.

Krajský soud dále uvedl, že petit zásahové žaloby je zcela v rozporu s předmětem řízení vymezeným původně podanou žalobou. Stěžovatel se domáhá vyslovení zákazu porušování jeho vlastnického práva a příkazu obnovení stavu před zásahem nejen ve vztahu k provedení přístavby a přestavby rodinného domu č. p. 4, ale též umístěním a užíváním garáže, přičemž dle krajského soudu bylo na stěžovateli argumentovat nezákonným zásahem pouze ve vztahu k vydanému kolaudačnímu souhlasu. Smyslem nově otevřeného řízení však rozhodně nemohlo být umožnit stěžovateli uplatnění argumentů nad rámec řízení původního.

Z odůvodnění kolaudačního souhlasu je dle krajského soudu rovněž patrné, že při závěrečné kontrolní prohlídce nebyly zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání a bylo zjištěno, že skutečné provedení stavby a její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí, a proto byl kolaudační souhlas s užíváním stavby vydán. S odkazem na relevantní právní úpravu postupu při vydávání kolaudačního souhlasu krajský soud závěrem konstatoval, že v postupu stavebního úřadu při vydání kolaudačního souhlasu s užíváním stavby, jak učinil žalovaný, neshledal nezákonný zásah, neboť bylo postupováno v souladu se zákonem, jakož i vyhláškou č. 526/2006 Sb.

III. Kasační stížnost a podaná vyjádření

Stěžovatel v kasační stížnosti podané předně krajskému soudu vytýká, že jej s ohledem na charakter vznesených námitek odkázal na řešení sporu cestou podání civilní žaloby. Zdůraznil, že soud v daném případě neodlišil námitku současné a budoucí imise, o kterou se jednalo v případě řešení v citovaném usnesení Ústavního soudu (konkrétně hlukové limity). V případě námitek stěžovatele se však jedná o jinou situaci, jde o nerespektování vydaného stavebního povolení.

Stěžovatel se ohradil vůči závěru krajského soudu, dle kterého měla být jeho práva dostatečným způsobem chráněna jeho účastenstvím v řízení o povolení stavby a jeho následném soudním přezkumu. Zdůraznil, že se v dané věci naopak jedná o revizi dodržování toho, co již bylo rozhodnuto; nesprávná je tudíž úvaha soudu, že vznesené námitky již byly uplatněny v předcházejícím řízení. Z uvedeného důvodu spatřuje stěžovatel rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné. V této souvislosti stěžovatel rovněž vyjádřil svůj nesouhlas s odepřením jeho účastenství při kontrolní prohlídce.

Nepřezkoumatelným spatřuje stěžovatel dále závěr soudu o překročení rámce předmětu daného řízení, jestliže jeho námitka směřovala rovněž proti stavbě garáže. Napadený kolaudační souhlas se však dle stěžovatele týká nejen přestavby domu, ale i garáže; při jeho vydání však vůbec nebylo zřejmé, že se týká těchto dvou věcí. Žalovaný řízení týkající se garáže vedl duplicitně pod jinou spisovou značkou a teprve nadřízený správní orgán na tuto nesrovnalost upozornil a paralelně vedené řízení zastavil. Stěžovatel krajský

soud na to, že se kolaudační souhlas týká i garáže upozornil bezprostředně poté, co se o této skutečnosti dozvěděl. Závěr krajského soudu, že se řízení týká pouze bytové jednoty tak považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný. Současně upozorňuje na to, že žalobní petit obsahoval dva samostatné výroky (týkající se stavby domu a stavby garáže), a pokud měl soud za to, že nemohlo být rozhodnuto o stavbě garáže, měl tak učinit alespoň ve vztahu ke stavbě domu a vyhovět tak stěžovateli alespoň částečně.

Na základě shora uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření shrnula dosavadní průběh sporu mezi ní a stěžovatelem, a to včetně předcházejícího řízení o dodatečném povolení stavby. Uvedla, že stěžovatel nebyl vydáním kolaudační souhlasu dotčen, naopak měl možnost uplatňovat své námitky v předcházejících fázích stavebního řízení. Motivem námitek stěžovatele jsou jen osobní sousedské vztahy. Možnost přezkumu kolaudačního souhlasu v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle osoby zúčastněné na řízení extenzívně otevírá možnost přezkumu kolaudačních souhlasů. Dodává, že vydaný kolaudační souhlas jen těžko mohl být přímo zaměřen proti stěžovateli stejně tak jako jej těžko mohl přímo zasáhnout. Dále uvedla, že duplicita řízení byla včas odstraněna nadřízeným správním orgánem a nemohla mít vliv na zákonnost kolaudačního souhlasu. Je přesvědčena, že stěžovatel neměl být účasten kontrolní prohlídky, a pokud by žalovaným byly zjištěny nějaké nedostatky, kolaudační souhlas by nevydal. Žalovaný zjistil jen nevýznamné a drobné odchylky od schválené projektové dokumentace a neměl důvod kolaudační souhlas nevydat. Dále osoba zúčastněná na řízení upozornila, že velké množství námitek stěžovatele bylo vypořádáno již v předcházejícím řízení o dodatečném povolení stavby, a to včetně následného soudního přezkumu. Jedinou novou námitkou je výška stavby; žalovaný však namítaný nesoulad s provedenou stavbou nezjistil. Rozsudek krajského soudu je dle osoby zúčastněné na řízení odůvodněn rozsáhle a velmi přesvědčivě, navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná; stěžovatel ji opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by z podstaty věci musela sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti [srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikaturním závěrům konstatuje, že má-li být soudní

pokračování

rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem posoudil rozhodné skutečnosti (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 17. 6. 2004, sp. zn. 1 Ads 12/2003, dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel v podané žalobě označil dvě skutečnosti, které dle jeho tvrzení zapříčiňují nezákonný zásah narušující jeho vlastnická práva. V první řadě se mělo jednat výslednou výšku stavby a dále o odstupovou vzdálenost garáže od společných hranic pozemku. Krajský soud zamítl vznesené námitky s tím, že byly již předmětem předcházejícího řízení o dodatečném povolení stavby, a ve vztahu ke stavbě garáže rovněž uvedl, že jde nad rámec rozsahu vydaného kolaudačního souhlasu, který vymezuje soudní přezkum. Současně v postupu žalovaného neshledal nezákonný zásah, neboť nebylo postupováno v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud předně z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2012, č. j. 8 As 20/2011 – 131, ověřil okruh námitek vznesených stěžovatelem v řízení o dodatečném povolení stavby a konstatuje, že předmětem přezkumu zdejšího soudu, tak jak vyplývá z citovaného rozsudku, bylo snížení vzdálenosti mezi rodinnými domy ze 7 m na 6, 8 m a dále obtěžování pohledem ve vazbě na umístění vikýřů. Nelze se tak ztotožnit se strohým závěrem krajského soudu, že námitky stěžovatele vznesené v žalobě byly již předmětem soudního přezkumu, spojeným s odkazem na shora citovaný rozsudek osmého senátu. Z povahy věci ani nemohla být v řízení o dodatečném povolení stavby předmětem přezkumu námitka rozporu skutečného provedení stavby s vydaným stavebním povolením. Argumentace krajského soudu, že práva stěžovatele byla dostatečně chráněna v řízení o povolení stavby a při následném soudním přezkumu, je tak zcela nepřipadná. Ve vztahu k formulaci námitek nedodržení odstupu stavby garáže v minimální vzdálenosti 2 m od společné hranice pozemku v rozporu s ustanovením § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. pak z rozsudku krajského soudu není patrné, že by soud zkoumal, jaká odstupová vzdálenost garáže od hranic pozemků byla stanovena ve vydaném stavebním povolení, a tuto pak poměřoval s tvrzenou námitkou stěžovatele. Teprve na základě těchto zjištění by krajský soud mohl konstatovat, zda stěžovatel mohl námitku uplatnit již v předchozím řízení o dodatečném povolení stavby, a činit odpovídající závěry.

Za nedostatečné vypořádání vznesených žalobních námitek považuje zdejší soud rovněž konstatování krajského soudu, že žalovaný dodržel zákonem i vyhláškou stanovený postup při vydávání kolaudačního souhlasu, z jehož obsahu dle krajského soudu současně není patrné, že by při kontrolní prohlídce byly zjištěny závady. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, ve kterém zdejší soud vyslovil, že *„pochybení správního orgánu tak připadá v úvahu pouze v počáteční fázi, kdy stavební úřad chybně uváže, že daný záměr splňuje zákonná kritéria, a buď ve lhůtě souhlas udělí, či po zákonem určenou lhůtu nevydá rozhodnutí, které provedení záměru zakáže. (...) Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně nebo mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (...)“*. Rozšířený senát dále konstatoval, že *„spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (...)“*. Z uvedeného je patrné, že při posouzení, zda došlo ke stěžovatelem

tvrzenému nezákonnému zásahu, se nelze spokojit se závěry uvedenými žalovaným v protokolu z kontrolní prohlídky, na základě které byl kolaudační souhlas následně vydán. Předmětem zkoumání má být naopak ověření, zda ze strany žalovaného nedošlo při vydávání kolaudačního souhlasu k pochybení, tedy zda tu neexistuje rozpor mezi deklarovaným a skutečným stavem.

Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť krajský soud se v něm dostatečným způsobem nevypořádal s tvrzeními, ve kterých stěžovatel spatřoval nezákonný zásah. Za předpokladu, že stěžovatelem tvrzený rozpor skutečného stavu se stavem povoleným, resp. s právními předpisy, nebude možné vyhodnotit na základě vyžádaného spisového materiálu (zejména vydané stavební povolení), bude na místě ve věci provést dokazování, například formou odborného vyjádření nebo znaleckého posudku ve smyslu ustanovení § 127 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. Pokud by byl takový postup spojen s vynaložením nákladů, může soud přistoupit rovněž k aplikaci ustanovení § 141 o. s. ř.

Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil se závěrem krajského soudu o překročení rámce předmětu řízení ve vztahu k námitce o nedodržení stanoveného odstupu garáže od společných hranic pozemků. Krajský soud v této souvislosti konstatoval, že bylo na stěžovateli argumentovat údajně nezákonným zásahem právě ve vztahu k vydanému kolaudačnímu souhlasu, jenž byl předmětem původního řízení, přičemž smyslem nově otevřeného řízení však rozhodně nemohlo být umožnit stěžovateli uplatnění argumentů nad rámec řízení původního. Lze přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel v původně podané žalobě koncipované jako žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obecně napadl vydání kolaudačního souhlasu a konkrétně vyslovil pouze námitku ohledně výšky stavby domu, otázka odstupu garáže od hranic pozemků tedy nebyla vznesena. Je ovšem nutné souhlasit se stěžovatelem, že pokud krajský soud vymezuje rámec přezkumu předmětem kolaudačního souhlasu, potom je nutné konstatovat, že garáž (v projektové dokumentaci nazývána lehkým přístřeškem) je v kolaudačním souhlasu rovněž zahrnuta, a to jako přístřešek v rámci 1. nadzemního podlaží.

Důvodnou spatřuje zdejší soud rovněž námitku stěžovatele, kterou vytýká krajskému soudu, že jej s dalším vedením sporu odkázal na civilní soud. Krajský soud zcela přiléhavě odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 376/02, který za ústavně konformní označil užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (ve smyslu starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb.) v porovnání s okruhem účastníků řízení o povolení stavby. Uvedené závěry Ústavního soudu jsou plně aplikovatelné i na úpravu podle nového stavebního zákona aplikovaného v projednávané věci, která přistoupila ke zjednodušení postupu kolaudování staveb formou vydávání kolaudačních souhlasů. Práva třetích jsou v tomto případě dostatečně chráněna právě institutem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76). Krajský soud tedy došel ke správnému závěru, že stěžovatel nemusel být účastníkem kontrolní prohlídky konané před vydáním kolaudačního souhlasu. Krajský soud nicméně nezvolil vhodný institut obrany, jestliže s tvrzenými námitkami stěžovatele odkázal na žalobu dle ustanovení § 127 občanského zákoníku. Jak již bylo uvedeno výše, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je legitimním nástrojem pro korekci případných pochybení stavebního úřadu při vydání kolaudačního souhlasu, a není tedy možné stěžovateli zvolený procesní postup upírat.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení krajský soud v souladu se závěry vyjádřenými v tomto rozhodnutí znovu posoudí obsah žalobního tvrzení stěžovatele (§ 103 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 23. října 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu