

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. M. F.**, **b) J. F.**, obou zastoupených JUDr. Jaroslavem Pavlasem, Ph.D., advokátem se sídlem Náměstí 18, 594 01 Velké Meziříčí, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2010, čj. KUJI 20879/2010, sp. zn. OUP 41/2010 Fu-2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2011, čj. 30 A 45/2010 - 61,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2011, čj. 30 A 45/2010 - 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V roce 1988 požádali manželé A. a K. M. – vlastníci rodinného domu na ulici P. H. č. p. 304 na pozemku parc. č. 174 v obci a katastrálním území Velká Bíteš – o povolení přístavby jedné místnosti (pracovny) v 2. NP rodinnému domu. Tehdejší Městský národní výbor Velká Bíteš (nyní Městský úřad Velká Bíteš, dále jen „stavební úřad“) vydal dne 18. 7. 1988 pod čj. výst. 488/88 stavební povolení, jímž žádosti manželů M. vyhověl a stanovil podmínky přístavby.

[2] Při místním šetření v rámci kolaudačního řízení dne 5. 1. 1999 bylo stavebním úřadem zjištěno, že byly provedeny stavební úpravy v rozporu s vydaným stavebním

povolením, které vyžadují dodatečné stavební povolení. Konkrétně byla v 1. NP pod povolenou přístavbou místnosti (pracovny) postavena místo plánovaných dvou pilířů přístavba kuchyně, dále byla realizována přístavba chodby kryté balkonem k jižní stěně rodinného domu, došlo ke stavebním úpravám a změně užívání stávající dílny v 1. NP na koupelnu a WC, k posunutí jižní stěny pracovny ve 2. NP o 30 cm směrem do místnosti a k výstavbě schodiště z přístavby kuchyně v 1. NP do pracovny ve 2. NP. Z tohoto důvodu stavební úřad kolaudační řízení přerušil.

[3] Manželé M. podali dne 10. 1. 1999 žádost o dodatečné povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve vztahu k nepovoleným stavebním úpravám a stavební úřad zahájil řízení podle § 88 stavebního zákona. Následovalo vleklé řízení, v jehož průběhu došlo opakovaně ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným a též k převodu vlastnictví předmětného rodinného domu z manželů M. na manžele Ing. P. a Mgr. A. B. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2009, čj. MÚVB 829/1443/04, 5605/VÝST/U486/2009, stavební úřad novým vlastníkům výše uvedené stavební úpravy dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podali odvolání žalobci a) a b) coby vlastníci sousedního pozemku parc. č. 172/1 a staveb na něm postavených. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2010, čj. KUJI 20879/2010, sp. zn. OUP 41/2010 Fu-2, odvolání žalobců zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobci dále brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 29. 11. 2011, čj. 30 A 45/2010 - 61, rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění se s většinou námitek žalobců neztotožnil. Přisvědčil však výtce žalobců, že balkón rodinného domu přesahující na pozemek žalobců nebyl stavebním povolením ze dne 18. 7. 1988, čj. výst. 488/88, povolen – přístavba jedné místnosti byla povolena toliko na pozemku parc. č. 174 a nebyl povolen její přesah na pozemek parc. č. 172/1. Soud dále ve shodě s žalobci konstatoval, že v posuzovaném případě se nejednalo o změnu stavby před dokončením podle § 68 stavebního zákona, nýbrž o dodatečné povolení již dokončené stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný včasnou kasační stížnost, v níž namítal, že přesah balkónu na sousední pozemek byl založen již stavebním povolením čj. výst. 488/88 ze dne 18. 7. 1988. Ve výrokové části stavebního povolení je sice uveden pouze pozemek parc. č. 174, avšak v bodu 4 je zároveň stanovena podmínka provedení stavby podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, která řeší i sporný balkón. Žalovaný uznává, že předmětná dokumentace je sporá a neobsahuje zákonem požadované vyznačení hranic pozemků a vzdáleností od nich, nicméně z rozměrů v ní uvedených je zřejmé, že šířka stávající část rodinného domu a přístavby místnosti bez balkónu činí 8 metrů, přičemž šířka pozemku parc. č. 174 je v inkriminované části přibližně 7,9 metrů. Balkón přístavby jde tudíž mimo hranice pozemku parc. č. 174. Z toho žalovaný dovozuje, že stavební úřad ve stavebním povolení povolil přístavbu balkónu, který přesahuje na cizí pozemek. Pro zahrnutí balkónu do předmětu řízení o odstranění nepovolených změn přístavby rodinného domu proto nebylo dle žalovaného žádného relevantního důvodu.

[6] K označení předmětu napadeného řízení žalovaný uvedl, že stavební zákon v § 68 upravoval situace, v nichž stavebník hodlal v průběhu realizace stavby uskutečnit její změnu a požádal proto o povolení „změny stavby před jejím dokončením. Pokud změnu učinil svévolně bez předchozího povolení, bylo třeba provedené odchylky projednat v řízení o jejich odstranění dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Dle terminologie stavebního zákona se tak jednalo o „nepovolené změny stavby před jejím dokončením“. O takový případ se dle žalovaného jedná v souzené věci – stavebník v průběhu realizace přístavby jedné místnosti k rodinnému domu provedl na této stavbě bez předchozího projednání změny oproti dokumentaci stavby ověřené ve stavebním řízení, a tedy změny stavby před jejím dokončením samotný údaj v žádosti ze dne 10. 1. 1999 o dokončení stavby nemůže tento fakt podle žalovaného nikterak ovlivnit. Žalovaný nicméně zastává názor, že polemika ohledně označení předmětu správního řízení je nevýznamná, neboť jeho smysl a účel je zcela zřejmý, tj. projednání zjištěných odchylek, které stavebník svévolně provedl.

[7] Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že s názorem žalovaného ohledně sporného balkónu nesouhlasí. Podotkli též, že kromě balkónu je na cizím pozemku umístěno i nároží přístavby rodinného domu. K objasnění celé situace přiložili některé ze svých podání, jež adresovali v průběhu správního řízení příslušným správním orgánům. Ohledně názvu správního řízení se žalobci ztotožnili s názorem krajského soudu a odmítli stanovisko žalovaného, že polemika ohledně označení předmětu řízení je nevýznamná. Kromě toho žalobci nesouhlasili s některými dalšími body odůvodnění rozsudku krajského soudu. Za nesprávné považovali konstatování soudu, že jejich námitka ohledně oken z koupelny a WC v přízemí byla pravomocně vyřešena civilním soudem, neboť civilní soud projednával tzv. sousedský spor. I tato okna nebyla součástí původního stavebního povolení, a proto jejich umístění mělo být projednáno v rámci dodatečného povolení stavby. Realizována byla též výměna (zvětšení) původně nepovoleného okna v západní fasádě II. NP rodinného domu, jež měla být též předmětem správního řízení. Stavba navíc od počátku nevyhovuje předpisům upravujícím požárně bezpečnostní řešení stavby. Z těchto důvodů žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou povolení přesahu balkónu u pracovny rodinného domu na pozemek žalobců. Z rozhodnutí ze dne 18. 7. 1988, čj. výst. 488/88, plyne, že stavební úřad ve sloučeném územním a stavebním řízení povolil manželům M. přístavbu jedné místnosti k výše specifikovanému rodinnému domu. Z podmínek umístění a povolení stavby dále vyplývá, že stavba bude umístěna na pozemku parc. č. 174 (podmínka č. 1) a že bude provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, která je součástí rozhodnutí (podmínka č. 4). Krajský soud při úvaze o tom, zda byl v rámci přístavby povolen též balkón, považoval za hlavní podmínku č. 1, přičemž z projektové dokumentace podle jeho názoru neplyne, že by balkón měl přesahovat na pozemek žalobců. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[12] Podmínka č. 1 stanovící umístění přístavby na pozemku parc. č. 174 je z hlediska konkrétního umístění stavby samostatně nepoužitelná, neboť umožňuje realizovat přístavbu kdekoliv na tomto pozemku. Za určující pro umístění stavby je proto podle názoru kasačního soudu třeba považovat právě výkresy projektové dokumentace, které již v návaznosti na stávající zástavbu na pozemku specifikují její umístění, a to včetně všech určujících rozměrů přístavby. Z obou výkresů jednoznačně vyplývá, že součástí přístavby pracovny je i balkón (jeho rozměry se sice liší, nicméně to není pro rozhodnutí posuzované otázky významné). Předložili-li stavebníci stavebnímu úřadu takové výkresy, směřovala jejich vůle nepochybně k získání povolení a k realizaci jak přístavby místnosti o daných rozměrech, tak i balkónu. Bylo jistě pochybením stavebníků, že ve výkresech nevyznačili hranice pozemků, a stavebního úřadu, že takovou projektovou dokumentaci ověřil. Nicméně na základě stavebního povolení ve spojení s touto projektovou dokumentací vzniklo manželům M. veřejné subjektivní právo realizovat přístavbu pracovny v uvedených rozměrech, a to včetně navazujícího balkónu. V souladu s judikaturou zdejšího soudu se totiž stavební povolení vztahuje i na části stavby výslovně nezmíněné ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby (rozsudek ze dne 21. 11. 2007, čj. 3 As 24/2007 - 114, dostupný na www.nssoud.cz).

[13] Soud k tomu odkazuje též na podmínku č. 3 stavebního povolení: „Vzhledem k tomu, že stavební úřad upouští od vytýčení prostorové polohy stavby orgánem nebo organizací k tomu oprávněnou, odpovídá za soulad prostorové polohy s dokumentací osoba určená k výkonu odborného dozoru nad prováděním stavby“. I z této podmínky jednoznačně plyne, že stavební úřad měl za určující pro polohu přístavby právě projektovou dokumentaci a nikoliv jen obecné určení parcelního čísla pozemku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl tedy předmětný balkón stavebním úřadem povolen. Jelikož krajský soud na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu učinil nesprávný právní závěr ohledně povolení balkónu, je dán kasační důvod napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Z řečeného vyplývá, že jestliže při následné realizaci přístavby vyšlo najevo, že balkón se již nachází mimo pozemek parc. č. 174, nelze tuto situaci řešit v rámci řízení o dodatečném povolení stavby (neboť balkón již *byl* povolen; shodně již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, čj. 3 As 24/2007 - 114). Uvedené ovšem neznamená, že by stavebník mohl bez postihu stavět na cizím pozemku. Diskutovaný balkón sice není tzv. černou stavbou, neboť byl postaven na základě veřejnoprávního

stavebního povolení, avšak zcela jinou otázkou je oprávnění stavebníka takovou stavbu provést podle norem soukromého práva. V daném případě je konkrétně aplikovatelný § 135c zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který upravuje provedení stavby na cizím pozemku.

[15] Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000, dostupném na http://nalus.usoud.cz, podotkl, že „[u]*stanovení § 135c řeší případy, kdy stavebník postaví na pozemku stavbu neoprávněně, tj. není-li k tomu z hlediska předpisů občanského práva oprávněn. Z hlediska občanskoprávního může zřídit občan stavbu především na základě práva vlastnického. Pokud tento předpoklad není splněn, jde z občanskoprávního hlediska o tzv. neoprávněnou stavbu. Podle § 135c obč. zák. se tedy rozhoduje o tom, zda má stavebníku vlastnictví ke stavbě zůstat nebo zda bude se stavbou naloženo jinak v případě, že stavebník – vlastník stavby neměl potřebné občanskoprávní povolení*“ (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2007, čj. 6 Ans 1/2006 - 86, dostupný na www.nssoud.cz).

[16] Pokud byl tedy předmětný balkón (případně též nároží přístavby, jak žalobci tvrdí ve vyjádření ke kasační stížnosti) skutečně postaven nad cizím pozemkem, mohlo by se jednat o tzv. stavbu neoprávněnou. Podle názoru zdejšího soudu není rozhodné, že se stavba balkónu případně nebude nacházet „na“ cizím pozemku (ve smyslu jeho pevného spojení se zemí), nýbrž „nad“ tímto pozemkem, neboť vzhledem k výšce, v níž je balkón realizován, lze považovat zásah do vlastnického práva žalobců za rovnocenný se zásahem způsobeným stavbou realizovanou přímo na pozemku. Proti tzv. neoprávněné stavbě se žalobci jako vlastníci postiženého pozemku mohou domáhat ochrany podle § 135c občanského zákoníku u civilních soudů. Ze spisu přitom vyplývá, že této ochrany dosud nevyužili, neboť v řízení vedeném u Okresního soudu ve Žďáře nad Sázavou pod sp. zn. 7 C 42/99 se domáhali ochrany proti imisím ve smyslu § 127 občanského zákoníku.

[17] Ke sporu ohledně označení předmětu řízení před správními orgány zdejší soud podotýká, že se v základu ztotožňuje s výkladem krajského soudu. Stavební zákon upravuje v zásadě dvě možnosti aprobace odchylek od stavebního povolení. Ustanovení § 68 normuje *povolení změny stavby před dokončením* (stavebník o něj žádá ještě před tím, než změnu stavby realizuje), ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) upravuje *dodatečné povolení stavby* (stavebník o něj žádá poté, co již byla změna stavby v rozporu s původním stavebním povolením realizována, v rámci řízení o jejím odstranění). Pro rozlišení obou řízení je tedy podstatná dokončenost změn, resp. doba, kdy je ve vztahu k realizaci změn žádost stavebníkem podána. V projednávaném případě se jednalo o dodatečné povolení stavby, neboť změny provedené manžely M. v rozporu se stavebním povolením již byly zcela realizovány (viz žádost ze dne 10. 1. 1999); stanovisko žalovaného, že otázka dokončení stavby není pro rozlišení obou řízení určující, nemůže obstát. Uvádí-li žalovaný, že se v dané věci jednalo o „nepovolené změny stavby před jejím dokončením“, nenachází kasační soud pro takové označení ve stavebním zákoně oporu. Jde zřejmě o terminologické smíšení vzniklé z obou výše popsaných názvů řízení, které ovšem nelze považovat za správné, a ze správního spisu nevyplývá žádný důvod pro označení předmětného řízení specifickým názvem.

[18] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s názorem krajského soudu, že se v projednávaném případě jednalo o řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. o dodatečné povolení stavby. Krajskému soudu je ovšem třeba vytknout, že při rozboru této problematiky ustal na konstatování o náležitém označení správního řízení a neuvedl nic o důsledcích této skutečnosti pro napadené rozhodnutí. Z rozsudku krajského soudu tak není patrno, zda tato skutečnost měla za následek zrušení napadeného rozhodnutí, zda soud nesprávné označení správního řízení považuje za nezákonnost nebo za vadu řízení, případně zda tato vada mohla mít na zákonnost správního rozhodnutí vliv, ani z něj není zřejmý právní názor soudu, jak by měl žalovaný či stavební úřad postupovat, pokud by byla tato skutečnost důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto shledává rozsudek krajského soudu v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud je v novém řízení povinen zodpovědět si shora uvedené otázky, rozhodnout, zda je nezbytné rozhodnutí žalovaného z naznačeného důvodu zrušit, a své úvahy včetně případného závazného právního názoru vtělit do odůvodnění rozsudku.

[19] Kasační soud se nezabýval námitkami žalobců ohledně oken v přízemí a v II. NP rodinného domu, ani otázkou dodržení předpisů o požárně bezpečnostním řešení stavby, neboť tyto otázky nebyly učiněny předmětem kasační stížnosti. Krajský soud na tyto námitky v napadeném rozsudku přezkoumatelným způsobem odpověděl, a nebyl tedy dán prostor pro zrušení jeho rozsudku ani z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Vzhledem k tomu, že krajský soud nesprávně posoudil otázku povolení přístavby balkónu a neurčitě se vyjádřil k označení předmětu řízení vedeného stavebním úřadem a žalovaným, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 21. března 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu