

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Mgr. J. N.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2011, č. j. 8 Ca 455/2008 – 24,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 2. 2011, č. j. 8 Ca 455/2008 – 24, zrušil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „stěžovatel“) ze dne 22. 9. 2008, č. j. S-MHMP 257457/2008/OST/Jn, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti usnesení Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby ze dne 4. 6. 2007, č. j. OV/P8/2006/3199/Šp, jímž byla podle ust. § 82 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zamítnuta žádost účastníka řízení a D. N. o kolaudaci stavby „nepodsklepený jednopodlažní rodinný dům s obytným podkrovím rozvod vody, kanalizace, elektro, plynu a oplocení“ (dále jen „stavba“) v Praze - Ďáblicích v ulici Srpnová na pozemku p. č. 1729/2010 v k. ú. Ďáblice. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že pokud stěžovatel své rozhodnutí odůvodnil přítomností závažné závady bránící užívání stavby spočívající v tom, že připojení stavby na komunikaci nevyhovuje požadavkům bezpečného užívání staveb, neboť komunikace nebyla dosud zkolaudována a odkázal přitom na ust. § 138a stavebního zákona ve spojení s čl. 9 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OTPP“), není v citovaném článku OTPP explicitně o kolaudaci komunikace či kolaudaci připojení nic řečeno, a proto

nelze nad rámec podzákonné normy dovozovat další podmínku pro zkolaudování rodinného domu, tj. že komunikace musí být řádně zkolaudována. OTPP pouze stanoví, že podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat také požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky, a musí být dokončeno před kolaudací stavby. Stěžovatel tedy vyložil podzákonnou normu striktněji, aniž by pro takový výklad uvedl důvody. Nadto městský soud ze správního spisu zjistil, že v daném případě se nejedná o rodinný dům na samotě, nýbrž o kolonii rodinných domů propojených identickou komunikací a vyslovil domněnku, že tyto domy byly zkolaudovány. Tudíž zřejmě vykládal podzákonnou normu vůči účastníku řízení striktněji, aniž by pro to uvedl důvod. Městský soud posoudil jako důvodnou žalobní námitku odkazující na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, s tím, že jeho závěry ohledně vymezení účelové komunikace dopadají i na posuzovaný případ, neboť nelze činit rozdíly mezi účelovými komunikacemi pojednávanými v právu soukromém a v právu veřejném. Rozhodnutí stěžovatele proto zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nadále trvá na závěrech svého rozhodnutí a ze znění ust. § 138a stavebního zákona ve spojení s čl. 9 odst. 2 OTPP dovozuje, že tato ustanovení zjevně obsahují podmínku, aby kolaudace komunikace časově předcházela kolaudaci stavby. Nezkolaudovanou komunikaci totiž nelze považovat za stavbu dokončenou. Na takovou stavbu nelze připojení realizovat. V uvedeném smyslu tedy předmětná stavba závadou trpí a nelze tudíž přisvědčit námitce účastníka řízení, že „pouhá konstatace nezkolaudované místní komunikace je dle názoru navrhovatele naprosto nedostatečná a neopravňuje správní orgán k závěru existence závad. Žádný zákonný právní předpis nespojuje požadavek bezpečného užívání stavby s nutností kolaudace místní komunikace“. Stěžovatel poukázal na to, že předmětná komunikace nebyla dosud dokončena nejen právně, ale ani fakticky. Nebylo realizováno veřejné osvětlení, parkovací stání, chodníky, ani finální povrchová úprava vozovky. Stěžovatel odkázal na ust. § 13 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) s tím, že tento stav existoval v době vydání jeho rozhodnutí a trvá dodnes. Je přesvědčen, že městský soud nedodržel ust. § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy že nevycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Stěžovatel s odkazem na ust. § 76 odst. 1 stavebního zákona uvedl, že stavba je sice připojena na komunikaci, avšak tato je vzhledem ke svému faktickému i právnímu stavu pouze komunikací rozestavenou, u níž bylo kolaudačním rozhodnutím ze dne 22. 3. 2004, č. j. OV/2003/1409/Bau, povoleno užívání výlučně pro zajištění staveništního přístupu vozidel ke stavbám rodinných domů. Jiné užívání by bylo tudíž v rozporu s tímto kolaudačním rozhodnutím i s ust. § 76 stavebního zákona. Nezkolaudovanu stavbu komunikace nelze považovat za stavbu dokončenou a nic tom nemůže změnit fakt, že účastník řízení, patrně společně s jinými osobami, komunikaci užívá. Městský soud nesprávně posoudil právní otázky týkající se napojení stavby na pozemní komunikaci. Lze se s ním ztotožnit pouze v tom ohledu, že OTPP nepožaduje kolaudaci explicitně, nýbrž *tacite, implicite*. Za nezákonnou označil stěžovatel tu část rozsudku městského soudu, která směřuje k sousedním rodinným domům. V daném případě k žádné nerovnosti nedošlo a závěr soudu snad už ani nemůže být vzdálenější objektivnímu stavu věci. Kolaudační řízení u všech okolních staveb byla postupně přerušena vyjma těch, které jejich vlastníci užívají, aniž by vůbec podali návrh na

kolaudaci stavby. Ze staveb, u nichž městský soud dospěl k závěru, že jsou kolaudovány, neboť jsou zjevně užívány, není ve skutečnosti kolaudována ani jediná. Není akceptovatelné ani tvrzení, že by předmětná komunikace byla za jiných okolností stavbou. V daném případě totiž stavbou je, a to stavbou povolenou příslušným stavebním úřadem a provedenou tehdejším vlastníkem pozemku. Její stavba však není dokončená. Protože není způsobilá pro řádný provoz, byla kolaudována pouze jako komunikace staveništní. Tvrzení městského soudu prokazují, že nezjistil stav věci a nedbal své povinnosti postupovat tak, aby nedocházelo k porušování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob a aby práv nebylo zneužíváno na úkor těchto osob. Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť závěry městského soudu nevycházejí ze skutečného stavu a jsou v rozporu s výše uváděnými ustanoveními. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil 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 stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Sporným v dané věci je, zda jsou v případě předmětné stavby splněny obecné technické požadavky na výstavbu, resp. zda účastník řízení splnil podmínku stanovenou v čl. 9 odst. 2 OTPP. Účastník řízení se domnívá, že tuto podmínku splnil tím, že připojil stavbu na komunikaci, což potvrzuje stěžovatel v kasační stížnosti, když uvádí, že „(p)ředmětná stavba je sice připojena na komunikaci, avšak tato je vzhledem ke svému faktickému i právnímu stavu pouze komunikací rozestavěnou“. Tato skutečnost je patrná i z fotografických příloh, které jsou součástí spisu. Stavební úřad v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2007, kterým zamítl žádost účastníka řízení o vydání kolaudačního rozhodnutí uvedl, že „(v) kolaudačním řízení, zejména při místním šetření dne 5. 9. 2006, byla zjištěna závada bránící užívání stavby, a to skutečnost, že připojení rodinného domu na místní komunikaci nevyhovuje požadavkům bezpečného užívání staveb, neboť komunikace nebyla dosud zkolaudována. V souladu s ustanovením čl. 9 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, nemůže být stavba rodinného domu zkolaudována před kolaudací pozemní komunikace.“, přičemž žádost zamítl podle ust. § 88 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel se v napadeném rozhodnutí výkladem čl. 9 odst. 2 OTPP dále zabýval a dospěl k závěru, že ukládá „aby kolaudace komunikace časově předcházela kolaudaci předmětné stavby“ a „vyžaduje připojení stavby na pozemní komunikaci“. Podle jeho názoru nebyla splněna podmínka stanovená v čl. 9 odst. 2 OTPP, neboť komunikace, ke které je stavba připojena, byla zkolaudována pouze jako staveništní.

Podle ust. § 138a stavebního zákona právnické osoby, fyzické osoby a správní orgány jsou povinny při navrhování, umísťování, projektování, povolování, realizaci, kolaudaci, užívání a odstraňování staveb postupovat podle obecných technických požadavků na výstavbu, obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace a technických požadavků stanovených prováděcími předpisy.

Podle čl. 9 odst. 2 OTPP připojení staveb na pozemní komunikace musí svými parametry, provedením a způsobem připojení vyhovovat požadavkům bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na přilehlých pozemních komunikacích. Podle druhu a charakteru stavby musí připojení splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky, a musí být dokončeno před kolaudací stavby.

Při aplikaci jazykového výkladu tohoto článku, který stanoví podmínku dokončení připojení staveb na pozemní komunikaci před kolaudací stavby, působí problém formulace „připojení staveb na pozemní komunikaci“, přičemž stěžovatel dovozuje jeho význam ve smyslu „připojení staveb ke komunikaci“, zatímco argumentace městského soudu i účastníka řízení směřuje k významu, že „připojení musí splňovat požadavky na dopravní obslužnost“. Nejvyšší správní soud však nepovažuje tyto výklady za rovnocenné. Podstatné jméno připojení“ nabývá přesnějšího obsahu teprve v souvislosti s dalším pojmem, který jej kvalitativně vymezuje a blíže specifikuje. Ve stavebním právu nabývá typicky dvou významů – buď se jedná o proces, tedy napojení stavby prostřednictvím přípojky, nebo se připojením myslí spojovací článek mezi stavbou a rozvodovou či dopravní sítí, tedy přípojka. Čl. 9 odst. 2 OTPP používá pojmu „připojení“ nepochybně ve smyslu „přípojka“, neboť stanoví požadavky na jeho parametry, provedení, způsob připojení, dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky. Vyhláška hlavního města Prahy č. 5/1979, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, která byla nahrazena OTPP, užívala v § 6 pojem „komunikační přípojka“.

Aby bylo zřejmé, o jaké připojení se ve vztahu ke konkrétní stavbě jedná, je ve stavebním právu typické užívání tohoto slova v rámci obsáhlejších pojmů. Např. podle ust. § 139b odst. 8 písm. c) stavebního zákona se za drobné stavby považují též připojení drobných staveb na rozvodné sítě a kanalizaci stavby hlavní, podle ust. § 137 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006, ve znění pozdějších předpisů, může stavební úřad nařídit nezbytné úpravy spočívající v připojení stavby na technickou infrastrukturu. Dále např. ust. § 11 odst. 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o technických požadavcích na stavby, které upravuje připojení staveb na sítě technického vybavení, stanoví, že každá přípojka stavby na vodovodní a energetickou síť musí být samostatně uzavíratelná. V ust. § 12 odst. 2 citované vyhlášky je pak stanoveno, že oplocení nesmí zasahovat do rozhledového pole připojení stavby na pozemní komunikace. Ve všech těchto případech nelze spatřovat požadavek na existenci rozvodné sítě a kanalizace, technické infrastruktury či pozemní komunikace. Stále se jedná pouze o specifikaci pojmu „připojení“ nebo „přípojka“. Teprve dalším rozvinutím užitého pojmu by mohlo být při zachování logického postupu od obecného ke konkrétnímu (připojení – k síti – k jaké síti) dosaženo podmínky, aby se v dané věci jednalo o komunikaci již existující. Za použití metody reductio ad absurdum by závěr plynoucí z jazykového výkladu stěžovatele nevyhnutelně vedl k tomu, že by zákonodárce musel postupovat opačným než logickým způsobem, tedy od konkrétního k obecnému.

Výkladem technických požadavků na výstavbu v prováděcích předpisech je třeba se navíc zabývat v intencích účelu kolaudačního řízení. Právní úprava jej vymezuje tak, že dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání, pokud vyžadovala stavební povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí (§ 76 odst. 1 stavebního zákona). Kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému

účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro její užívání (§ 82 odst. 1 stavebního zákona). Podle ust. § 81 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad v kolaudačním řízení 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. 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. Zjistí-li stavební úřad při kolaudačním řízení na stavbě závady bránící jejímu užívání, zejména nejsou-li splněny podmínky územního rozhodnutí a stavebního povolení k zabezpečení užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, stanoví lhůtu pro jejich odstranění a přeruší řízení (§ 81 odst. 3 stavebního zákona). V kolaudačním rozhodnutí pak může stavební úřad stanovit podmínky vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu, odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení a určit přiměřenou lhůtu k jejich odstranění. Může tak učinit pouze v případě, že jde o nedostatky, které neohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebrání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu; jinak kolaudační rozhodnutí nevydá (§ 82 stavebního zákona).

Z citovaných ustanovení vyplývá, že stavební úřad nemůže o zamítnutí návrhu rozhodnout záporně podle vlastního uvážení, ale je vázán zákonnými důvody, pro které jedině může návrhu nevyhovět. Právní úprava, tak jak byla výše citovaná, je v tomto směru poměrně striktní. Mohou nastat pouze následující alternativy jiného než plného vyhovění návrhu. Zjistí-li stavební úřad - na stavbě závady bránící jejímu užívání, stanoví lhůtu pro jejich odstranění a přeruší řízení,

- na stavbě nedostatky, které ohrožují zdraví a bezpečnost osob a brání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu, kolaudační rozhodnutí nevydá, - na stavbě nedostatky, které neohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebrání ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu, uloží v kolaudačním rozhodnutí odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení a určí k tomu přiměřenou lhůtu,

- v kolaudačním řízení, že je stavba provedena v rozporu s projektovou dokumentací, pak pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení, spojí s kolaudačním řízením řízení o změně stavby (pokud se odchyluje od dokumentace podstatně, musí být zahájeno řízení o odstranění stavby, popř. části stavby postavené v rozporu se stavebním povolením - § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona).

Závady bránící užívání stavby jsou tedy podle zákonné úpravy takové závady, jejichž odstranění je v možnostech subjektu, který žádá o vydání kolaudačního rozhodnutí. Je nutno mu tedy poskytnout lhůtu k odstranění těchto závad a přerušit řízení. V opačném případě by byl vydán napospas uvážení třetí osoby, zda mu bude umožněno stavbu užívat. Ingerenci třetích osob ostatně zapovídá i ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého jsou účastníky kolaudačního řízení a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám a d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Podle subsidiární definice v odst. 2 tohoto ustanovení je možné okruh účastníků rozšířit, protože sloučí-li stavební úřad s kolaudačním řízením

řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, jsou účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout. Okruh účastníků kolaudačního řízení je tak stanoven taxativně a přitom je mnohem užší než v případě předcházejícího stavebního řízení (§ 59 stavebního zákona). Obecně platí, že vlastníci sousedních nemovitostí nemají 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 „pouze“ posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby.

Z obsahu spisu vyplývá, že stavební povolení na předmětnou komunikaci bylo vydáno rozhodnutím Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby dne 30. 9. 2002, č. j. OV/2002/2707/Bau, a nabylo právní moci dne 6. 11. 2002. Účastníku řízení a D. N. bylo rozhodnutím Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby ze dne 1. 12. 2005, č. j. OV/2005/4114/Šp, vydáno stavební povolení na stavbu, přičemž účastník řízení v žalobě tvrdí, že veškeré podmínky pro provedení stavby splnil a toto jeho tvrzení není rozporováno stavebním úřadem v usnesení, kterým byla zamítnuta jeho žádost o vydání kolaudačního rozhodnutí, ani v rozhodnutí, vyjádření k žalobě či v kasační stížnosti stěžovatele. Lze se tedy domnívat, že ode dne podání žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu, tedy od 15. 8. 2006, je účastníku řízení s odkazem na nečinnost stěžovatele, který dosud nedokončil stavbu komunikace, odpírána možnost postupovat podle stavebního povolení a splnit podmínky pro vydání povolení kolaudačního. S ohledem na tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti se lze rovněž domnívat, že podobně je postupováno i vůči dalším vlastníkům sousedních rodinných domů. Stavební zákon, vycházeje z předpokladu racionality a předvídatelnosti lidského chování, však nejen předpokládá, že stavebník, v tomto případě účastník řízení, bude v zásadě a zpravidla postupovat v souladu se stavebním povolením a dokumentací, se kterou účastníci stavebního řízení vyslovili souhlas, resp. která reflektuje jejich námitky proti plánované stavbě, vyřešené ve stavebním řízení, ale také že tímto způsobem postupovat může. Legitimním cílem stavebníka není pouze realizace stavby, ale také její užívání, tedy dosažení účelu, pro který se stavbou započal. V tomto směru svědčí účastníku řízení v důsledku pravomocného stavebního povolení subjektivní veřejné právo realizace stavby, přičemž výkon tohoto práva nemůže být bez dalšího závislý na vůli třetí osoby, v posuzovaném případě stěžovatele. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelovým výkladem čl. 9 odst. 2 OPPT, neboť je v rozporu s účelem kolaudačního řízení. Městský soud tedy správně dovodil, že toto ustanovení svou povahou stanoví pouze požadavek na dopravní obslužnost stavby. Důvodná není ani stěžovatelova námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože je řádně odůvodněný a jsou z něj patrny úvahy, kterými se soud při svém rozhodování řídil.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a úspěšnému účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. července 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu