



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) Ing. R. S., b) S. S.**, oba zast. JUDr. Tomášem Pohlem, advokátem, se sídlem Praha 2, Šafaříkova 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec 2, U Jezu 642/2a, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 16. 5. 2006, č. j. 59 Ca 86/2004 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 16. 5. 2006, č. j. 59 Ca 86/2004 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu č. j. KULK/10274/2003 - rozh., ze dne 23. 4. 2004, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu ve C., stavebního úřadu, ze dne 30. 9. 2003, č. j. Výst.: 2149/2003, kterým bylo zastaveno řízení ve věci odstranění vodoměrné šachty a přípojky na pozemku p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C.. V naposledy uvedeném rozhodnutí správní orgán prvního stupně zastavil řízení o odstranění stavby, neboť dospěl k závěru, že stavba rodinného domu s přípojkami inženýrských sítí stavebníka K. M. byla kolaudačním rozhodnutím Městského národního výboru C. ze dne 13. 11. 1985, č. j. Výst. 2219/85-332/5, které nabylo právní moci dne 5. 12. 1985, řádně zkolaudována tak, jak byla provedena. Dále konstatoval, že uvedené rozhodnutí Městského národního výboru C. (dále též „stavební úřad“) není přezkoumatelné podle ust. § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť od nabytí právní moci již uplynula zákonem stanovená lhůta tří let. Uzavřel, že vzhledem ke skutečnosti, že stavby byly řádně zkolaudovány, nelze nařídít jejich odstranění a odkázal účastníky sporu na soud, neboť se

podle jeho názoru jedná o občanskoprávní spor, který nelze řešit prostřednictvím orgánu státní správy.

K odvolání, ve kterém žalobci namítali, že se v dané věci jedná o zřejmé naplnění ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), že prvostupňový správní orgán nesprávně posoudil skutečný stav oproti schválené projektové dokumentaci k vydání stavebního povolení a že pochybil rovněž při hodnocení všech dostupných a prokazatelných skutečností, bylo prvoinstanční rozhodnutí žalovaným potvrzeno. V odůvodnění žalovaný konstatoval, že se jedná o stavbu vodovodní šachty a přípojky které byly řádně zkolaudovány a užívány od roku 1985 současně s rodinným domem na p. č. 381 v k. ú. K. u. C. Žalovaný dále uvedl, že pravomocné kolaudační rozhodnutí na tuto stavbu skutečně nelze přezkoumat podle ust. § 65 správního řádu, neboť od právní moci již uplynula tříletá lhůta. Konstatoval, že ze spisového materiálu zjistil, že žalobkyně S. S. získala celou nemovitost p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C. dne 29. 11. 1978 a žalobce Ing. R. S. nabyt 1/2 nemovitosti na základě darovací smlouvy od žalobkyně s právními účinky vkladu ke dni 1. 1. 1993. Z uvedeného podle žalovaného vyplývá, že žalobkyně od roku 1985 o umístění vodovodní šachty věděla, neboť ji měla na očích při každé návštěvě své nemovitosti a toto umístění nikdy nezpochybňovala. Teprve až následně v souvislosti s vytyčením hranice pozemku se žalobci domáhali u stavebního úřadu odstranění stavby z důvodů, že není zrealizována v souladu s projektovou dokumentací, bez toho, že by toto tvrzení jakkoliv doložili. Žalovaný uzavřel, že geometrický plán zaměření předmětné šachty nebyl ve spise nalezen a nelze tedy ani jednoznačně prokázat, na které pozemkové parcele se předmětná vodovodní šachta nachází. Na základě výše uvedeného dospěl žalovaný k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by se v případě vodovodní šachty jednalo o stavbu postavenou v rozporu se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím a prvostupňový správní orgán tudíž postupoval v souladu se stavebním zákonem a správním řádem pokud řízení o odstranění stavby zastavil.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v níž namítali že stavba vodoměrné šachty ve vlastnictví třetí osoby, měla být postavena na pozemku p. č. 2915/4 v k. ú. K. u. C. a vodovodní přípojka měla být připojena na vodovodní řad u komunikace na pozemku p. č. 2915/1 v k. ú. K. u. C., přičemž tuto skutečnost žalobci stavebnímu úřadu doložili. Stavební úřad tedy kromě tvrzení žalobců měl k dispozici i listinné důkazy a měl provést i řízení na místě samém, kde byla stavba zřízena a tento stav měl porovnat se stavem projektové dokumentace skutečného provedení stavby. Důvodem podání návrhu ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bylo, že stavba předmětné vodoměrné šachty, jejímž stavebníkem byl K. M., byla postavena bez souhlasu tehdejšího vlastníka na pozemku, který v době podání návrhu na odstranění stavby již byl ve vlastnictví žalobkyně. Žalobci dovodili, že stavba byla postavena v rozporu se stavebním povolením, což mohl stavební úřad zjistit porovnáním listinných důkazů předložených žalobci se skutečným stavem umístění stavby. Žalobci dále namítali porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, § 3 odst. 1, 3 a 4 správního řádu a § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalobci mají za to, že žalovaný a stavební úřad porušili rovněž ust. § 137 stavebního zákona, když žalobce nevyzvali k podání občanskoprávní žaloby a řízení nepřerušili, ale pouze paušálně je odkázali na řízení ve věcech občanskoprávních. Podle žalobců je vyloučeno, aby stavebník K. M. užíval vodoměrnou šachtu v dobré víře, neboť věděl, jaká je schválená projektová dokumentace ke stavebnímu povolení, tedy v jakém místě a na jakém pozemku měla být vodoměrná šachta zřízena. Jestliže žalovaný neměl k dispozici geometrický plán uvedený na výkresu č. 2/3 z původní projektové dokumentace, pak podle žalobců došlo ze strany stavebního úřadu k zatajení

stěžejního důkazu k posouzení nepovolené stavby. Pokud se Severočeské vodovody a kanalizace vyjadřují k předmětné stavbě umístěné na pozemku p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C. tak, že ji takto schválily a že tato byla řádně zkolaudována, je to podle žalobců v přímém rozporu s jejich stanoviskem z 18. 10. 1982 k projektové dokumentaci a k výkresu č. 2/8, z kterého je patrné, jak má být vedena vodovodní přípojka přes potok u mostku a tedy přes parcely č. 2915/1, 291/4, 3181/1, 2965/1, až na parcelu č. 381 vše v k. ú. K. u. C., na níž je postaven dům K. M.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že v průběhu řízení před prvostupňovým správním orgánem bylo dne 23. 9. 2003 provedeno ústní jednání a místní šetření na místě samém, kterého se zúčastnil žalobce a K. M. Z obsahu protokolu vyplývá, že provedení vodovodní přípojky a vodoměrné šachty pro stavebníky manžele M. bylo provedeno po konzultaci s pracovníky S. v. a. k., a. s. (dále jen S.) z důvodu vhodnějšího technického řešení v jiné trase. Tato změna byla stavebním úřadem v rámci ústního projednání návrhu na kolaudaci projednána, o čemž svědčí obsah protokolu z tohoto projednání ze dne 8. 11. 1985, kde je uvedeno, že k jednání bylo doloženo potvrzení S., ve kterém se konstatuje, že jak vodovodní tak i kanalizační přípojka byly provedeny dle platných norem a odpovídají tudíž všem požadavkům na trvalý provoz. Podle žalovaného nelze tedy než dospět ke stejnému závěru jako prvostupňový správní orgán, že stavební úřad v rámci projednání návrhu na kolaudaci vzal změnu ve vedení vodovodní přípojky a umístění vodoměrné šachty na vědomí a takto ji také zkolaudoval. Z tohoto důvodu nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že změna ve vedení trasy předmětné stavby nebyla stavebním úřadem projednána a akceptována. Od právní moci kolaudace je proto předmětná stavba včetně rodinného domku a el. přípojky, jehož je součástí, užívána v dobré víře, že byla takto zkolaudována. Rovněž žalobci proti užívání vodovodní přípojky nic nenamítali a teprve na základě vytyčení svých pozemků v roce 2003, z kterého zjistili, že se na jejich pozemku nachází vodoměrná šachta ve vlastnictví manželů M., vyzvali tyto k jejímu odstranění. Prvostupňový správní orgán k návrhu žalobců poté zahájil řízení o odstranění stavby s tím, že po provedeném ústním jednání a místním šetření dospěl k závěru, že důvod v pokračování řízení o odstranění předmětné stavby není dán. Umístění stavby vodoměrné šachty včetně trasy vodovodní přípojky bylo v rámci kolaudace vzato na vědomí a proto jde podle žalovaného o stavbu řádně zkolaudovanou a v dobré víře užívanou. Prvostupňový správní orgán dospěl podle žalovaného na základě dochovaných rozhodnutí a listin ve správním spise ke správnému závěru, že představují dostatečný důkaz o tom, že provedení stavby vodovodní přípojky a vodoměrné šachty na základě protokolu z provedeného kolaudačního jednání bylo takto projednáno a dáno do užívání a není pochybnost o legálnosti stavby a to i vzhledem k skutečnosti, že dochované kolaudační rozhodnutí má nedostatek v tom, že tuto skutečnost neobsahuje. K tomu žalovaný poznamenává, že kolaudační rozhodnutí je z roku 1985 a je vyhotoveno způsobem strojového doplňování do formuláře a o jeho nedokonalosti svědčí to, že jak v tomto rozhodnutí, tak i ve stavebním povolení z roku 1982, nejsou vůbec uvedena čísla pozemkových parcel, na kterých byla vodovodní přípojka spolu s vodoměrnou šachtou (včetně dalších inženýrských sítí), povolena a dána do užívání. Žalovaný dále vyjádřil názor, že je zde dán důvod pro odmítnutí žaloby, neboť žalobci nemohli být žalobou napadeným rozhodnutím zkráceni na svých právech. Podle žalovaného se právní situace žalobců, která existovala v době před vydáním napadnutého rozhodnutí žalovaného a po jeho vydání nezměnila. Předmětná stavba byla a je na cizím pozemku, z napadeného rozhodnutí žalovaného neplynou pro nikoho žádná práva ani povinnosti. Na závěr žalovaný konstatoval, že z výše uvedených důvodů, kdy se jedná o stavbu povolenou, avšak na pozemku jiného vlastníka je nutné tento stav řešit v rovině soukromoprávní podle ust. § 135c zákona č. 40/1964 Sb., občanský

zákoník a nikoli v rovině veřejnoprávní podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

Žalobci v replice k vyjádření žalovaného zdůraznili, že v dané věci bylo správní řízení v prvním stupni podle § 30 správního řádu zastaveno, ačkoliv toto ustanovení umožňuje řízení zastavit pouze tehdy, vzal-li účastník návrh na zahájení řízení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadne-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. O žádný z těchto případů se však v projednávané věci nejednalo. Dále konstatovali, že v posuzovaném případě prokazovali, že stavba byla postavena v rozporu s dokumentací pro stavební povolení a pokládají za právně nemožné, aby ve stavebním řízení stavební úřad v případě, kdy stavba bude takovýmto nepovoleným způsobem postavena, vzal uvedený rozpor na vědomí a následně takto stavbu zkolaudoval a nadále z uvedeného protiprávního stavu vycházel. Žalobci se domnívají, že stavební povolení nemůže být vydáno tak, aby stavba byla bez vědomí a souhlasu vlastníka postavena na jeho pozemku, což se v daném případě stalo. Opětovně poukázali na to, že způsob, jakým se žalovaný vypořádal s možnou občanskoprávní námitkou ve stavebním řízení podle jejich mínění odporuje zákonu. Uzávěřili, že se i nadále domnívají, že řízení před žalovaným trpělo procesními chybami, na které je v žalobě podrobně poukázáno, přičemž vyjádření žalovaného závěry žalobců o těchto procesních pochybeních žádným způsobem nevyvrátilo.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 16. 5. 2006, č. j. 59 Ca 86/2004 – 39, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud předně nesouhlasil s námitkou žalovaného, že žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby (kterou žalovaný uplatnil až ve vyjádření k žalobě), když jinak se žalobci jako s řádnými účastníky řízení jednal. V této souvislosti zdůraznil, že předmětem řízení je stavba ve vlastnictví subjektu odlišného od žalobců, avšak nelze opomenout od počátku řízení nespornou skutečnost, že stavba (vodoměrná šachta) se nachází na pozemku, který je v majetku obou žalobců. Jsou tudíž dotčena jejich subjektivní práva a tito jsou aktivně legitimováni k podání žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dále konstatoval, že není sporu o tom, že stavba byla pořízena na základě stavebního povolení a byla posléze také zkolaudována. Předmětem správního řízení tudíž bylo, zda stavba byla postavena v rozporu se stavebním povolením či nikoliv. Podle názoru krajského soudu z obsahu napadeného správního rozhodnutí, které je v souladu s obsahem správního spisu vyplývá, že v celém průběhu řízení nebyly předloženy takové skutečnosti - důkazy, kterými by bylo prokázáno, že stavba byla realizována v rozporu se stavebním povolením. Ani sami žalobci v podané žalobě nepředložili nic, co by závěry žalovaného zvrátilo. Krajský soud dále konstatoval, že žalobcům je potřeba přisvědčit v tom, že kolaudační rozhodnutí vydané v roce 1985 vskutku není přesné, avšak tento nedostatek sám o sobě neprokazuje, že změna trasy vodovodní přípojky a vodoměrné šachty nebyla řádně projednána v kolaudačním řízení. Naopak z průběhu celého řízení lze odvodit a žalobci nepředložili žádný důkaz, který by vyvrátil závěr, že tuto změnu příslušný stavební úřad akceptoval. Krajský soud odkázal na potvrzení S. ze dne 25. 10. 1985, podle kterého je stavba vodovodního díla v souladu s příslušnými normami a na stanovisko S. ze dne 29. 7. 2003, ve kterém je výslovně uvedeno, že vodovodní přípojka byla řádně povolena a zkolaudována a je též takto užívána od roku 1985. Krajský soud má za to, že S. by takové stanovisko nezaujímal, pokud by zjistily, že změna v umístění a trase vodovodní přípojky nebyla vzata v úvahu při kolaudačním řízení. Podle krajského soudu nelze opomenout ani protokol z místního šetření ze dne 8. 11. 1985, týkající se kolaudace, tedy i vodovodní přípojky, z něhož nevyplývá rozpor mezi stavebním povolením, byť s úpravami na straně jedné a realizací stavby na straně druhé. Pokud kolaudační rozhodnutí ze dne 13. 11.

1985 hovoří o nedostacích a závadách, tak žádá z nich se netýká vodovodní přípojky a vodoměrné šachty. Ve smyslu zejména ust. § 76 a § 81 a násl. stavebního zákona lze zkolaudovat stavbu již dokončenou, tj. v daném případě i s vodovodní přípojkou tak, jak byla skutečně realizována. Z uvedeného je podle krajského soudu zjevné, že v průběhu tehdejšího kolaudačního řízení vzal stavební úřad v úvahu i změny, navržené a realizované na podnět S. a tyto změny jsou pojaty, byť nikoli výslovně, do kolaudačního rozhodnutí. Krajský soud má za to, že ze správního spisu nevyplývá, že by stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením a schválenou dodatečnou úpravou a ani žalobci nepředložili nic, co by odůvodněnost jejich tvrzení prokázalo. Pouhý odkaz na konkrétní ustanovení zákona bez toho, aniž by byl předložen důkaz osvědčující porušení konkrétního zákonného ustanovení nezakládá důvod k závěru, že zákon porušen byl. Městský úřad ve C. tudíž nepochybil, pokud rozhodnutím ze dne 30. 9. 2003, řízení zastavil podle § 30 zák. č. 7/1967 Sb., neboť nebyly prokázány zákonné důvody pro nařízení odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a žalovaný nepochybil, když odvolání žalobců jako nedůvodné zamítl. Krajský soud uzavřel, že správní orgány obou stupňů nepochybily ani v tom, když nepostupovaly podle § 137 stavebního zákona, neboť nebyly dány zákonné důvody pro tento postup. V posuzovaném případě totiž nebylo pochyb o tom, kdo je vlastníkem pozemku i stavby na tomto pozemku stojící, ani o rozsahu těchto práv, o hranicích pozemku apod., a nevznikly tak žádné občanskoprávní ani jiné námitky. Účastníky řízení nebyla nijak zpochybňována skutečnost, že vodovodní dílo bylo postaveno i na pozemku, který je ve vlastnictví obou žalobců. Z tohoto důvodu mohou žalobci podat občanskoprávní žalobu k příslušnému okresnímu soudu, jejímž předmětem bude stavba na cizím pozemku podle § 135c občanského zákoníku.

Ve včas podané kasační stížnosti se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) dovolávali nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdůraznili, že předmětem jejich návrhu ve správním řízení nebyla revokace stavebního povolení či kolaudačního rozhodnutí, ale návrh žalobců jako spoluvlastníků pozemků dotčených stavbou, kterou provedla třetí osoba bez jejich souhlasu jako spoluvlastníků, a to v rozporu se stavebním povolením. Navrhovali, aby bylo uloženo stavbu zřízenou v rozporu se schválenou projektovou dokumentací a v rozporu se stavebním povolením odstranit a zřídit ji v souladu s touto projektovou dokumentací a se stavebním povolením a poté ji nechat zkolaudovat. Poukázali dále na ust. § 137 zák. č. 50/1976 Sb., podle kterého měl ve správním řízení správní orgán vést v rámci řešení předmětné otázky navrhovatele či jiného účastníka k podání návrhu občanskoprávnímu soudu a nebyl-li by důkaz o podání návrhu předložen, měl si správní orgán učinit svůj úsudek o občansko právní námitce sám. Správnímu orgánu prvního stupně vytýkali, že v daném případě takto nepostupoval. Akceptovali, že krajský soud dospěl (v rozporu s právním názorem žalovaného) ke správnému závěru, že žalobci jsou k podání žaloby aktivně legitimováni, neboť vodoměrná šachta se nachází na jejich pozemku, čímž jsou dotčena i jejich subjektivní vlastnická práva ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzdor tomu dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, když v souladu s napadeným správním rozhodnutím dovodil, že stavba byla pořízena na základě stavebního povolení z 15. 11. 1982 a zkolaudována rozhodnutím ze dne 13. 11. 1985, přičemž v celém průběhu řízení nebyly předloženy takové skutečnosti a důkazy, jimiž by bylo prokázáno, že stavba byla realizována v rozporu se stavebním povolením. S tímto závěrem vyslovili stěžovatelé nesouhlas a namítali, že již v kolaudačním protokolu ze dne 8. 11. 1985 je uvedeno, že stavba byla provedena v souladu se schválenou projektovou dokumentací ke stavebnímu povolení a že nedošlo k žádným změnám. V průběhu výstavby rodinného domu č. p. 47 nedošlo k podání žádosti o změnu stavby před jejím dokončením ve smyslu § 68 stavebního zákona

a již vůbec ne ke schválení jakékoli změny projektové dokumentace, která byla odsouhlasena ke stavebnímu povolení. V potvrzení S. o stavu vodovodní přípojky ze dne 25. 10. 1985, se uvádí pouze skutečnost, že vodovodní přípojka byla provedena v souladu s ČSN 73620; není tudíž dokladem pro schválení změny stavby spočívající ve změně umístění vodoměrné šachty. Kolaudační protokol ani kolaudační rozhodnutí neobsahují žádnou změnu a lze tedy dovést, že stavební úřad schválil umístění vodoměrné šachty podle projektové dokumentace ke stavebnímu povolení, aniž by zkoumal, jak je stavba ve skutečnosti provedena. Při kolaudačním řízení může stavební úřad vzít na vědomí některé drobné změny stavby a dodatečně je schválit, avšak v souladu s ust. § 78 odst. 2 stavebního zákona i tyto drobné změny se musí zaprotokolovat a nemůže se v žádném případě jednat o takové změny, jakými je umístění vodoměrné šachty zcela mimo projekt, na cizím pozemku a ve vzdálenosti více jak 100 m od připojované nemovitosti. Stěžovatelé se domnívají, že z obsahu jejich odvolání ve správním řízení a z celého obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že vodoměrná šachta postavená na jejich pozemku nemohla být postavena v souladu se stavebním povolením a pokud byla takto zkolaudována, došlo činností správního orgánu ve správním řízení k tomu, že správní orgán (stavební úřad) vzal na vědomí, že v rámci provádění stavby došlo k rozporu s projektovou dokumentací a se stavebním povolením a tedy k porušení vlastnických práv stěžovatelů. Podle stěžovatelů krajský soud zcela ignoroval obsah správního spisu obsahujícího důkazy o stavu schválené projektové dokumentace a o obsahu stavebního povolení. Tím, že s poukazem na ust. § 76 a § 81 stavebního zákona konstatoval, že zkolaudovat lze stavbu již dokončenou, tj. v daném případě i s vodovodní přípojkou, tak jak byla skutečně realizována, dospěl k překvapivému závěru, že formou správního rozhodnutí lze zkolaudovat každou stavbu bez ohledu na to, zda v rozporu se stavebním povolením a schválenou dokumentací zasahuje do základních vlastnických práv jiných osob. Správní rozhodnutí orgánů obou stupňů neobsahují nic, co by nasvědčovalo skutečnosti, že vodoměrná šachta mohla být umístěna v souladu s projektovou dokumentací a tím i v souladu se zákonem na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů. Stěžovatelé se domnívají, že prvostupňový správní orgán neodůvodnil jakým způsobem a z jakého právního důvodu odpadl důvod řízení. Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu tedy bylo v rozporu se správním řádem a krajský soud pochybil, když uvedený postup prvostupňovému správnímu orgánu vůbec nevytkl a ani se nad ním nepozastavil. Stěžovatelé poukázali na to, že již v žalobě namítali, že způsob, jakým se žalovaný vypořádal s možnou občanskoprávní námitkou ve stavebním řízení bylo v rozporu se správním řádem. Konstatovali, že není možné ve správním řízení současně tvrdit, že je řízení zastaveno s tím, aby se jeho účastníci domáhali po skončení správního řízení svých práv občanskoprávní cestou a zároveň pomínout odlišnou právní úpravu stavebního řízení od obecné úpravy správního řízení, kdy je povinností správního orgánu řízení ze zákona přerušit. Uvedenými argumenty se však krajský soud nezabýval a nezdůvodnil, proč pokládá z tohoto hlediska správní rozhodnutí za rozhodnutí souladné se zákonem. Stěžovatelům rovněž není jasné, jakým způsobem mohl krajský soud dojít k závěru, že v posuzované věci nevznikly žádné občanskoprávní ani jiné námitky, když stavěli své námitky právě na tom, že stavba prováděná v rozporu se schválenou dokumentací a stavebním povolením jim výrazně zasáhla do jejich vlastnických práv. S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatelé navrhovali, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 16. 5. 2006, č. j. 59 Ca 86/2004 – 39, zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že se neztotožňuje s námitkami uvedenými v kasační stížnosti, neboť je toho názoru, že stavba rodinného domu včetně inženýrských sítí, tedy i vodovodní přípojky, byla řádně povolena a zkolaudována a proto není dán důvod k vedení řízení o odstranění stavby a vydání rozhodnutí o odstranění vodovodní

šachty umístěné na části pozemku ve spoluvlastnictví stěžovatelů. Žalovaný dále odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že ze správního spisu nevyplývá, že by stavba byla užívána v rozporu se stavebním povolením a schválenou dodatečnou úpravou v kolaudačním řízení, přičemž stěžovatelé nepředložili nic, co by odůvodněnost jejich tvrzení o opaku potvrdilo. Žalovaný má za to, že prvostupňový správní orgán nepochybil: Důvody pro zastavení řízení o odstranění stavby vedeného podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které je možné zahájit pouze z moci úřední jsou podrobně popsány jak v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, tak i v rozhodnutí žalovaného a proto tvrzení o absenci těchto důvodů nemá oporu ve spise. Žalovaný je na rozdíl od stěžovatelů toho názoru, že krajský soud vycházel z obsahu spisu a nepochybil, když žalobu zamítl. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a rozhodnutí krajského soudu potvrdil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé se v kasační stížnosti dovolávají důvodu uvedeného v § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Předmětem sporu mezi účastníky řízení je především otázka, zda jsou v posuzované věci dány důvody pro odstranění stavby ve smyslu ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, čili zda předmětná stavba byla postavena bez stavebního povolení, případně v rozporu se stavebním povolením, či nikoliv. Jedná se konkrétně o stavbu vodoměrné šachty na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů (pozemek p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C.).

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*

Nutno po stránce procesní předeslat, že řízení podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním (nyní řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) zák. č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu – stavební zákon – účinného od 1. 1. 2007), nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední. Odstranění stavby se pak nařizuje vlastníku stavby; návrh stěžovatelů jako nevlastníků na vydání

rozhodnutí o odstranění stavby tedy neznamená zahájení takového správního řízení, nýbrž je pouhým podnětem k tomu, aby stavební úřad prověřil všechny okolnosti vztahující se k dotčené stavbě a případně zahájil z úřední povinnosti řízení o jejím odstranění. Pokud však takové řízení z úřední povinnosti stavebním úřadem zahájeno bylo, tak jak je tomu i v projednávané věci, pak se všemi náležitostmi a za splnění podmínek, které zákon pro takové řízení předepisuje. Jde například o okruh účastníků řízení, jimiž jsou podle ust. § 97 odst. 1 stavebního zákona osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Kromě stěžovatelů je to nepochybně též stavebník a současně vlastník sporné stavby, tedy p. K. M., bytem K. u. C., č. p. 47. Z uvedeného vyplývá, že pokud stavební úřad (po prověření všech okolností vztahujících se k dotčené stavbě) zahájil řízení o jejím odstranění, pak měl jako s účastníkem řízení jednat též s vlastníkem a stavebníkem dotčené stavby, neboť ten je účastníkem řízení přímo ze zákona. Nestačilo dotázat se uvedené osoby, zda s postavením účastníka řízení souhlasí a po zjištění negativního stanoviska s ním dále jako s účastníkem řízení nejednat. Stavebník má totiž právo v případě, že bude zjištěno, že jde o stavbu nepovolenou, požadovat její dodatečné povolení, přičemž stavební úřad odstranění stavby nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíly a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Stavební úřad v řízení takto nepostupoval a žalovaný a ostatně i krajský soud toto pochybení ponechali bez povšimnutí.

Stavební úřad poté bez dalšího řízení zastavil podle § 30 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) s odůvodněním, že odpadl důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Učinil tak s odkazem na kolaudační rozhodnutí ze dne 13. 11. 1985 a při připuštění změny stavby konstatoval, že stavba vodovodní šachty a přípojky byly řádně zkolaudovány a užívány od roku 1985 současně s rodinným domkem, čímž pokládal stavbu za zlegalizovanou. Přihlédl rovněž k tomu, že se jedná o občansko právní spor, který nelze řešit prostřednictvím orgánu státní správy, ale postupem podle § 135c občanského zákoníku. Žalovaný správnost těchto závěrů správního orgánu I. stupně napadeným rozhodnutím potvrdil, když vzal rovněž za prokázané, že se v daném případě nejednalo o stavbu postavenou v rozporu se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím. Krajský soud se s tímto posouzením věci ztotožnil a uvedl, že ze správního spisu nevyplývá, že by stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením a schválenou dodatečnou úpravou a ani žalobci nepředložili nic, co by odůvodněnost jejich tvrzení prokázalo.

S tímto posouzením věci se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Klíčovou a rozhodující otázkou, kterou se musí stavební úřad v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zabývat je to, zda stavba byla postavena bez stavebního povolení či ohlášení, nebo v rozporu s ním. V posuzovaném případě bylo na stavbu rodinného domku stavebníka K. M. vydáno Okresním národním výborem Česká Lípa stavební povolení č. j. Výst.1313/82-332/5, ze dne 15. 11. 1982. V podmínkách stanovených v tomto stavebním povolení je mimo jiné uvedeno, že výstavba bude provedena podle ověřené dokumentace, která byla projednána při stavebním řízení, přičemž veškeré případné změny a odchylky musí být vždy se stavebním úřadem předem projednány. Z technické dokumentace pořízené ke stavebnímu povolení vyplývá, že vodoměrná šachta měla být zřízena na pozemku p. č. 2915/4 v k. ú. K. u. C. a vodovodní přípojka měla být připojena na vodovodní řad pozemku p. č. 2915/1 v k. ú. K. u. C. Ze situačního výkresu

připojeného k návrhu stěžovatelů ze dne 1. 9. 2003 na zahájení správního řízení ve věci odstranění stavby však vyplývá, že stavba vodoměrné šachty a vodovodní přípojky tak, jak byly naplánovány v dokumentaci pro stavební povolení postaveny nebyly, když ve skutečnosti byla vodoměrná šachta postavena na pozemku p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C., který je ve spoluvlastnictví žalobců. Skutečnost, že vodoměrná šachta a vodovodní přípojka byla postavena jinde a jiným způsobem, než je uvedeno v dokumentaci pořízené ke stavebnímu povolení, pak vyplývá rovněž z protokolu o ústním jednání ze dne 23. 9. 2003, pořízeného v řízení před prvostupňovým správním orgánem, ve kterém je uvedeno, že „při provádění výstavby rodinného domu č.p. 47 v K. u. C. měla být vodovodní přípojka dle projektové dokumentace vedena od stávajícího vodovodního řádu umístěného v komunikaci p. č. 2915/1 a dále přes pozemky p. č. 2915/4, 3179/2, 2912/3, vodoteč p. č. 3181/1 vše v k. ú. K. u. C. Vodovodní přípojka nebyla takto dle sdělení pana K. M. provedena, avšak na základě projednání s pracovníky S. byla navržena nová trasa přípojky (současný stav), z důvodu vhodnějšího technického řešení a jejího vybudování“. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že v posuzovaném případě byla stavba vodoměrné šachty a vodovodní přípojky postavena v rozporu se stavebním povolením. Správní orgány obou stupňů však k této skutečnosti vůbec nepřihlédly, když pouze poukázaly na skutečnost, že vodoměrná šachta a vodovodní přípojka byly řádně zkolaudovány. Je přitom povinností správního orgánu, aby v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona posoudil soulad stavby se stavebním povolením a v tomto smyslu se věci skutečně konkrétně zabývat. V daném případě správní orgány obou stupňů pochybily, když tak neučinily a zkolaudováním stavby ve změněné podobě pokládaly tuto odchylku za zhojenou. Tato skutečnost však byla známa stavebnímu úřadu od počátku řízení, neboť stěžovatelé netvrdili, že by stavba zkolaudována nebyla, jen namítali, že nebyla zkolaudována v souladu se stavebním povolením. Z toho lze dovodit, že důvod pro který řízení bylo zahájeno neodpadl a nebyly zde tudíž podmínky pro zastavení řízení podle § 30 správního řádu.

Nelze se v této souvislosti ztotožnit s názorem krajského soudu, že stěžovatelé nepředložili důkazy, kterými by bylo prokázáno, že stavba byla realizována v rozporu se stavebním povolením. Z písemností obsažených ve správním spisu na které stěžovatelé poukázali (dokumentace ke stavebnímu povolení, situační výkres znázorňující skutečné umístění předmětné stavby) a také z již zmíněného protokolu ze dne 23. 9. 2003, totiž rozpor v umístění předmětné stavby se stavebním povolením zřetelně vyplývá. Z obsahu správního spisu naopak nevyplývá zcela jednoznačně, že by se vodoměrná šachta skutečně nacházela na pozemku, ve vlastnictví stěžovatelů. To, že tomu tak je, tvrdí stěžovatelé v přípisu ze dne 30. 6. 2003, adresovaném stavebníkovi, ve kterém uvádějí, že v září 2002 proběhlo zaměření a vytýčení pozemků v jejich vlastnictví, jehož výsledkem bylo mimo jiné zjištění toho, že vodoměrná šachta byla v době stavby rodinného domku stavebníka zřízena na pozemku p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C., protokol ze dne 23. 9. 2003, ve kterém je uvedeno, že na části pozemku p. č. 307/7 v k. ú. K. u. C. je umístěna vodoměrná šachta s vodovodní přípojkou pro rodinný domek č. p. 47, a ručně vyhotovený náčrtek znázorňující umístění vodoměrné šachty. Správní spis pouze neobsahuje písemnost (důkaz), který by dostatečně přesným a konkrétním způsobem znázornil a prokázal umístění vodoměrné šachty na pozemku stěžovatelů. Žalovaný na skutečnost, že umístění předmětné stavby na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů není dostatečně prokázáno v odůvodnění svého rozhodnutí poukázal, avšak dokazování v tomto směru nedoplnil, v důsledku čehož pochybil, neboť vyřešení otázky skutečného umístění předmětné stavby je pro správné posouzení věci nezbytné.

Ze správního spisu vyplývá, že S. navrhly změny stavby oproti projektové dokumentaci ke stavebnímu povolení a jak již bylo výše uvedeno, rozpor mezi skutečným

provedením stavby a tím jak byla povolena stavebním povolením, je více než zjevný. Nelze přistoupit na argumentaci krajského soudu, podle které z protokolu o místním šetření ze dne 8. 11. 1985, týkajícího se kolaudace rodinného domku, tedy i vodovodní přípojky nevyplývá rozpor mezi stavebním povolením, byť s úpravami, a realizací stavby. V tomto protokolu je pouze uvedeno, že k jednání bylo přiloženo potvrzení S. o stavu vodovodní přípojky ze dne 25. 10. 1985, a že bylo zjištěno, že stavebníci provedli drobné dispoziční změny, které nejsou v rozporu s platnou ČSN a stavební úřad tyto schválil po zakreslení do projektové dokumentace stavby. Nejvyšší správní soud má za to, že z uvedeného nelze dovozovat, že by stavební úřad schválil dispoziční změnu umístění vodoměrné šachty, jednak vzhledem k tomu, že v případě vodoměrné šachty se nejednalo o drobnou, ale o naprosto zásadní změnu jejího umístění a také vzhledem k tomu, že zmíněná změna se s nejvyšší pravděpodobností týkala samotného rodinného domku který byl povolen jako rodinný domek 1+4 a zkolaudován byl jako rodinný domek 1+3. Navíc se jednalo o tak podstatnou a výraznou změnu v umístění předmětné stavby vodoměrné šachty a přípojky, že lze jen stěží předpokládat, že by ji stavební úřad akceptoval, aniž by se o ní v odůvodnění kolaudačního rozhodnutí výslovně zmínil. Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že při kolaudaci navíc nebylo ani možné postupovat podle § 81 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého *s kolaudačním řízením může být spojeno řízení o změně stavby (§ 68), pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení.* Z výše popsáného skutkového stavu totiž vyplývá, že v posuzovaném případě se skutečné provedení vodovodní přípojky a vodoměrné šachty natolik podstatně odchylovalo od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení, že podle § 81 odst. 4 ani postupováno být nemohlo. Lze tedy uzavřít, že zásadní rozdíl ve skutečném umístění předmětné stavby od umístění povoleného ve stavebním povolení byl v posuzované věci prokázán, přičemž z protokolu z místního šetření ze dne 8. 11. 1985, týkajícího se kolaudace a z kolaudačního rozhodnutí samotného není možné dovodit, že by k této změně stavební úřad jakýmkoli způsobem přihlédl.

Rovněž nelze akceptovat názor krajského soudu, že S. by nevydaly souhlasné stanovisko pokud by zjistily, že změna v umístění a trase vodovodní přípojky nebyla vzata v úvahu při kolaudačním řízení. Potvrzení S. o stavu vodovodní přípojky je ze dne 25. 10. 1985, protokol z místního šetření předcházející vydání kolaudačního rozhodnutí je ze dne 8. 11. 1985 a je tedy zjevné, že S. vydaly potvrzení před samotným započítáním kolaudace a nemohly vůbec vědět, zda a případně jakým způsobem se stavební úřad se změnou umístění vodovodní šachty vypořádá. Ze stanoviska S. vyplývá pouze to, že přípojka byla postavena v souladu s normou ČSN 73 66 20. To svědčí o tom, že její stavba byla provedena správně po technické stránce, neosvědčuje však, že by vodovodní přípojka byla postavena v souladu se stavebním zákonem a jinými právními předpisy, neboť mezi ně ČSN v žádném případě zařadit nelze. Vodohospodářskému orgánu nepřísluší posuzovat, zda stavba byla realizována v souladu se stavebním povolením, ale zda její technické provedení odpovídá příslušným normám.

Je tudíž třeba přisvědčit námitce stěžovatelů, že kolaudace stavby neznamená odstranění nedostatku stavby spočívajícího v tom, že byla postavena v rozporu se stavebním povolením. Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním.* Stavební zákon tedy výslovně staví na stejnou úroveň stavbu postavenou bez stavebního povolení a stavbu postavenou v rozporu se stavebním povolením. Byla-li stavba postavena bez stavebního povolení, jde o tzv. „černou“ stavbu, která je sankcionována stavebními předpisy a jejíž odstranění stavební úřad nařídí v souladu

s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Totéž pak musí platit pro stavbu postavenou v rozporu se stavebním povolením, tak jak k tomu bylo v posuzovaném případě. Kolaudace takovéto nepovolené stavby pak tedy nemůže zhojit skutečnost, že se jedná o stavbu nepovolenou.

V souvislosti s námitkou stěžovatelů, ve které nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že ve věci nevznikly žádné občanskoprávní ani jiné námitky a to z toho důvodu, že stavba zasáhla do jejich vlastnických práv, Nejvyšší správní soud konstatuje, že od nepovolené stavby je třeba odlišit stavbu neoprávněnou podléhající režimu § 135c občanského zákoníku. Podle § 135c odst. 1 občanského zákoníku *zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil.* Jak uvedl mimo jiné Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000, ustanovení § 135c občanského zákoníku tedy 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 bez dalšího z občanskoprávního hlediska o tzv. neoprávněnou stavbu. Podle § 135c občanského zákoníku 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.*

V souzené věci však stěžovatelé tvrdí, že stavba byla nejen neoprávněná, ale i nepovolená, neboť byla realizována v rozporu se stavebním povolením a jde tudíž tzv. „černou stavbu“, která je sankcionována stavebními předpisy a jejíž odstranění může stavební úřad nařídit v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavebník ostatně sám ani nepopírá, že trasa vodovodní přípojky a umístění vodovodní šachty neodpovídaly stavebnímu povolení. Jde tudíž o konkurenci obou důvodů pro případné odstranění stavby, na které náš právní řád pamatuje, přičemž předmětem tohoto řízení správního (podle předpisů správního práva), je stavba nepovolená. Pokud stěžovatelé navrhli odstranění nepovolené stavby podle stavebního zákona, pak bylo povinností stavebního úřadu, pokud řízení z tohoto podnětu zahájil ex offio, o tomto předmětu řízení rozhodnout, nikoliv je zastavit. Krajský soud dospěl tudíž k nesprávnému závěru, když konstatoval, že v posuzovaném případě byly splněny podmínky pro zastavení řízení a že žalovaný nepochybil, když takové rozhodnutí stavebního úřadu jako věcně správné potvrdil.

Dosavadní stav řízení nasvědčuje tudíž tomu, že námitky stěžovatelů uplatněné v kasační stížnosti jsou důvodné a proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že se krajský soud dopustil nesprávného posouzení věci podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na krajském soudu proto bude, aby napadené rozhodnutí žalovaného, eventuelně podle okolností též rozhodnutí stavebního úřadu, pro shora uvedené vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalovaného zavázal svým právním názorem k odstranění vytýkaných vad a k vydání nového rozhodnutí.

V novém rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu