



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatelky **T. j. S. – J. Č. S.**, zastoupené JUDr. Pavlem Moníkem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Střelecká 672, za účasti **1) P. J.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Orlická 163, **2) Krajského úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Wonkova 1142, a osoby zúčastněné na řízení **O. V. J.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 6. 2006, č. j. 30 Ca 37/2005 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 6. 2006, č. j. 30 Ca 37/2005 - 41 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 9. 6. 2006, č. j. 30 Ca 37/2005 – 41 jednak zrušil k žalobě P. J. rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“) ze dne 8. 6. 2005, č. j. 14040/ZP/2005, kterým bylo zamítnuto odvolání P. J. a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Náchod, odboru životního prostředí ze dne 12. 1. 2005, č. j. 13640/2004/ŽP/He/6, jímž bylo stěžovatelce povoleno užívání stavby čistírny odpadních vod MINICLAR BC 100, kanalizace DN 150 v délce 22 m a kanalizace DN 100 v délce 50 m v k. ú. V. J., a jednak krajský soud zrušil i toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil krajskému úřadu k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgán musel v kolaudačním řízení vedeném podle ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) zkoumat mimo jiné i to, zda stavba byla povolena podle dokumentace ověřené tímto úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy

podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. V tomto smyslu měl stavební zákon především na mysli stavební povolení, které je v právní moci, neboť jinak by byla předmětem kolaudačního řízení nepovolená stavba. Rozhodnutí Okresního úřadu Náchod ze dne 27. 5. 1998, č. j. 5262/97/Vod-Fi, kterým byla stavba povolena, však právní moci nenabývalo, protože nebylo oznámeno všem účastníkům řízení, přinejmenším P. J., s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem povolovacího řízení, ačkoliv ten byl vlastníkem pozemku p. č. 1503/2, na němž je stavba částečně situovaná. Vzhledem k této skutečnosti nemohly správní orgány předmětnou stavbu zkolaudovat, neboť jim chyběl základní předpoklad, kterým je pravomocné stavební povolení (pravomocné rozhodnutí spolu s ověřenou dokumentací). Krajský soud z tohoto důvodu zrušil i rozhodnutí stavebního úřadu, které trpělo stejnými nedostatky. Současně vyslovil závazný právní názor, že v dalším řízení bude třeba zaslat P. J., jako účastníkovi rozhodnutí Okresního úřadu Náchod ze dne 27. 5. 1998, č. j. 5262/97/Vod-Fi s tím, že pokud z jeho strany nebude podáno odvolání, bude možné v kolaudačním řízení pokračovat. V opačném případě by pak nezbylo nic jiného, než postupovat podle ustanovení § 88 odst. 2 stavebního zákona.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala v zákonné lhůtě stěžovatelka kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že krajský soud při svém rozhodování nepřihlédl ke zjištění obou správních orgánů. Tyto vycházely z platných údajů katastru nemovitostí a byly tak v dobré víře, že stav zapsaný v katastru odpovídá skutečnému stavu věci. Označila za pravdivé, že stavba předmětné čistírny odpadních vod byla podle stavebního povolení ze dne 27. 5. 1998 povolena na pozemku p. č. 1876 a toto umístění bylo v souladu s územním rozhodnutím ze dne 31. 7. 1997, ale v době vydání těchto rozhodnutí byl v katastru nemovitostí zapsán jako vlastník předmětného pozemku pouze město Č. S. Až následně, v roce 2000, opravil katastrální úřad chybné údaje v katastru nemovitostí a v důsledku této opravy došlo k tomu, že část předmětné čistírny odpadních vod, která již byla ve zkušebním provozu, stojí na pozemku P. J. Správním orgánům proto nelze klást za vinu, že v době vydání stavebního povolení důsledně vycházely ze stavu uvedeného v katastru nemovitostí a ani při vynaložení veškeré odborné péče nemohly předpokládat, že zápis v katastru nemovitostí neodpovídá skutečnému stavu. O tom svědčí skutečnost, že ještě z geometrického plánu ze dne 12. 5. 1999, č. 811-153/99, který byl potvrzen Katastrálním úřadem v Náchodě dne 14. 5. 1999, vyplývá, že čistírna odpadních vod vůbec nezasahuje do pozemku ve vlastnictví P. J. Krajský soud při svém rozhodování k těmto skutečnostem nepřihlédl a učinil právní postavení stěžovatelky značně nejisté. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Poté podala návrh, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek, protože v důsledku rozsudku krajského soudu v podstatě ztratila možnost využívat svůj sportovní areál, zejména již vybudovanou a zcela funkční čistírnu odpadních vod a zařízení, která tuto čistírnu využívají (sociální zařízení).

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v době povolení stavby nebylo nejmenších pochyb o vlastnictví pozemku p. č. 1876 dotčeného stavbou, jehož vlastníkem bylo město Č. S., s nímž měla stěžovatelka jako stavebník uzavřenou smlouvu o smlouvě budoucí. Toto byl nezvratný důkaz tzv. „jiného práva“ k pozemku. Krajský soud dovodil, že stavební povolení nenabývalo právní moci především z toho, že ve smlouvě o smlouvě budoucí ze dne 24. 2. 1997 byl v čl. III. odkaz na vznesené restituční nároky „k části uvedených pozemků“. V dané době však nebylo prokázáno, že by se restituční nároky týkaly právě pozemku p. č. 1876 v k. ú. Č. S. V listu vlastnictví č. 10001 je sice uveden odkaz na pozemek P. J., pozemek p. č. 1076, ale ten se nevztahoval na pozemek p. č. 1876, na němž byla povolena výstavba předmětné čistírny odpadních vod. Ani z geometrického plánu ze dne

12. 5. 1999 č. 811-153/99 nevyplýval jakýkoliv zásah stavby čistírny odpadních vod mimo stavebním povolením určené pozemky. Krajský soud zcela pominul, že stavební povolení ze dne 27. 5. 1998 prošlo v roce 2000 posouzením příslušných správních orgánů v rámci institutu obnovy řízení (§ 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a v rámci přezkoumání mimo odvolací řízení (§ 65 citovaného zákona). Výsledek však byl negativní. Nepominutelnou skutečností je i to, že P. J. stavební povolení ze dne 27. 5. 1998 znal po obsahové stránce již od roku 2000. Správní orgány tedy vycházely z údajů v katastru nemovitostí, ze kterého nebylo možno zjistit, že dojde k přesunům hranic katastrálních území, v důsledku čehož se P. J. stal zčásti vlastníkem stavebního pozemku, a tím i účastníkem řízení. Po správních orgánech nelze spravedlivě požadovat, aby si opatřovaly jiné důkazy k prokázání vlastnictví než výpis z katastru nemovitostí. To platí zvláště v tomto případě, neboť z podkladů, které měly k dispozici, nic nenasvědčovalo tomu, že vlastníkem je nebo bude někdo jiný. Správní orgány, ale ani krajský soud ve svém rozsudku, nemohly označit jakoukoli smlouvu za neplatnou, protože tak může učinit jen příslušný obecný soud v řízení o neplatnosti smlouvy. Z těchto důvodů krajský úřad navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Ve vyjádření k návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti krajský úřad uvedl, že ve smyslu napadeného rozsudku krajského soudu Městský úřad v Náchodě dodatečně doručil P. J. stavební povolení ze dne 27. 5. 1998 na stavbu čistírny odpadních vod a kanalizace, proti němuž P. J. podal odvolání. Krajský úřad svým rozhodnutím ze dne 6. 11. 2006 stavební povolení zrušil a věc vrátil Městskému úřadu v Náchodě k dalšímu řízení. V tomto rozhodnutí bylo zohledněna skutečnost, že stavba byla již realizována, a bylo proto nezbytné postupovat podle ustanovení § 88 stavebního zákona. Městský úřad v Náchodě pak rozhodnutím ze dne 9. 11. 2006 stavební řízení zastavil a toto rozhodnutí v rámci odvolacího řízení přezkoumává opět krajský úřad.

P. J. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatelka prováděla stavbu čistírny odpadních vod při vědomí toho, že jde o jeho pozemek. Ostatně stavbu realizovala i přes zákaz, který vydalo dne 31. 1. 1997 zastupitelstvo města Č. S. Stavba a odpad ze stavebních prací mu neumožňují vykonávat k předmětnému pozemku vlastnická práva. Proto navrhl, aby kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle správního spisu stavba čistírny odpadních vod a kanalizace byla rozhodnutím Okresního úřadu Náchod ze dne 27. 5. 1998, č. j. 5262/97/Viod-Fi stěžovatelce povolena na pozemku p. č. 1876 v k. ú. Č. S. (právní moc byla vyznačena dnem 20. 6. 1998) a umístění této stavby bylo v souladu s územním rozhodnutím Městského úřadu v České Skalici ze dne 31. 7. 1997, č. j. výst. 1615/416/97/Hz. Oba správní orgány při svém rozhodování vycházely v platných údajů v katastru nemovitostí, podle nichž v rozhodné době bylo vlastníkem předmětného pozemku město Č. S. I podle geometrického plánu ze dne 12. 5. 1999 č. 811-153/99, jenž byl potvrzen Katastrálním úřadem v Náchodě dne 14. 5. 1999, předmětná čistírna odpadních vod vůbec nezasahuje do pozemku ve vlastnictví P. J. Až dopisem ze dne 5. 5. 2000, č. j. 12 OR-20/2000 Katastrální úřad v Náchodě sdělil P. J. a městu Č. S., že došlo k opravě chybného údaje v katastru nemovitostí. V důsledku toho část parcely ve zjednodušené evidenci jiného katastru ve vlastnictví P. J. č. 1076 zasahovala v mapě katastru

nemovitostí do pozemků p. č. 1875/1, 1876/1 a 1876/2, 1877/2 a 1877/5, zapsaných na listu vlastnictví města Č. S. Katastrální úřad v Náchodě chybu opravil tak, že parcela ve zjednodušené evidenci jiného katastru č. 1076 byla zapsána do vlastnictví P. J. a u pozemků p. č. 1875/1, 1876/1, 1876/2 a 1877/2 byly upraveny jejich výměry s ohledem na parcelu č. 1076, u které zůstala výměra nezměněna. Stavební povolení ze dne 27. 5. 1998 prošlo v roce 2000 posouzením v rámci obnovy řízení podle § 62 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů a v rámci přezkumu v mimoodvolacím řízení podle § 65 citovaného zákona, přičemž obnova řízení nebyla povolena a nebyl ani shledán důvod k přezkoumání v rámci mimoodvolacího řízení.

Z výše uvedeného vyplývá, že v době vydání rozhodnutí o povolení stavby čistírny odpadních vod a související kanalizace nebylo nejmenších pochyb o vlastnictví pozemku dotčeného stavbou, tj. pozemku p. č. 1876 v k. ú. Č. S. Jako vlastník pozemku bylo vedeno město Č. S. a stěžovatelka jako stavebník měla s vlastníkem uzavřenou smlouvu o jiném právu k pozemku ze dne 22. 9. 1997. Stavební úřad opodstatněně vycházel z údajů v katastru nemovitostí, protože podle ustanovení § 11 zákona č. 265/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ten, kdo vychází ze zápisu v katastru učiněného po 1. 1. 1993, je v dobré víře, že stav katastru odpovídá skutečnému stavu věci, ledaže musel vědět, že stav zápisů v katastru neodpovídá skutečnosti. Jelikož odkaz na pozemek P. J. na listu vlastnictví č. 10001 se nevztahoval na pozemek p. č. 1876, na kterém byla později povolena výstavba předmětné čistírny odpadních vod a kanalizace, vodoprávní úřad Okresního úřadu Náchod v dané době nemohl předpokládat žádné jiné vztahy v souvislosti s pozemkem P. J. Stavební úřad neměl žádný důvod, aby si opatřoval jiné důkazy k prokázání vlastnictví k pozemku p. č. 1876 v k. ú. Č. S. než údaje v katastru nemovitostí nenavštědčovaly tomu, že vlastníkem bude nebo by mohl být někdo jiný.

Podle ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona je smyslem kolaudačního řízení ochrana společenských (veřejných) zájmů spočívajících v přezkoumání, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení, zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení, zda provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Jde tedy o řízení veřejnoprávní, ve kterém by otázka práva soukromého (sporné vlastnictví ke stavbě či pozemku) mohla hrát roli pouze z pohledu vymezení účastníků řízení. Stavební úřad se tedy nemusí samostatně zabývat otázkou vlastnického práva ke stavbě představující předmět řízení a může vycházet z veřejné evidence.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí se všemi závěry krajského soudu, které vyslovil v napadeném rozsudku.

Krajský soud se v řízení o přezkoumání kolaudačního rozhodnutí důvodně zabýval tím, zda rozhodnutí Okresního úřadu Náchod ze dne 27. 5. 1998, č. j. 5262/97/Viod-Fi, kterým byla stěžovatelce povolena stavba čistírny odpadních vod a kanalizace na pozemku p. č. 1876 v k. ú. Č. S., bylo pravomocné (právní moc byla vyznačena dnem 20. 6. 1998). V rámci přezkoumávání kolaudačního rozhodnutí se však krajský soud mohl zabývat právní mocí rozhodnutí o povolení pouze z toho hlediska, zda ti, s nimiž bylo ve stavebním řízení jednáno jako s účastníky řízení, uvedené rozhodnutí obdrželi, resp. zda jim bylo řádně doručeno a nabylo tak právní moci. Správní rozhodnutí o povolení stavby čistírny odpadních vod a kanalizace proto nabylo právní moci tehdy, bylo-li doručeno všem subjektům, s nimiž bylo ve stavebním řízení jako s účastníky jednáno. Skutečnost, že rozhodnutí o povolení

stavby nebylo doručeno P. J., s nímž jako s účastníkem ve stavebním řízení nebylo jednáno, je v kolaudačním řízení z hlediska právní moci rozhodnutí o povolení stavby irrelevantní, a to i v případě, že by měl být účastníkem řízení. Stavební úřad při stanovení okruhu účastníků řízení ve stavebním řízení vycházel z údajů v katastru nemovitostí a byl tak v dobré víře, že stav zapsaný v katastru nemovitostí odpovídá skutečnému stavu. Nelze nevidět, že v době vydání stavebního povolení bylo v katastru nemovitostí zapsáno jako vlastník pozemku p. č. 1876 pouze město Č. S. V rámci přezkoumání kolaudačních rozhodnutí proto krajský soud nemohl řešit účastenství jiné osoby ve stavebním řízení v návaznosti na právní moc rozhodnutí, resp. zda P. J. byl účastníkem tohoto řízení, s nímž však nebylo jednáno jako s účastníkem stavebního řízení, ačkoliv byl vlastníkem pozemku p. č. 1503/2, na němž je stavba částečně situovaná. Vyřešení této problematiky není předmětem řízení podle ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona, ale předmětem stavebního řízení, ať už za použití mimořádných opravných prostředků nebo prostředků dozorčího práva, případně postupem, který přísluší opomenutému účastníkovi řízení.

Krajský soud při posuzování právní moci stavebního povolení ze dne 27. 5. 1998 nevzal v úvahu, že v roce 2000 nebyla povolena obnova stavebního řízení a ani nebylo přezkoumáno předmětné stavební povolení mimo odvolací řízení podle § 65 citovaného zákona. Správní rozhodnutí v této souvislosti vydaná, ačkoliv byla významná pro posouzení otázky účastenství P. J. v tomto řízení, však zůstala v rozporu se zákonem stranou pozornosti a hodnocení krajského soudu. Otázkou případného podání žaloby opomenutým účastníkem stavebního řízení se krajský soud rovněž nezabýval. Místo toho v řízení o přezkoumání kolaudačních rozhodnutí vyslovil závazný právní názor, že v dalším řízení bude třeba zaslat P. J., jako účastníkovi stavebního řízení, rozhodnutí Okresního úřadu Náchod ze dne 27. 5. 1998, č. j. 5262/97/Vod-Fi a pokud z jeho strany nebude podáno odvolání, bude možné v kolaudačním řízení pokračovat, zatímco v opačném případě nezbude než postupovat podle ustanovení § 88 odst. 2 stavebního zákona, a tedy stavbu projednat v řízení o odstranění.

Krajský soud také zcela pomíjí otázku, zda čistírna odpadních vod s kanalizací je stavbou nepovolenou či neoprávněnou, ačkoliv vyřešení tohoto problému má význam i z hlediska kolaudačního řízení, jehož předmětem je uvedená stavba. Není totiž vyloučeno, že P. J. fakticky usiluje nikoliv o odstranění nepovolené stavby, nýbrž stavby neoprávněné, tedy stavby na cizím pozemku, která podléhá režimu ustanovení § 135c o. z. Citované ustanovení 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 ustanovení § 135c o. z. se tedy rozhoduje o tom, zda má stavebník vlastnictví ke stavbě zůstat nebo zda bude se stavbou naloženo jinak v případě, že stavebník – vlastník stavby neměl potřebné občanskoprávní povolení. Od občanskoprávního oprávnění zřídit stavbu je třeba rozlišovat, zda stavebník je oprávněn stavbu zřídit i podle stavebních předpisů. Od neoprávněné stavby je tedy třeba odlišovat nesplnění některé z náležitostí, které při stavbě vyžadují stavební předpisy, zda bylo na stavbu vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení atd. Byla-li např. stavba postavena bez stavebního povolení, jde o tzv. „černou“ stavbu, která je sankcionována stavebními předpisy. Chybí-li oprávnění (občanskoprávní titul) ke stavbě na pozemku z hlediska občanského práva, jde naproti tomu o neoprávněnou stavbu, kterou sankcionuje § 135c o. z. Obranou proti neoprávněné stavbě je však žaloba u obecného soudu a nikoliv u správního soudu.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) , v němž je tento soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval problematikou právní moci stavebního povolení v rámci kolaudačního řízení, povahou stavby čistírny odpadních vod a kanalizace, resp. zda není i stavbou neoprávněnou, a s ohledem na tato zjištění s přihlédnutím k nově učiněným úkonům správních orgánů pak vydal rozhodnutí, které bude v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože rozhodl přednostně o věci samé.

O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 12. července 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu