

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci žalobce: **Ing. J. T.**, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) RNDr. I. Ř.**, **2) JUDr. J. Ř.**, **3) Ing. L. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2009, č. j. 31 Ca 15/2007 – 63,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2009, č. j. 31 Ca 15/2007 – 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2009, č. j. 31 Ca 15/2007 – 63 bylo pro vady řízení zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odbor územního a stavebního řízení (dále jen „stěžovatel“) ze dne 27. 11. 2006, č. j. OÚSŘ U 06/52372/Bo, jímž bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed ze dne 20. 8. 2006, č. j. STU/01/0401737/001/007 o povolení užívání stavby – stavební úpravy 1. PP a části 1. NP na restauraci včetně plynoinstalace a vzduchotechniky, oprava opěrné zídky a venkovního schodiště ve dvorní části bytového domu, Sokolská 10, č. p. 361, na pozemku p. č. 238 v k. ú. Veveří a povolena změna stavby. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že nepovažuje za důvodnou žalobní námitku o nenabytí právní moci stavebního povolení, v důsledku čehož nemělo být kolaudační rozhodnutí vydáno. Krajský soud konstatoval, že jak žalobce (dále jen „účastník řízení“) sám uvádí, stěžovatel jej sdělením ze dne 5. 5. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/17171/Ul-III informoval, že odvolání považuje za opožděné. Toto sdělení je rozhodnutím o účastníkem řízení podaném odvolání, které je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví s možností danou v ust. § 73 s. ř. s. pozastavit účinky napadeného správního rozhodnutí. Podle názoru

krajského soudu v řízení o žalobě účastníka řízení již není možné přezkoumávat rozhodnutí ze dne 5. 5. 2005, neboť by šlo o návrh opožděný. Dále krajský soud shledal důvodnou další žalobní námitku. Účastník řízení již v odvolání vytýkal, že stavební úřad v kolaudačním řízení nevyřešil přístup k hlavnímu uzávěru vody a poukazoval na to, že v době, kdy restaurace není v provozu, mají pouze dva spoluvlastníci přístup k uzávěru, kteří se v případě havárie na rozvodech vody nemusejí nacházet v domě. Tuto situaci stěžovatele neřešil a pouze opakoval to, co uvedl v rozhodnutí stavební úřad. Krajský soud toto řešení nepovažuje za dostačující, neboť stěžovatel nevyvrátil námitku účastníka řízení, že v době, kdy je restaurace uzavřena, nemusí být uvedení spoluvlastníci přítomni, čímž není zabezpečen přístup k hlavnímu uzávěru. O tom, že přístup ve smyslu ust. § 43 odst. 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška“), k hlavnímu uzávěru musí být nepřetržitý (podle znění tohoto odstavce „přístupný“) v případě poruchy nebo havárie na vodovodním potrubí, není sporu. Správní orgány se také podle krajského soudu zcela nedostatečně vypořádaly s námitkou týkající se vstupu na zahradu. Účastník řízení již v odvolání uváděl, že provedenými stavebními úpravami mu bude zcela zabráněno v přístupu k jeho dalšímu majetku, a to zahradě p. č. 239. Protože zahrada je ve spoluvlastnictví jiných osob než předmětný dům a souhlas účastníka řízení a J. K. chybí, nemohl být udělen souhlas většiny spoluvlastníků. K této zcela oprávněné námitce, že stavebním ani kolaudačním rozhodnutím nemůže být znemožněno užívání vlastnictví jiného, stěžovatel pouze uvedl, že přístup do zahrady je řešen v souladu s projektovou dokumentací. Kolaudační rozhodnutí povoluje užívání stavby stavebníkem a v žádném případě nemůže být nerozhodné, že povolením užívání stavby se znemožní užívání zahrady jejímu vlastníkovi, resp. spoluvlastníkům. Stěžovatel v rozhodnutí uvedl, že povolil odchylky od schválené projektové dokumentace a doplnil podklady rozhodnutí a že v části vstupu do zahrady byla projektová dokumentace dodržena, avšak neuvedl, zda-li byl zachován pro všechny vlastníky vstup do zahrady. Bez zjištění a zhodnocení této otázky nelze dospět k závěru, že kolaudační rozhodnutí vyhovělo podmínkám ust. § 81 zák.č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), tj. že skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, ze kterých nelze vyjmout vlastnické právo. Krajský soud uzavřel, že se stěžovatel nevypořádal s uvedenými odvolacími námitkami, což vzhledem k závažnosti možného hmotněprávního dotčení představuje podstatnou vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že v kolaudačním rozhodnutí je přístup k hlavnímu závěru vody vyřešen podmínkou č. 3, která je mimo jiné stanoveno, že „bude zajištěn trvale přístup k uzávěru vody a plynu“. V odůvodnění rozhodnutí se pak uvádí, jakým způsobem bude splnění této podmínky realizováno. Podle stěžovatele je takové řešení dostatečné a splňující ust. § 43 odst. 3 vyhlášky, ale krajský soud citované ustanovení nesprávným způsobem. Vyhláška stanoví požadavky na stavebně technické řešení staveb a v tomto kontextu je třeba její ustanovení také interpretovat. V běžné stavební praxi se v tomto případě pod pojem přístup rozumí, že uzávěr nesmí být zakryt stavební konstrukcí nebo zeminou tak, aby k němu byl přístup bez nutnosti zásahu do konstrukce stavby. Krajský soud se dopustil nepřípustného extenzivního výkladu, když dovodil, že přístup k hlavnímu uzávěru vody musí být nepřetržitý v tom smyslu, že musí být přístupný komukoli a kdykoli, přičemž svůj

závěr neodůvodnil. Je naopak zcela běžné, že hlavní uzávěry vodovodu, plynu nebo vypínače elektrické energie se nacházejí v uzamčených nebo jinak zabezpečených prostorech z toho důvodu, aby byly chráněny před neoprávněným zásahem nepovolaných osob. Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje, jako dotčený orgán, k tomuto, zcela běžnému řešení, nevznesl námitky. Stěžovatel dále namítal, že krajský soud zcela pominul vzájemnou souvztažnost jednotlivých řízení, a to územního, stavebního a kolaudačního. Stavební zákon stanoví, že k připomínkám a námitkám, které mohly být uplatněny v jedné fázi řízení, nelze ve fázi následující již přihlédnout (např. § 36 odst. 2 a § 61 odst. 1 stavebního zákona). Podle ust. § 81 stavebního zákona stavební úřad v kolaudačním řízení zejména zkoumá, zda stavba byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním a stavebním rozhodnutí. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. V případě, že stavba je provedena v souladu s ověřenou dokumentací a podmínkami stavebního povolení, nevykazuje závady a nedodělky bránící jejímu bezpečnému užívání k účelu, ke kterému byla povolena, má stavebník na její kolaudaci právní nárok. Namítal-li účastník řízení v žalobě, že mu bude znemožněn vstup na zahradu, jedná se o důvod, který se týká výhradně stavebního, nikoli kolaudačního řízení. Řešení možných zásahů do vlastnického práva spadá do stavebního řízení a v kolaudačním řízení již tyto námitky nelze, s ohledem na zásadu koncentrační, uplatnit. Kolaudační řízení je řízení ryze veřejnoprávní, kdy se zkoumá soulad stavby s právními předpisy, zejména z hlediska bezpečnosti užívání stavby, a předchozími správními rozhodnutími. Jeho předmětem není řešení majetkoprávních záležitostí. Ochrana vlastnického práva je veřejným zájmem, kterému je však ochrana poskytována v jiných fázích povolování stavby. Ve stavebním řízení stavebník předložil písemnou dohodu s vlastníkem stavby v souladu s ust. § 139 o. z., když stavba je ve spoluvlastnictví více osob. Účastník řízení se proti stavebnímu povolení neodvolal a své námitky uplatnil teprve v kolaudačním řízení. V průběhu stavebního řízení nebyla podána ani žaloba podle ust. § 139 odst. 3 o. z. Krajský soud de facto požaduje, aby byl vyřešen vstup na sousední pozemek, a to nad rámec podmínek pravomocného územního rozhodnutí a stavebního povolení a dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Takové řešení by však bylo v příkrém rozporu s ust. § 81 a 82 stavebního zákona. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal také vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

První ze stížních námitek posoudil Nejvyšší správní soud jako důvodnou, protože se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že se stěžovatel nevypořádal s námitkou účastníka řízení o přístupu k hlavnímu uzávěru vody. Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 3 reagoval na námitku účastníka řízení, když v něm uvedl, že „ Stavební úřad pak v kolaudačním řízení řešil, jak je zajištěn přístup k uzávěrům. Tento přístup je především umožněn trvalou podmínkou pro užívání stavby uvedenou na straně 2 rozhodnutí. Současně se v odůvodnění rozhodnutí zabýval otázkou naplnění této podmínky. S ohledem na provozní dobu a fakt, že dva spoluvlastníci domu, kteří zde

současně bydlí, mají klíče od dotčených prostor, nevybočil stavební úřad z rámce daného zákonem, když považoval takový přístup za dostatečný, splňující náležitosti vyplývající z § 43 odst. 3 vyhlášky.“ Z uvedené citace je zřejmé, že se stěžovatel s námitkou účastníka řízení vypořádal, přičemž je nerozhodné, že tak učinil odděleně od reakce na další odvolací námitky.

Dospěl-li krajský soud výkladem ust. § 43 odst. 3 vyhlášky k závěru, že stávající řešení přístupu k hlavnímu uzávěru vody neodpovídá požadavkům ust. § 43 odst. 3 vyhlášky, Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožňuje. Ve svém důsledku by totiž v podstatě k tomu, aby za situace, kdy je hlavní uzávěr umístěn uvnitř domu, byl tento dům trvale odemčen, a tím přístupný v podstatě kdykoliv komukoliv. Poskytnutí klíčů od prostoru, kde je hlavní uzávěr, jakékoli další osobě, by nikdy nevyloučilo alternativu, že se v určitý okamžik nebude v domě k zastižení žádná z osob disponujících těmito klíči. Podle ust. § 43 odst. 3 vyhlášky se hlavní uzávěr vnitřního vodovodu osazuje před vodoměr; musí být přístupný a jeho umístění musí být viditelně a trvanlivě označeno. Citované ustanovení je nutné vykládat v kontextu předmětu úpravy vyhlášky, jejíž je součástí. Vyhláška stanoví základní požadavky na územně technické řešení staveb a na účelové a stavebně technické řešení staveb, které náleží do působnosti obecných stavebních úřadů a orgánů obcí (§ 1 vyhlášky). Ust. § 43 odst. 3 je zařazeno v části třetí vyhlášky označené „požadavky na stavební konstrukce a technická zařízení staveb“ a oddílu druhém vyhlášky označeném „technická zařízení staveb“. Účelem právní regulace je stanovit požadavky na řešení staveb, ať již jde o řešení územně technické, účelové nebo stavebně technické. Má-li být proto hlavní uzávěr vnitřního vodovodu přístupný, je nezbytné, aby nebyl ze stavebně technického hlediska nepřístupný, tj. aby stavba nebyla řešena tak, že hlavní uzávěr nebude možné ovládat. Jako příklad nesprávného stavebně technického řešení si lze představit situaci, kdy hlavní uzávěr bude trvale zazděn nebo přístupu k němu bude bránit instalace takového zařízení, bez jehož odstranění nebude možné s hlavním uzávěrem jakkoliv manipulovat, popř. by byl osazen způsobem fakticky znemožňujícím jeho ovládání. Nic takového však účastník řízení ve správním řízení ani v žalobě nenamítal. Je nepochybné, že hlavní uzávěr musí být přístupný po celou dobu užívání stavby. Této skutečnosti si byl stavební úřad vědom, a proto v rámci svého oprávnění podle ust. § 82 odst. 2 stavebního zákona, tj. v kolaudačním rozhodnutí, stanovil podmínku č. 3 vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu, v níž stanovil, že bude trvale zajištěn přístup k uzávěrům vody.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se závěrem krajského soudu, že se stěžovatel zcela nedostatečně vypořádal s námitkou účastníka řízení o vstupu na zahradu p. č. 239 v k. ú. Veveří. Uvedl-li stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí, že „v páté části svého odvolání účastník řízení vznáší svoje připomínky týkající se vstupu do zahrady, kdy ve stávajícím stavu není zabezpečen samostatný vstup. I zde musí odvolací orgán souhlasit se závěry stavebního úřadu. Úkoly stavebního úřadu v rámci kolaudačního řízení vyplývají z § 81 stavebního zákona. Stavební úřad kontroluje, zda stavba byla realizována podle chválené projektové dokumentace, zda byly dodrženy stanovené podmínky a zda skutečné provedení a užívání stavby nebude ohrožovat veřejné zájmy. V části vstupu do zahrady byla schválená projektová dokumentace dodržena a vstup do zahrady není v rozporu s veřejnými zájmy. Zákonné podmínky pro vydání kolaudačního rozhodnutí byly splněny“, lze toto vypořádání se s odvolací námitkou účastníka řízení označit podle

názoru Nejvyššího správního soudu za vyhovující zákonným požadavkům. Podle ust. § 81 odst. 1 stavebního zákona v kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení a dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že v kolaudačním řízení stavební úřad věcně nepřezkoumává dokumentaci stavby. Zabývá se pouze tím, zda stavba byla provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení. Dokumentace stavby je věcně přezkoumávána ve stavebním řízení, kdy stavební úřad podle ust. § 62 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona přezkoumává, zda splňuje podmínky územního rozhodnutí a požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu. Podle ust. § 18 písm. a) bod 2 a písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahuje projektová dokumentace stavby mimo jiné souhrnnou zprávu, ze které musí být dostatečně zřejmé navrhované urbanistické, architektonické a stavebně technické řešení stavby, jejích konstrukčních částí, a dále stavební výkresy pozemních a inženýrských staveb, ze kterých je zřejmý dosavadní a navrhovaný stav, především půdorysy, řezy, pohledy (v měřítku zpravidla 1 : 100) obsahující jednotlivé druhy konstrukcí a částí stavby (např. základy, nosné konstrukce, schodiště, střešní konstrukce), komíny, polohové a výškové uspořádání stavby a všech jejích prostorů s vyznačením funkčního určení, schematické vyznačení vnitřních rozvodů a instalací (zdravotně technické včetně požárního vodovodu, silnoproudé, slaboproudé, plynové, teplovodní atd.), technická zařízení (kotelny, výtahy apod.), úpravy a řešení předepsané ke zvláštnímu zajištění staveb z hlediska civilní ochrany, požární bezpečnosti a z hlediska užívání staveb osobami se sníženou schopností pohybu a orientace; u staveb s provozním, výrobním nebo technickým zařízením stavební výkresy obsahující prostorové umístění strojů a zařízení včetně řešení vnitřních komunikací. Z nutného obsahu dokumentace stavby je zcela zřetelné, že ve stavebním řízení je do podrobností dána konečná podoba stavby. Pokud se tedy účastník řízení domáhal jiného řešení stavby pokud jde o zajištění přístupu na zahradu, mohl své námitky proti podobě stavby uplatnit nejpozději v řízení stavebním. Dospěl-li stěžovatel k závěru, že se v kolaudačním řízení není možné námitkou účastníka řízení zabývat, učinil tak zcela v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud mimo shora uvedeného shledal, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, ke které musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Účastník řízení v žalobě namítal, že v dané věci nemohlo být vydáno kolaudační rozhodnutí, neboť stavební povolení dosud nenabylo právní moci a argumentoval zejména tím, že podal proti stavebnímu povolení dne 28. 2. 2005 odvolání, které dne 11. 5. 2005 doplnil uvedením rozhodných skutečností a důkazů, že se v místě svého trvalého bydliště nezdržoval a nemohla tedy nastoupit zákonná fikce doručení, a dále že nebylo rozhodnuto o opožděnosti odvolání ani nebylo vydáno jiné rozhodnutí o jeho odvolání. Krajský soud se s žalobní námitkou vypořádal tak, že rozhodnutím o odvolání účastníka řízení je sdělení stěžovatele ze dne 5. 5. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/17171/Ul-III, kterým byl informován, jak sám uvádí, o tom, že považuje odvolání za opožděné a toto rozhodnutí již nelze přezkoumat, neboť by případná žaloba proti němu byla opožděná. Součástí správního

spisu předloženého Nejvyššímu správnímu soudu však není spisový materiál týkající se stavebního řízení, tzn. stavební povolení, doklad o jeho doručení účastníku řízení, odvolání účastníka řízení, krajským soudem zmíněné rozhodnutí stěžovatele ze dne 5. 5. 2005 ani žádné jiné listiny, na základě kterých by bylo možné učinit jednoznačný závěr o důvodnosti či nedůvodnosti námitky účastníka řízení o nenabytí právní moci stavebního povolení. Proto není zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl krajský soud k závěru, že toto sdělení je rozhodnutím o odvolání účastníka řízení proti stavebnímu povolení. Je také třeba dodat, že sdělení ze dne 5. 5. 2005 je účastníkem řízení v žalobě označeno jako rozhodnutí o předběžném opatření, kterým bylo stavebníkovi uloženo zdržet se výkonu práv plynoucích ze stavebního povolení a nepokračovat ve stavebních pracech na stavbě. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272 (dostupný na www.nssoud.cz) uvedl, že „správní soudy - ostatně stejně jako správní orgány, jejichž rozhodnutí soudy přezkoumávají – musejí rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu; součástí přezkumu rozhodnutí správních orgánů je také posouzení postupu těchto orgánů v průběhu správního řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Postup správního orgánu ve správním řízení lze ovšem přezkoumávat jen tehdy, pokud byl náležitě doložen. Při přezkumu rozhodnutí správních orgánů tak správní soudy vycházejí především z úplného správního spisu, dále z podání stran a případně z důkazů provedených při jednání před soudem. Je však nepřípustné, aby soud ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí správního orgánu a řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo, vycházel pouze z toho, co v napadeném rozhodnutí uvedl žalovaný správní orgán, a z podání žalobce a osob zúčastněných na řízení. Žalobní námitky a vyjádření účastníků řízení a osob na řízení zúčastněných jsou totiž ze své podstaty pouhým tvrzením těchto subjektů, a soud je tedy musí konfrontovat s obsahem správního spisu.“ Tento právní názor lze beze zbytku aplikovat i v dané věci. Vada, které se krajský soud dopustil, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť nabytí právní moci stavebního povolení je podmínkou pro vydání kolaudačního rozhodnutí. Ke správnému posouzení otázky, zda stavební povolení nabylo či nenabylo právní moci, nelze dospět bez toho, že by krajský soud mě k dispozici správní spis týkající se stavebního řízení, přičemž z předloženého soudního spisu není zřejmé, že by tomu tak bylo.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu