



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **PhDr. V. F.**, zastoupené JUDr. Jiřím Ptáčkem, advokátem se sídlem Masarykova 2, 602 00 Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení**, se sídlem Malinovského náměstí 3, 601 67 Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2008, č. j. OÚSŘ U 07/67684, za účasti osoby zúčastněné na řízení M. K., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2010, č. j. 30 Ca 59/2008 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2010, č. j. 30 Ca 59/2008 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 7. 1. 2008, č. j. OÚSŘ U 07/67684, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno - sever, odboru stavebního, majetkového a investičního, ze dne 18. 10. 2007, č. j. H/04/00192, jímž byla podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, na žádost stavebníka (osoby zúčastněné na řízení) dodatečně povolena změna stavby stavebními úpravami rodinného domu S. 90, p. p. č. 2331/0, k. ú. Husovice. Stavební úpravy spočívaly v provedení šikmé stříšky nad stávající kuchyní ve dvorní části rodinného domu S. 90 a v zateplení stěny kuchyně při hranici s pozemkem rodinného domu S. 92.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten rozsudkem ze dne 14. 4. 2010, č. j. 30 Ca 59/2008 - 45, žalobu zamítl. Uvedl, že v posuzovaném případě stavební úřad nepostupoval podle ustanovení § 68 stavebního zákona, nýbrž zahájil řízení o odstranění stavby z úřední povinnosti podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona. Krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že se správní orgány nezabývaly otázkou souladu stavby s veřejným zájmem, neboť stavební úřad se s touto otázkou ve svém rozhodnutí dostatečně vypořádal. Rovněž námitku, že dodatečně povolená změna stavby zasahuje na pozemek žalobkyně, neshledal krajský soud

důvodnou, jelikož podle projektové dokumentace se změna stavby nachází výlučně na pozemku stavebníka. Žalobkyně v průběhu stavebního řízení ani v řízení před soudem žádný důkaz zpochybňující údaje obsažené v projektové dokumentaci nepředložila. Za takových okolností nelze vycházet jen z jejího tvrzení, že se změna stavby zčásti nachází na jejím pozemku; uvedené tvrzení nelze dovodit ani z fotodokumentace předložené žalobkyní. Krajský soud rovněž neshledal, že by žalobkyně byla zkrácena na svých právech tím, že povrchová úprava izolace stěny kuchyně byla provedena bez dohody s ní. Stejně tak nemohla být zkrácena na právech zákonným požadavkem uvedeným v rozhodnutí stavebního úřadu, že stavbu lze užívat až po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Nesprávné posouzení právní otázky spočívá podle stěžovatelky v závěru krajského soudu, že důkazní břemeno ohledně prokázání skutečnosti, že se stavba nenachází na pozemku stavebníka, leží na stěžovatce. V řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona leží důkazní břemeno při prokazování souladu nepovolené stavby s veřejným zájmem výlučně na stavebníkovi, neboť zákonem předpokládaný stav byl porušen právě jeho počínáním. Po stavebníkovi lze proto spravedlivě požadovat, aby prokázal, že škodlivé následky jeho počínání nedosahují takové intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů. Stěžovatelka se domnívá, že předložená fotodokumentace je dostatečným důvodem k prokázání tvrzení, že stavba částečně zasahuje na její pozemek. Tuto skutečnost nemůže vyvrátit sdělení geodetické kanceláře KVADRANT ze dne 7. 5. 2004 ani projektová dokumentace vypracovaná společností ATELIER S+CG, spol. s r. o.

Podle stěžovatelky měla být námitka přesahování změny stavby na její pozemek řešena postupem podle § 137 stavebního zákona. Tím, že žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, porušil ustanovení § 58 odst. 2 stavebního zákona vadnou interpretací a aplikací, když si stavební úřad učinil úsudek o námitce sám a rozhodl ve věci v rozporu se zákonným postupem uvedeným v § 137 stavebního zákona. Při zjišťování skutkové podstaty tak byl správním orgánem porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

Závěrem stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. V odůvodnění rozsudku není uvedeno, které skutečnosti považoval soud za prokázané a které nikoliv, o jaké důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. Pokud soud zjistil, že stěžovatelka nenavrhla důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, měl ji především vyzvat, aby takové důkazy označila a poučil ji o následcích nesplnění této výzvy. Tato vada řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisového materiálu vyplynuly následující skutečnosti. Písemností ze dne 4. 2. 2004, č. j. STU/04/0400258/000/001, zahájil stavební úřad řízení o odstranění změny stavby stavebními úpravami rodinného domu S. 90, č. p. 1372, p. p. č. 2331/0, k. ú. Husovice. Přípisem ze dne 21. 4. 2004 adresovaným stavebnímu úřadu požádal stavebník o dodatečné povolení citované změny stavby, na což reagovala stěžovatelka přípisem ze dne 21. 5. 2010, v němž uplatnila svoje námitky k žádosti stavebníka o dodatečné povolení změn stavby. Především zdůraznila, že nepovolené úpravy stavby zasahují na její pozemek. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 7. 2004, č. j. STU/04/0400258/000/004, změnu stavby dodatečně povolil. K odvolání stěžovatelky Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 11. 10. 2004, č. j. OÚŠŘ 04/47886/Bar/Wi, uvedené dodatečné povolení stavebního úřadu pro nepřekoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Následně stavební úřad opětovně rozhodl o dodatečném povolení změny stavby dne 24. 3. 2005, č. j. STU/04/0400258/000/010. Rovněž toto rozhodnutí bylo k odvolání stěžovatelky odvolacím orgánem dne 24. 6. 2005, č. j. OÚŠŘ U 05/26749/Bar/Wi, zrušeno z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Také v pořadí třetí rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení změny stavby ze dne 8. 3. 2006, č. j. H/04/00192, bylo Magistrátem města Brna dne 4. 7. 2006, č. j. OÚŠŘ U 06/28776/25-28, zrušeno pro nepřekoumatelnost. Konečně dne 18. 10. 2007, č. j. H/04/00192, stavební úřad počtvrté rozhodl o dodatečném povolení změny stavby, a toto rozhodnutí Magistrát města Brna k odvolání stěžovatelky dne 7. 1. 2008, č. j. OÚŠŘ U 07/67684, potvrdil.

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že námitku chybného procesního postupu stavebního úřadu, který nepostupoval v souladu s § 137 stavebního zákona, stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Tato námitka by tak měla být shledána nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka ovšem v kasační stížnosti zpochybnila i právní závěr krajského soudu, že dostatečně neprokázala své tvrzení, že se dodatečně povolená změna stavby nachází z části na pozemku v jejím vlastnictví. Za těchto okolností musel Nejvyšší správní soud hodnotit správnost výše uvedeného právního závěru krajského soudu. Posuzoval tedy, který z účastníků řízení nesl důkazní břemeno ohledně prokázání, zda změna stavby zasahuje na pozemek stěžovatelky, případně jakým způsobem měla být citovaná námitka v řízení o dodatečném povolení stavby řešena.

Následně se zdejší soud zabýval námitkou nepřekoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelné „*obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřekoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Za nepřekoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). S ohledem na výše citovanou judikaturu je zdejší soud toho názoru, že krajský soud dostatečně odůvodnil, z jakých důvodů dospěl k závěru, že dodatečně povolená změna stavby nezasahuje na pozemek stěžovatelky. Na straně 5 rozsudku krajský soud zdůraznil, že vycházel z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a z předložené projektové dokumentace, z níž dovodil, že se změna stavby nachází zcela na pozemku stavebníka. Napadený rozsudek rovněž netrpí nepřekoumatelností pro nesrozumitelnost; má veškeré náležitosti a obsahuje ucelené a konzistentní důvody, které jsou logickým podkladem pro výrok. Tuto námitku proto zdejší soud neshledal důvodnou.

Z ustanovení § 137 stavebního zákona, jež nedostalo změn od 1. 7. 1998, vyplývá, že *stavební úřady, provádějící řízení podle tohoto zákona, se pokusí vždy též o dosažení dohody účastníků u těch námitek,*

kteře vyplývají z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, ale překračují rozsah pravomoci stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy (odstavec 1). Nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě o námitce podle odstavce 1, která, kdyby se zjiřtilo její oprávnění, by zřnemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné mře či formě, odkáže stavební úřad navrhovatele nebo jiného účastníka podle povahy námítky na soud a řízení přeruší (odstavec 2). Stavební úřad stanoví lhůtu, ve které musí být předložen důkaz, že u soudu byl podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci. Nebude-li důkaz o podání návrhu ve stanovené lhůtě předložen stavebnímu úřadu, učiní si stavební úřad úsudek o námitce sám a rozhodne ve věci (odstavec 3). V řízení, při kterém stavební úřad nařizuje ve veřejném zájmu opatření podle tohoto zákona a brozí-li nebezpečí z prodlení, učiní si sám úsudek o námitce, u které nedošlo k dohodě, a ve věci rozhodne (odstavec 4).

Citované ustanovení upravuje postup stavebního úřadu při řešení občanskoprávních a jiných námítek. Právní teorie a praxe dospěla v tomto kontextu k rozlišování námítek veřejnoprávních (územně či stavebně technické námítky) a námítek občanskoprávních. Zatímco o námítkách veřejnoprávních rozhoduje vždy stavební úřad, u námítek občanskoprávních tomu tak není vždy. Občanskoprávní námítky je možné v souladu se zněním stavebního zákona dále rozdělit na dvě skupiny. Do první skupiny (§ 137 odst. 1 stavebního zákona) náleží námítky, které překračují pravomoc stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy. Jedná se typicky o námítky zpochybňující vlastnické právo nebo jeho rozsah, nesprávnost hranice pozemku v terénu, vydržení, protichůdné námítky spoluvlastníků, zasahování do sousedního pozemku ve vlastnictví jiného subjektu či nerespektování existující služebnosti nebo jiného věcného břemene (blíže srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. 11. vydání. Praha: Linde, 2005. s. 231 - 232). Uvedené námítky „svým charakterem pravomoc stavebního úřadu zcela doslova vzato jen „přesahují“, tzn. že pravomoc stavebního úřadu zabývat se jimi dána sice a priori je, a vyplývá přímo ze zákona, ale není-li zde vůle účastníků řízení k dohodě, pak pravomoc autoritativně o námítkách tohoto typu rozhodnout patří soudu (a to pouze tehdy, využijí-li účastníci této možnosti a návrh k civilnímu soudu ve lhůtě stavebním úřadem jim k tomu určené sami podají). Neučiní-li tak, pak se pravomoc opět „vrací“ stavebnímu úřadu, a to již v plné mře, tzn. že stavební úřad je již oprávněn o těchto námítkách sám rozhodnout“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 - 52, publikovaný pod č. 1602/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Druhou skupinu pak tvoří námítky, jež nepřekračují pravomoc stavebního úřadu, a ten je proto povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná o námítky budoucích imisí, tj. námítky proti přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007-104, dostupný na www.nssoud.cz).

Z uvedeného vyplývá, že povinnost stavebního úřadu odkázat účastníka řízení na soud a řízení přerušit je dána pouze v případě občanskoprávní námítky překračující pravomoc stavebního úřadu, která by současně v případě její oprávněnosti měla za následek nemožnost uskutečnění požadované stavby či jiného opatření. V ostatních případech taková odkazovací povinnost stavebního úřadu dána není, a ten si může o námitce učinit úsudek samostatně (byť pravomoc soudu rozhodovat o všech občanskoprávních námítkách, které překračují pravomoc stavebního úřadu, tím není zpochybněna; pokud soud k návrhu účastníka o takové námitce rozhodne jinak než před ním stavební úřad, bude dán důvod pro obnovu řízení).

Podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu lze v řízení podle stavebního zákona uplatnit jednak námítky obsahově odpovídající § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále též „obč. zák.“), tj. námítky proti imisím již nastalým, a jednak se lze domáhat ochrany proti imisím hrozícím (budoucím, očekávaným). Nejvyšší soud opakovaně vyslovil názor, že o námitce budoucích imisí musí stavební úřad rozhodnout sám a nemůže s touto námitkou odkazovat účastníky na soud (např. rozsudek ze dne 13. 12. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1889/97, publikovaný v ASPI, nebo usnesení ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2929/99, publikované v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu pod č. C 794, sv. 11; obě rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). *Jde-li ovšem o zásahy do vlastnického práva, které již nastaly a trvají, nemůže soud odmítnout vydat rozhodnutí jen proto, že žaloba domáhající se ochrany proti neoprávněným zásahům do vlastnického práva byla uplatněna v souvislosti s řízením*

před stavebním úřadem a poskytnutí ochrany je i v kompetenci stavebního úřadu při zvažování, zda nařídí odstranění stavby zřízené bez stavebního povolení. Žaloba opírající se o § 127 odst. 1 obč. zák. je žalobou vlastnickou vyplývající z občanskoprávních vztahů, proto pravomoc rozhodnout o ní spadá do pravomoci civilních soudů (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2005, sp. zn. 22 Cdo 504/2005, www.nsouid.cz).

V posuzovaném případě byla stěžovatelka jako vlastnice sousedního pozemku (§ 97 zákona) účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v jehož rámci uplatnila občanskoprávní námitku, že provedené zateplení stěny kuchyně částečně zasahuje na její pozemek. V souladu se shora citovanou judikaturou a odbornou literaturou se bezpochyby jedná o občanskoprávní námitku, kterou měl stavební úřad vypořádat postupem podle § 137 stavebního zákona, neboť citované ustanovení se obecně vztahuje na řízení prováděná podle stavebního zákona, tedy i na řízení podle § 88 zákona. Uvedený závěr byl vysloven rovněž v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77, publikovaném pod č. 64/2004 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz, podle něhož *stavební úřad také v řízení o dodatečném povolení změny stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona postupuje u občanskoprávních námitek podle § 137 zákona, tj. nejprve se pokusí dosáhnout dohody mezi účastníky řízení ohledně jejich občanskoprávních a jiných námitek. Nedojde-li k dohodě, je na místě postup podle § 137 odst. 2 stavebního zákona.*

Ze zjištěného skutkového stavu je zřejmé, že se stěžovatelka v řízení o dodatečném povolení stavby domáhala ochrany svého vlastnického práva z důvodu imise již nastalé (přesah změny stavby na pozemek v jejím vlastnictví). Jednalo se tak o námitku, jež překračuje pravomoc stavebního úřadu (§ 137 odst. 1 stavebního zákona), proto se měl stavební úřad nejprve pokusit přimět účastníky řízení k dohodě o této námitce. Ze spisového materiálu však není patrné, že by se stavební úřad o dosažení dohody jakkoliv pokusil. Je přitom zřejmé, že pokud by námitka přesahu změny stavby na sousední pozemek ve vlastnictví stěžovatelky byla shledána opodstatněnou, bylo by *de facto* znemožněno citovanou změnu stavby dodatečně povolit, neboť dodatečné povolení takové stavby by nebylo v souladu s veřejným zájmem [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavřel, že v posuzované věci nebylo na místě hodnotit, na kterém z účastníků řízení spočívá důkazní břemeno ohledně prokázání, zda zateplení stěny kuchyně zasahuje na pozemek ve vlastnictví stěžovatelky, nýbrž bylo nutné ohledně této námítce postupovat podle ustanovení § 137 stavebního zákona, neboť se jednalo o námitku občanskoprávní. Stavební úřad se měl pokusit o sjednání dohody ohledně citované námítce mezi účastníky řízení, a teprve v případě, že by k dohodě nedošlo, měl odkázat stěžovatelku s touto námitkou na soud a řízení o dodatečném povolení změny stavby přerušit (§ 137 odst. 2 stavebního zákona). Skutečnost, že stavební úřad uvedený zákonem stanovený postup nedodržel, představuje takovou vadu řízení před správním orgánem, jež mohla mít vliv na zákonnost, proto měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Nad rámec zdejší soud poznamenává, že krajský soud si patrně byl vědom skutečnosti, že námitka přesahování změny stavby na pozemek stěžovatelky je námitkou občanskoprávní, když v napadeném rozsudku stěžovatelku s touto námitkou odkázal na možnost podání civilní žaloby podle § 135c občanského zákoníku. Bylo tedy na krajském soudu, aby v rámci posouzení žalobní námítce, že důkazní břemeno ohledně prokázání přesahu změny stavby na pozemek stěžovatelky leží na stavebníkovi, vyslovil shora uvedený právní závěr, že v posuzovaném případě byl na místě procesní postup podle § 137 stavebního zákona, byť v žalobě námitka nezákonného postupu stavebního úřadu v tomto ohledu výslovně nezazněla.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. listopadu 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu