

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **V. C.**, proti žalovanému: **Magistrát města Prostějova**, se sídlem Nám. T. G. Masaryka 130/14, Prostějov, v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 92/2016 – 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž bylo výrokem I. vysloveno, že souhlas žalovaného s užíváním stavby ze dne 12. 2. 2016, č. j. SÚ/115/2016-Gre je nezákonný, výrokem II. bylo žalovanému přikázáno ve vztahu k nezákonnému souhlasu postupovat podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a výrokem III. mu bylo uloženo zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 2000,-Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[2] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Žalovaný vydal dne 11. 5. 2009 rozhodnutí sp. zn. SÚ/2152/2008-Tom, č. j. PVMU

56955/2009 61, o dodatečném povolení stavby - Novostavba řadového rodinného domu – vznik 1 B – na pozemcích p. č. X a X v k. ú. V. u P. (dále též „*dodatečné stavební povolení*"). Tímto rozhodnutím povolil stavbu rodinného domu v souvislé řadové zástavbě se sedlovou střechou a jímku pro jímání splaškových vod (dále jen Stavba). Podmínkou pro provedení Stavby pod bodem 1. bylo poté stanoveno: „*Stavba bude upravena a dokončena podle projektové dokumentace, kterou vypracoval M. F. ČKAIT X; případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu.*"

[3] Dne 15. 1. 2016 bylo stavebníky doručeno žalovanému Oznámení o užívání stavby, č. j. PVMU 6739/201661. Na základě tohoto oznámení byla na den 11. 2. 2016 nařízena závěrečná kontrolní prohlídka. Podle Protokolu o průběhu ústního jednání spojeného s místním šetřením ve věci závěrečné kontrolní prohlídky pro vydání souhlasu s užíváním stavby podle ustanovení § 120 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ze dne 11. 2. 2016, sp. zn. SÚ/115/2016-Gre, byla jejím předmětem novostavba řadového rodinného domu – vznik 1 B. Stavba obsahuje rodinný dům, zastřešený sedlovou střechou, napojený na přípojky NN, vody, plynu, dešťové kanalizace a splaškové kanalizace, který se nachází na pozemku p. č. X v katastrálním území V. u P. Z předmětného protokolu vyplývá, že podmínky územního rozhodnutí, stavebního povolení a ohlášení byly vcelku dodrženy a skutečné provedení dokončené Stavby je v souladu s ověřenou projektovou dokumentací. Odchylky od ověřené projektové dokumentace byly zakresleny v dokumentaci skutečného provedení, zpracované v únoru 2016 Ing. arch. M. Jako vady a nedodělky bylo zjištěno neprovedení fasády domu včetně podbití střešní konstrukce a neprovedení zpevněné plochy do podsypu. Závěrem Protokolu bylo konstatováno, že skutečné provedení Stavby ani její užívání nebude ohrožovat zájmy společnosti, a je proto možno vydat souhlas s užíváním Stavby. Zjištěné drobné odchylky se mohou povolit, zjištěné vady a nedodělky budou odstraněny v uvedených lhůtách a na stavbě nebyly zjištěny závady bránící jejímu užívání.

[4] Na základě závěrečné kontrolní prohlídky bylo následně žalovaným v souladu s ustanovením § 120 odst. 5 stavebního zákona vyznačeno na kopii oznámení datum vzniku práva užívat Stavbu, spolu s označením stavebního úřadu, čísla jednacího, data vyznačení, otisku úředního razítka, jména a příjmení oprávněné úřední osoby a jejího podpisu.

[5] V podané žalobě žalobkyně kromě jiného namítala, že tato Stavba zasahuje taktéž na její pozemek p. č. X, a to přesto, že nikdy nebyl nikým vydán souhlas se zastavěním tohoto pozemku a stavebníci neměli právo stavby na pozemku. Tím, že žalovaný umožnil ke dni 12. 2. 2016 vznik práva jiných osob užívat Stavbu, jejíž část je na pozemku žalobkyně, fakticky zřídil cizí stavbu na jejím pozemku, ačkoliv není oprávněn takovým způsobem do jejích vlastnických práv zasahovat. Žalovaný tak krátil její práva nezákonným zásahem, neboť žádné rozhodnutí o oprávněné stavbě na pozemku p. č. X ji není známo.

[6] Při posouzení věci pak krajský soud úvodem konstatoval, že podstata řešeného sporu v projednávané věci se týká především posouzení souladu skutečného provedení Stavby s projektovou dokumentací, resp. s dodatečným stavebním povolením. Nezákonný

zásah je poté spatřován v tzv. souhlasu s užíváním stavby dle ustanovení § 120 odst. 1 stavebního zákona po provedení závěrečné kontrolní prohlídky.

[7] Ze správního spisu soud zjistil (protokol), že žalovaný při závěrečné kontrolní prohlídce posoudil ověření splnění podmínek podle ustanovení § 119 odst. 2 stavebního zákona, přičemž nebyl zjištěn žádný rozpor. Dle názoru krajského soudu však ani z rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení, ani z projektové dokumentace neplyne přesah střechy na pozemek žalobkyně p. č. X. Žalovaný přitom skutečnost přesahu střechy nikterak nepopírá, své závěry o oprávněnosti tohoto přesahu však nepodpořil žádnými konkrétními odkazy na projektovou dokumentaci či dodatečné stavební povolení, přičemž ani nezaložil do spisu geometrické zaměření střechy Stavby a její polohy vůči pozemku žalobkyně p. č. X.

[8] Ačkoliv tedy žalovaný, jakož i nadřízený správní orgán, přiznávají, že přesah střechy Stavby skutečně zasahuje i na pozemek žalobkyně p. č. X, nelze se dle krajského soudu přiklonit k závěru, že tento přesah vyplývá již z projektové dokumentace. Žalovaný své závěry opírá o projektovou dokumentaci, avšak krajský soud studiem správního spisu, resp. všech jednotlivých dokumentů projektové dokumentace či dodatečného stavebního povolení, k takovým závěrům nedospěl. Projektová dokumentace ve svém obsahu nikterak neimplikuje případný přesah Stavby na pozemek p. č. X, a to jak ve své technické, tak i grafické části. V tomto směru soud poukázal na Průvodní zprávu projektové dokumentace, ve které je v části identifikace stavby uveden jako název Stavby „*Novostavba rodinného domu ve V. na p. č. X a X*“ a jako místo stavby „Parc. č. X, X v katastrálním území V. u P.“. V údajích o dosavadním využití je dále uvedeno: „*Pozemek je umístěn na místě objektu po demolici. Novostavba umístěna na pozemku p. č. X, X v katastrálním území obce V. u P., pozemek p. č. X o výměře 99 m² – zastavěná plocha a nádvoří , pozemek p.č. X o výměře 237 m² – ostatní plocha, zapsaný na listu vlastnictví č. 285. Stavebník je majitelem pozemku.*“ Shodné umístění Stavby na pozemcích p. č. X a X je poté uvedeno ve všech dokumentech textové části projektové dokumentace.

[9] Co se týče grafické části projektové dokumentace, zmínil krajský soud zejména výkres nazvaný jako „*Novostavba rodinného domu ve V. – situace stavby*“ z listopadu 2008, zpracovaný M. F., autorizovaným technikem pro pozemní stavby, kde je jako místo stavby opět uvedeno „*V. u P. p. č. X, X*“. V grafické části tohoto výkresu je poté situační umístění Stavby vůči sousedícím nemovitostem, kdy je zřejmé, že Stavba byla projektována přímo na hranici pozemků p. č. X ve vlastnictví stavebníků a p. č. X ve vlastnictví žalobkyně. Z nákresu však dle názoru soudu neplyne přesah (byť jen částečný) na pozemek p. č. X. Z dodatečného stavebního povolení rovněž vyplývá, že bylo vydáno na stavbu novostavby řadového rodinného domu na pozemcích p. č. X a X v katastrálním území V. u P. Z projektové dokumentace a z dodatečného stavebního povolení je tedy zřejmé, že Stavba měla být umístěna pouze na pozemcích p. č. X a X a nikoliv na pozemku ve vlastnictví žalobkyně (tj. pozemku p. č. X). Závěr žalovaného proto nepovažoval za správný.

[10] Krajský soud dále upozornil, že i za situace, kdyby z ověřené projektové dokumentace přesah střechy Stavby na pozemek p. č. X skutečně vyplýval, bylo by nutné

před samotným vydáním dodatečného stavebního povolení zahájit řízení o výjimce z ustanovení § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb, o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „Vyhláška"), vyplývající z ustanovení § 26 Vyhlášky ve spojení s ustanovením § 169 stavebního zákona. Žádné takové řízení však nebylo vedeno, což podporuje přesvědčení soudu, že přesah střechy na pozemek p. č. X skutečně nebyl zanesen již v projektové dokumentaci, a tudíž nebyl logicky následně ani převzat do obsahu dodatečného stavebního povolení.

[11] Na základě ustanovení § 119 odst. 2 stavebního zákona byl tedy žalovaný při závěrečné kontrolní prohlídce před uvedením stavby do užívání povinen zkoumat, zda byla Stavba provedena v souladu s projektovou dokumentací, dodatečným stavebním povolením a obecnými požadavky na výstavbu, mezi něž podle ustanovení § 23 odst. 2 Vyhlášky patří rovněž zkoumání, zda byla stavba umístěna tak, aby stavba ani její část nepřesahovala na sousední pozemek. Z protokolu o závěrečné kontrolní prohlídce vyplývá, že podmínky územního rozhodnutí, stavebního povolení a ohlášení byly vcelku dodrženy a skutečné provedení dokončené Stavby je v souladu s ověřenou projektovou dokumentací, přičemž byly zjištěny pouze drobné odchylky. Dalo by se tedy dovozovat, že žalovaný v průběhu závěrečné kontrolní prohlídky ověřil všechny náležitosti vyplývající ze stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.

[12] Soudu však není zřejmé, na základě jakých konkrétních podkladů žalovaný mj. ověřil, zda část střechy Stavby skutečně v rozporu s projektovou dokumentací a dodatečným stavebním povolením nezasahuje na pozemek žalobkyně p. č. X, když z protokolu o závěrečné kontrolní prohlídce žádná aktivita žalovaného v tomto směru nevyplývá. Krajský soud upozornil, že závěr o přesahu střechy a jejím postavení vůči pozemku p. č. X si nelze udělat ani ze stavebníky doloženého geometrického plánu pro vyznačení budovy v katastru ze dne 17. 3. 2008, číslo plánu: 140-043/2008, neboť tento se věnoval pouze zaměření rohů zídek a rohů budov. Vzhledem k tomu, že střecha Stavby skutečně do značné míry přesahuje obvodovou zeď Stavby ve směru k pozemku p. č. X, nelze data geometrického plánu zaměřující se na rohy zídek a budov, dle něhož by budova měla stát přímo na hranici pozemků p. č. X a X, považovat za směrodatná. Za takové situace tedy krajský soud v podkladech doložených stavebníky v Oznámení o užívání stavby, jakož ani v protokolu o závěrečné kontrolní prohlídce, nenašel jediný podklad, kterým by žalovaný ověřil umístění Stavby včetně její střechy pouze na pozemcích p. č. X a X, ačkoliv mu tato povinnost plyne ze zákona. Takovýto nedostatečný postup žalovaného co do ověření podmínek pro udělení souhlasu s užíváním stavby je hlavně v otázce řešení přesahu střechy na sousední pozemek nepřípustný. Žalobkyně byla totiž v průběhu provádění Stavby velmi aktivní a na tento nedostatek opakovaně upozorňovala. Žalovaný tedy měl mj. právě s ohledem na její značnou aktivitu pro nezpochybnitelné vyjasnění předmětné otázky učinit z vlastní iniciativy potřebné kroky pro postavení této věci na jisto. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný nesplnil své povinnosti vyplývající ze zákona a jeho postup tudíž nelze označit za správný a zákonný.

[13] S ohledem na shora podrobně reprodukovaný správní spis i stručné shrnutí podstatných skutkových závěrů tedy podle krajského soudu nemůže obstát závěr žalovaného, podle něhož je daná Stavba v souladu s dodatečným stavebním povolením,

ověřenou projektovou dokumentací i obecnými požadavky na výstavbu, ze kterých má (bez uvedení bližších konkretizací pro potvrzení tohoto závěru) tento přesah vyplývat. K tomuto závěru soud studiem správního spisu nedospěl, neboť v jeho obsahu nenalezl jediný podklad potvrzující úsudek, že skutečné provedení Stavby, včetně jejího střešního krytí, je umístěno pouze na pozemcích p. č. X a X (jak je uvedeno v projektové dokumentaci a dodatečném stavebním povolení), a nikoliv taktéž na pozemku p. č. X. Za takový podklad by bylo možné považovat již výše zmíněné geometrické zaměření Stavby zaměřující se na situační umístění skutečného provedení Stavby včetně jejího zastřešení vůči sousedním pozemkům, tedy taktéž vůči pozemku p. č. X. Pokud však spisová dokumentace takový podklad neobsahuje, nelze považovat závěry plynoucí ze závěrečné kontrolní prohlídky před vydáním souhlasu s užíváním stavby za oprávněné a dostatečně zdůvodněné, neboť je zřejmé, že žalovaný při závěrečné kontrolní prohlídce neověřil veškeré náležitosti, jež musí stavba před uvedením do užívání splňovat. Žalovaným konstatovaný soulad stavby s dodatečným stavebním povolením a projektovou dokumentací tedy evidentně není opřen o žádné konkrétní podklady ověřující takový závěr.

[14] Krajský soud tedy uzavřel, že v nyní projednávané věci ve vztahu k napadenému souhlasu byly naplněny všechny znaky shora vymezené judikaturou Nejvyššího správního soudu k tomu, aby žaloba podaná podle ustanovení § 82 s. ř. s. mohla být shledána důvodnou, aniž by přitom bylo nezbytné provádět žalobkyní navržené důkazy. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla napadeným souhlasem (zásahem) zkrácena na svých právech v rozporu s citovanými ustanoveními stavebního zákona, bylo nutno v souladu s ustanovením § 82 odst. 2 s. ř. s. výrokem I. vyslovit, že napadený souhlas je nezákonný.

[15] Ve svém výroku II. se pak krajský soud opřel o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, podle něhož *„obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle 156 odst. 2 správního řádu. Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 správního řádu, neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.“*

[16] Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené přikázal žalovanému postupovat podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, s tím, že posouzení splnění podmínek pro vydání rozhodnutí bude věcí žalovaného.

II. Kasační stížnost

[17] Kasační stížnost proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen stěžovatel) z důvodu výslovně neoznačeného, který by však bylo možno dle jeho obsahu podřadit ustanovení § 103 odst. 1 písmeno d) s. ř. s., neboť dovozuje vady při zjišťování skutkového stavu v řízení před soudem.

[18] Stěžovatel konkrétně namítal, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že přesah stavby není ve schválené projektové dokumentaci obsažen, když z obsahu spisu jednoznačně vyplývá, že již od prvopočátku přesah stavby figuruje v projektové dokumentaci a není nikde zpochybňován. V této souvislosti poukázal zejména na skutečnost, že již dne 20. 8. 2007 byl Magistrátem města Prostějov vydán souhlas s provedením ohlášené stvby, jehož přílohou byla projektová dokumentace, kterou vypracoval M. F. ČKAIT X a která přesah střechy na sousední pozemek obsahovala. Rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje byl tento souhlas zrušen a následně dne 11. 9. 2009 bylo Magistrátem města Prostějov vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, kdy projektová dokumentace vypracovaná M. F. opět obsahuje přesah stavby na sousední pozemek. Za tohoto stavu věci neměl Magistrát města Prostějova jinou možnost, než, za situace kdy stavebník provedl stavbu v souladu se stavebním povolením a schválenou projektovou dokumentací, vydat souhlas s užíváním stavby.

[19] Na důkaz svého tvrzení připojil stěžovatel výkres *„Novostavba rodinného domu ve V. – situace stavby“* z listopadu roku 2008 a dále výkres *„Rodinný dům V. - půdorys krovu“* z 11. 5. 2009. Závěrem navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal podle §109 odst. 3 a 4 s. ř. s. napadený rozsudek v rozsahu uplatněného stížnostního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Jak vyplývá z výše uvedeného, jedinou spornou otázkou, kterou měl Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti řešit, byla otázka, zda Stavba byla realizována v souladu s vydaným dodatečným stavebním povolením a zda byl tedy vyslovený souhlas s užíváním stavby v souladu se zákonem. Krajský soud na základě obsáhlého hodnocení spisové dokumentace i právního rozboru všech okolností případu dospěl k závěru, že Stavba v souladu se stavebním povolením postavena nebyla, neboť přesah střechy na pozemek žalobkyně nemá v tomto povolení oporu, stěžovatel naopak zastává názor, že přesah střechy je doložen v projektové dokumentaci.

[22] Po zhodnocení rozhodných skutečností však musel Nejvyšší správní soud dát v celém rozsahu za pravdu krajskému soudu. Předně je třeba souhlasit s jeho tezí, že pokud měla být Stavba realizována na hranici pozemků a s přesahem střechy na pozemek sousední, měla se tato skutečnost projevit především v textu dodatečného stavebního povolení ze dne 11. 9. 2009, byť alespoň ve formě odkazu na rozhodnutí o výjimce vydané podle § 169 stavebního zákona ve spojení s 26 Vyhlášky a § 23 odst. 2 Vyhlášky. Nic takového však v textu dodatečného stavebného povolení není, ostatně ani stěžovatel

nepopírá, že rozhodnutí o výjimce nebylo vůbec vydáno. Dovozuje-li pak stěžovatel takovouto skutečnost pouze z připojené projektové dokumentace, pak ani zde nelze pro jeho názor nalézt oporu. Výkres *„Novostavba rodinného domu ve V. – situace stavby"*, který stěžovatel připojil ke kasační stížnosti, je součástí projektové dokumentace a hodnocením tohoto výkresu se krajský soud explicitně zabýval, jak uvedeno výše. Nejvyšší správní soud má ve shodě s ním za to, že tento výkres žádný přesah stavby na sousední pozemek p. č. X neprokazuje, pouhé kótování výkresu zasahující do tohoto pozemku nesvědčí z hlediska sporné otázky o ničem.

[23] Přesah stavby na sousední pozemek pak neprokazuje ani druhý připojený výkres *„Rodinný dům V. - půdorys krovu"*. I tento výkres je součástí projektové dokumentace, nevyplývá však z něho žádná informace o umístění stavby a v originále na něm dokonce není ani vepsáno slovo *„přesah"* jako na kopii dokumentu zaslaného stěžovatelem. Pokud tedy bylo úmyslem stavebníků realizovat Stavbu s přesahem střechy na sousední pozemek (což by se snad dalo dovodit z umístění jedné obvodové zdi Stavby na hranici pozemků p. č. X a p. č. X v kombinaci s výkresy projektové dokumentace prokazujícími orientaci Stavby a konstrukční řešení střechy), pak takovýto úmysl, byť jej žalovaný zřejmě neformálně akceptoval, nenašel svůj výraz v rozhodnutí o dodatečném povolení Stavby, včetně té části projektové dokumentace, která dokládá umístění Stavby. S dalším rozborem projektové dokumentace pak Nejvyšší správní soud odkazuje na podrobné a výstižné odůvodnění napadeného rozsudku.

[24] Nejvyšší správní soud tak shodně s krajským soudem uzavírá, že vydaný souhlas s užíváním stavby je nezákonný, neboť stavba byla realizována v rozporu s dodatečným stavebním povolením. Stěžovatel tedy nyní s ohledem na všechny okolnosti případu zváží, zda jsou dány podmínky pro zrušení tohoto souhlasu podle § 156 odst. 2 správního řádu, a to i s přihlédnutím k možnosti přiměřeného použití § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Ať již při svém posouzení dojde k jakémukoliv závěru, žalobkyni o jeho výsledku vyrozumí. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že i v případě, že by nakonec nedošlo ke zrušení vydaného souhlasu s užíváním stavby, zůstane deklarace jeho nezákonnosti učiněná krajským soudem nedotčena a jeho rozsudek může být podkladem pro uplatňování náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

[25] Napadený rozsudek krajského soudu tedy netrpí tvrzenou vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

IV. Náklady řízení

[26] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalobkyně byla ve věci úspěšná, žádné náklady spojené s řízením o kasační stížnosti jí však nevznikly; Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu