

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) Z. V.**, a **b) Rohozecký okrašlovací spolek o.s.**, se sídlem Malý Rohozec 4, Turnov, oba zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2014, č. j. OÚPSŘ 93/2014-330-rozh., za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Město Turnov**, se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov, a **II) KAMAX s.r.o.,** se sídlem Nudvojovice 1474, Turnov, zast. JUDr. Danielem Novotným Ph.D., advokátem se sídlem Valdštejnovo nám. 76, Jičín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 1. 2016, č. j. 30 A 71/2014 – 129,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) označeného v záhlaví, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí specifikované tamtéž. Rozhodl jím o odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Turnov (dále „stavební úřad“) ze dne 10. 1. 2014, sp. zn. SÚ/4776/13/PET, č. j.

SU/13/6764/PEJ, tak, že změnil jeho označení na samostatném řádku v bodu I. ze „stavební povolení“ na „dodatečné stavební povolení“, v ostatním je potvrdil.

[2] Rozhodnutím stavebního úřadu byly dodatečně povoleny stavební úpravy skladovací haly - vestavba kalicí linky v areálu Kamax - Vesecko na stavební parcele č. 1000, parc. č. 695/20 a parc. č. 695/21, v katastrálním území Daliměřice, které stavebník společnost KAMAX s.r.o. zahájil bez stavebního povolení nebo jiného opatření stavebního úřadu. Stavební úpravy byly dodatečně povoleny za účelem provedení změny v užívání stavby ze skladové haly na halu provozní (umístění kalicí linky v prostoru skladové haly a dvoupodlažní vestavby v její jižní části) s tím, že změna v užívání bude provedena vydáním kolaudačního souhlasu dodatečně povolených stavebních úprav.

[3] Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Dospěl k závěru, že žalovaný pominul širokou oblast tzv. občanskoprávních námitek. Nezabýval se otázkami, zda možné obtěžování imisemi nepřekračuje míru přiměřenou poměrům, kterou na rozdíl od kritéria „přípustné míry“ nelze opřít o technické normy.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Domnívá se, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku jako takovou, což vyvolalo nesrozumitelnost a nezákonnost napadeného rozsudku.

[5] Předně namítal, že pokud krajský soud shledal nedostatek důvodů jak v jeho rozhodnutí, tak v rozhodnutí stavebního úřadu, měl je zrušit obě. Jelikož tak neučinil, zatížil soudní řízení zásadní vadou. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nesprávný, nezákonný, nejednoznačný a nesrozumitelný. Zrušením pouze druhostupňového rozhodnutí se stěžovatel i účastníci řízení dostali do nejistoty, neboť není zřejmé, zda se má sám stěžovatel se soukromoprávní stránkou vypořádat, nebo zda má dodatečné povolení stavby zrušit, aby se touto otázkou nejprve zabýval stavební úřad.

[6] Druhý okruh argumentů směřuje do zrušovacího důvodu krajského soudu jako takového. Stěžovatel se domnívá, že není povinen komplexně posuzovat soukromoprávní stránku věci a že se námitkami dostatečně zabýval. Ve svém rozhodnutí zdůvodnil, že stavba vyhovuje z hlediska požadavků na hluk, dopravu, ochranu ovzduší, vod, přírody a krajiny. Další výhrady byly posouzeny uvažováním rozumu průměrného člověka (§ 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Již stavební úřad poukazoval na to, že dům žalobkyně je podle územního plánu začleněn do funkční plochy výrobní zóny, nedaleko je pivovar, který byl postaven týmž stavebníkem jako dům žalobkyně, ve štítové stěně domu směřované k objektu KAMAX nejsou žádná okna.

[7] Komplexní posouzení vhodnosti stavby z hlediska možného dotčení soukromoprávních vztahů zákony nepožadují. Jsou-li vzneseny námitky občanskoprávní povahy, nejprve se posuzují z pohledu předpisů správního práva, které je řeší. Pokud bylo hodnocení z hlediska správního práva vyhovující a soud je shledá v pořádku, nemůže je

ignorovat, natož rozhodnout v rozporu s tímto závěrem. Takové rozhodnutí by bylo v rozporu s principem objektivní pravdy a svědčilo by o zmatečnosti a nelogičnosti úvah soudu.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení II)

[9] Společnost KAMAX považuje napadený rozsudek za nesrozumitelný ze shodných důvodů jako stěžovatel.

[10] Ve vztahu k vypořádání námitek občanskoprávní povahy předeslala, že námitky žalobců se z velké části kryly s požadavky veřejného zájmu. Správní orgány ve věci shromáždily podklady, které umožnily rozhodnout o věci jako celku. Pokud rozhodly, že stavba je v souladu s požadavky na přípustnou míru imisí, rozumí se tím, že stavba nezasahuje ani nad míru přiměřenou poměrům do práv účastníků. Již stavební úřad své rozhodnutí zevrubně zdůvodnil a z materiálního hlediska došlo i k zodpovězení soukromoprávních otázek. Stěžovatel se přehledně vyjádřil k namítaným skutečnostem.

[11] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Předně se zabýval námitkou vady řízení pro nezrušení rozhodnutí stavebního úřadu a námitkou nesrozumitelnosti napadeného rozsudku z důvodu neuvedení závazného právního názoru k tomu, zda má stěžovatel zrušit rozhodnutí stavebního úřadu nebo sám doplnit chybějící posouzení. Názoru stěžovatele a společnosti KAMAX nepřisvědčil.

[14] Krajský soud po projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, při němž shledá, že žaloba je důvodná, zruší podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Zrušuje-li rozhodnutí, pak podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu, které mu předcházelo.

[15] Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval, že krajský soud v případě, kdy je žaloba důvodná, zásadně zrušuje „toliko“ rozhodnutí žalovaného, jímž je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.) a proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje (§ 5 s. ř. s.). Postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s. je postupem výjimečným, který je

výlučně věcí úvahy soudu a leží mimo dispozici účastníků řízení (viz zejména rozsudek ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 – 70, usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 – 106, publ. pod č. 1456/2008 Sb. NSS, rozsudek ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 – 34, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008 – 76, publ. pod č. 1997/2010 Sb. NSS).

[16] Stěžovatel se tak nemůže úspěšně domáhat toho, aby bylo zrušeno nejen jeho rozhodnutí, ale také rozhodnutí, které mu předcházelo. Byť situace, kdy stejnou vadou trpí jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak druhého stupně, může obecně představovat důvod pro zrušení obou z nich, nic to nemění na tom, že je výlučně na krajském soudu, zda tento postup zvolí. Do práv účastníků řízení může potenciálně zasáhnout pouze tehdy, kdy aplikuje § 78 odst. 3 s. ř. s., ač tomu podmínky věci neodpovídaly, případně když postup podle citovaného ustanovení neodůvodní. Je však nasnadě, že v projednávané věci se o takovou situaci nejednalo, protože krajský soud ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu nepřistoupil.

[17] Dále je třeba zdůraznit, že i když krajský soud po provedení úvahy podle § 78 odst. 3 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezruší, rozhodnutím zrušuje rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který zavazuje svým právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). To znamená, že pokud bylo správní rozhodnutí prvního stupně také stiženo nezákonností, pak správnímu orgánu druhého stupně nezbude nic jiného, než zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení (viz citované usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 60/2006).

[18] Krajský soud nicméně nebyl povinen poskytnout stěžovateli komplexní návod, jak v dalším řízení postupovat. Jasně a srozumitelně popsal, že důvodem zrušení napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelnost způsobená pominutím skupiny námitek, a vysvětlil proč. Relevantní část odůvodnění představuje závazný právní názor, kterým je stěžovatel vázán. Bude na něm, aby v dalším řízení posoudil, zda je možné a vhodné, aby vytýkané nedostatky odstranil sám, nebo zda bude namístě rozhodnutí stavebního úřadu zrušit. Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek nebyl stižen žádnou z vad uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a je přezkoumatelný.

[19] Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení právní otázky, jejíž řešení stěžovatel zpochybňuje [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pro projednávanou věc je stěžejní, zda měl stěžovatel, respektive i před ním stavební úřad, posuzovat občanskoprávní námitky žalobců a jakým způsobem.

[20] Správní orgány ve svých rozhodnutích zřetelně vyjádřily názor, že tento typ námitek není předmětem jejich posouzení. Stavební úřad uvedl, že: „*ochranu soukromých práv si každý může zajistit sám cestou soukromého práva, např. tím, že je nositelem smluvně založeného věcného břemene (služebností) zatěžující pozemek jiného a omezující v nakládání s ním. V případě, kdy k ochraně soukromých zájmů konkrétní osoby nepůsobí odpovídající věcné břemene (služebnost), platí, že soukromá práva jsou chráněna pouze v rozsahu limitů či jiných omezení, jež jsou dána platnými právními předpisy či z nich vyplývají. (...) Jestliže nějaká činnost či stránka konkrétního případu splňuje požadavky (podmínky – nároky) příslušného předpisu, vychází se z toho, že je obecně přípustná, a proto naopak nelze v této činnosti bránit,*

jinak by se již jednalo o porušování právních předpisů. (...) Proto také ust. § 114 odst. 3 stavebního zákona logicky výslovně stanoví, že stavební úřad posoudí námitky účastníků řízení na základě obecných požadavků na výstavbu, dále na základě závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů anebo technických norem" (str. 13 – 14 rozhodnutí stavebního úřadu).

[21] Podobně stěžovatel uvedl vlastní odůvodnění věci konstatováním, že: „*v ust. § 114 odst. 3 stavebního zákona je to formulováno tak, že se námitky posoudí z hlediska obecných požadavků na výstavbu, dále z hlediska závazných stanovisek dotčených orgánů, popř. jejich rozhodnutí nebo technických norem. Tím je pro stavební úřad závazně určen směr, jímž provádí hodnocení věci tak, aby toto posuzování bylo zákonné, objektivní a věcně správné a současně nebylo projevem svévole či libovůle (...) Dané ustanovení zákona je zdůrazněním požadavku, aby se do projednávání staveb nezahrnovaly věci, jež jsou zjevně ‚nestavební' povahy*" (str. 6 odst. 4 napadeného rozhodnutí). Tento názor také zřetelně vyjádřil v kasační stížnosti, jak je shrnuto v bodech [6] a [7] tohoto rozsudku.

[22] Krajský soud naopak vycházel z toho, že občanskoprávní námitky měly být posouzeny, a to nejen optikou veřejnoprávních předpisů, ale také soukromoprávní úpravy sousedských práv, kde je měřítkem „míra přiměřená poměrům". Nejvyšší správní soud se s jeho názorem ztotožnil. Závěry krajského soudu jsou v souladu s konstantní judikaturou, od které nebylo důvodu se odchýlit.

[23] Oba správní orgány pomíjí, že § 114 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), který se v řízení o dodatečném povolení stavby použije podpůrně podle § 129 odst. 2 věty osmé, neobsahuje pouze větu první, dle které: [n]*ámitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti*, ale také větu druhou: [n]*edošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv*.

[24] Nejvyšší správní soud zaujal již za účinnosti předchozí právní úpravy [srovnej § 137 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů)], ve shodě s dřívějšími závěry Nejvyššího soudu, názor, že do skupiny námitek, které nepřekračují pravomoc stavebního úřadu a o kterých je proto povinen rozhodnout, spadají typicky námitky směřující proti předpokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod., tj. námitky tzv. budoucích imisí. Stavební úřad je povinen o nich rozhodnout na základě právní úpravy - stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů či jiných obecně závazných předpisů (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52, publ. pod č. 1602/2008 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007 – 104, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007 – 150).

[25] Ve vztahu k nové právní úpravě se otázkou příslušnosti vydat rozhodnutí ve věci občanskoprávních námitek týkajících se tzv. budoucích imisí, které byly uplatněny ve stavebním řízení, zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o

rozhodování některých kompetenčních sporů. V usnesení ze dne 27. 7. 2011, č. j. Konf 10/2011 – 7, uzavřel, že: „*nemá žádného důvodu ke korekci konstantní shodné judikatury obou nejvyšších soudů, a to ani v souvislosti s novou citovanou právní úpravou, která závěry soudů zcela respektuje*," proto rozhodl, že rozhodnutí o těchto námitkách přísluší stavebnímu úřadu.

[26] Velmi ilustrativní je pak odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, publ. pod č. 2968/2014 Sb. NSS, kde soud uvedl, že: „*je logické, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů se řeší sousedské vztahy především v rámci námitek ve stavebním řízení. Nejde proto o konkrétní spory týkající se imisí, nýbrž se řeší potencialita vzniku možných budoucích sporů. Na základě vyhodnocení námitek činí stavební úřad rozhodnutí, zda je stavební záměr přijatelný, nebo zda by nepřiměřeně zasahoval do zájmů určitých účastníků ve prospěch jiných a přijatelný není. Kromě hledání výsledku v souladu s veřejným zájmem je úkolem stavebního úřadu i ochrana práv vlastníků sousedních nemovitostí.*"

[27] Lze tedy shrnout, že pokud účastníci ve správním řízení uplatnili námitky občanskoprávní povahy týkající se budoucích imisí, bylo povinností správních orgánů se jimi zabývat. Jiný postup by byl nelogický, neboť by v podstatě vedl k legálnímu provádění staveb, které budou následně nepřiměřeně zasahovat do práv vlastníků sousedních nemovitostí. Takovým zásahům je rozumné zabránit, nikoli na tuto funkci stavebního řízení rezignovat a umožnit, aby k zásahu do práv došlo s tím, že dotčené osoby se mohou *ex post* bránit žalobou podanou u civilního soudu (to vše pochopitelně za podmínky, že tyto osoby ve stavebním řízení relevantní skutečnosti namítají).

[28] Měřítkem posouzení budoucích imisí přitom nejsou jen obecné technické předpisy, ale také soukromoprávní úprava sousedských práv, dle které bylo jak za dřívější, tak současné právní úpravy třeba zvážit, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům (srovnej § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, a § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, který je relevantní pro projednávanou věc). I z toho požadavku správní soudy konstantně vychází (kromě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 – 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS, na který odkazovali žalobci i krajský soud, srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006 – 83, ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 – 145, ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, publ. pod č. 2968/2014 Sb. NSS, ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 33/2013 – 58, a mnohé další). Je přitom nasnadě, že míra přiměřená místním poměrům nemusí odpovídat limitům, které pro přípustnost imisí stanovují veřejnoprávní předpisy.

[29] Krajský soud proto stěžovateli opodstatněně vytkl, že námitky žalobců neposuzoval dostatečně; měl se zabývat také soukromoprávní stránkou věci a námitky hodnotit optikou § 1013 občanského zákoníku. Byť napadené rozhodnutí zmiňuje určité skutečnosti, které se soukromoprávním posouzením souvisí (stěžovatel na ně upozorňuje v kasační stížnosti, viz bod [6] tohoto rozsudku), neobsahuje komplexní hodnocení problematiky. Správní orgány evidentně vycházely z toho, že jej provádět nemusí, v žádném případě tak nelze dovozovat, že se rozhodnutí s občanskoprávními námitkami implicitně vypořádala, jak navrhuje společnost KAMAX. V dalším řízení bude toto pochybení třeba napravit, tedy

nejprve vyložit neurčitý pojem „míra přiměřená poměrům“ s ohledem na konkrétní okolnosti věci a následně posoudit, zda stavba nezasahuje do práv sousedů nad tuto míru a podstatně je neomezuje v obvyklém užívání jejich nemovitostí.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který nedosáhl v řízení procesního úspěchu, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobcům v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[32] Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoba zúčastněná na řízení má podle uvedeného ustanovení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení I) v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, osoba zúčastněná na řízení II) sice v řízení podala vyjádření ke kasační stížnosti, nejednalo se však o plnění povinnosti, kterou by jí soud uložil, a ve věci nebyly dány ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by soud náhradu nákladů s tím spojených přiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu