



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně **H. Č.**, zastoupené advokátem Mgr. Zdeňkem Vaňátkem se sídlem Riegrova 336/5, Brandýs nad Labem, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2005 č. j. 6 Ca 279/2003 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně podala včas kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2005 č. j. 6 Ca 279/2003 - 51, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení ze dne 19. 9. 2003 č.j. ÚSR/39606/03/Ru, a rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývají tyto podstatné skutečnosti:

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, odboru stavebního úřadu, ze dne 18. 6. 2003 č.j. Výst. 4977/01/Roz/03/LT a napadené prvostupňové správní rozhodnutí bylo potvrzeno. Tímto rozhodnutím byla dodatečně povolena změna stavby: přístavba a stavební úpravy hospodářského stavení na pozemcích st. parc. č. 671/2 a parc. č. 732/2 v kat. území B. L. u rodinného domu č.p. X v ulici M. a současně vydáno povolení k užívání stavby - přístavba a stavební úpravy

hospodářského stavení na pozemku st. p. č. 671/2 (původně i část pozemku parc. č. 732/2) v kat. ú. B. L. a rodinného domu č.p. X v ulici M. Současně bylo určeno, že stavba na uvedeném pozemku dosud užívaná jako hospodářské stavení, bude užívána jako autodílna.

Žalobkyně v žalobě namítala, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rozporu se zákonem a na základě nedostatečně a nesprávně zjištěného skutkového stavu věci. Užívání předmětné stavby jako autodílny není v souladu s veřejným zájmem, a to pro nesoulad s územním plánem města B. L. – S. B. Stavba je umístěna v čistě obytném území, které je funkčně určeno k výstavbě bytových objektů - rodinných domů, a proto v tomto území mohou být pouze výjimečně povoleny drobné místní obchody a služby, které neruší životní prostředí a jsou určeny pro okolní zástavbu. Autodílna nemá charakter drobných služeb pro okolní zástavbu, nýbrž slouží i širokému okolí a představuje zvýšený pohyb motorových vozidel v bezprostředním okolí domu žalobkyně. Stavebník autodílnu provozuje již od roku 2000 bez povolení stavebního úřadu, což stavební úřad celou dobu trpěl a nezasáhl. Provoz autodílny žalobkyni značně ruší zejména nadměrným hlukem a množstvím výfukových zplodin způsobeným častým pojížděním automobilů k dílně a zpět po příjezdové cestě přiléhající k pozemku žalobkyně, parkováním automobilů zákazníků na ploše před kuchyňským oknem žalobkyně nebo v nejbližším okolí autodílny. To má nezanedbatelný nepříznivý vliv na pohodu a kvalitu bydlení žalobkyně a snižuje to rovněž hodnotu jejího domu.

Ani žalovaný, ani prvostupňový správní orgán nezjistily dostatečně a úplně skutkový stav věci a nepřihlíděly k jejím důkazům a námitkám. Zásadní pochybení spatřuje žalobkyně v tom, že nebylo provedeno místní šetření, ačkoliv o to žalobkyně několikrát žádala.

Žalobkyně dále namítla, že podmínky stanovené stavebním povolením pro užívání autodílny nemohou zajistit, aby kvalita jejího bydlení nebyla výrazně zhoršena. Zejména protihluková stěna v současné době nesplňuje svůj účel, ačkoliv z posudku Ing. A. je patrné, že stěna o výšce 180 cm je zcela nedostatečná a doporučuje se bariéra o výši 250 cm. Je ovšem pravdou, že žalobkyně s bariérou o této výši nesouhlasí, neboť by byl výrazně zastíněn dům, resp. výhled z okna.

Žalobkyně rovněž namítla, že v průběhu řízení před správním orgánem nesouhlasila s užíváním cesty vedoucí podél jejího pozemku jako příjezdové cesty k opravě aut do autodílny.

Žalobkyně teda uzavřela, že správní orgány se dostatečně nepřesvědčily o skutečném dopadu provozování autodílny na okolní zástavbu, nevzaly v potaz závěry znaleckého posudku Ing. A., nijak nezasáhly proti stavebníkovi, který autodílnu provozoval bez povolení stavebního úřadu. Vydaly rozhodnutí na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a bez přihlídnutí ke všem předloženým důkazům, čímž bylo porušeno především ust. § 32 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se při rozhodování opíral o zjištění, že předmětná stavba není v rozporu s územním plánem měst B. L. – S. B., resp. s jeho závaznou částí, podle které je lokalita, v níž se stavba nachází, vymezena jako čistě obytné území, určené zásadně k bydlení a v níž se výjimečně povoluje umístění drobných místních obchodů a služeb. Autodílnu je možno považovat za místní službu, jak vyplynulo i ze stanoviska pořizovatele územního plánu obce, v němž je zároveň upozorněno na nutnost upravit dopravní obslužnost tak, aby nebylo omezováno okolí.

Žalovaný vyslovil nesouhlas s námitkou žalobkyně, že její pohoda bydlení je narušována hlukem a emisemi, protože vzhledem k předchozím námitkám žalobkyně a vyjádření dotčených orgánů státní správy byly stanoveny takové podmínky, aby provoz autodílny byl co nejvíce přizpůsoben jejímu umístění v čistě obytné zóně a byl v souladu se stanovisky dotčených orgánů státní správy.

Stavební úřad provedl několikrát výkon státního stavebního dohledu na základě upozornění žalobkyně. Byl dostatečně informován o stavu věci, jak vyplývá z obšírné dokumentace a podklady k odvolacímu řízení byly doloženy tak, že nebylo třeba provádět žádné další místní šetření.

K námitce ohledně protihlukové bariéry žalovaný uvedl, že citovaná zpráva sice doporučila tuto stěnu o výši 250 cm, žalobkyně však s takovou výší nesouhlasila. Vyjádřila souhlas s tím, že stavebníci postaví protihlukovou zeď při společné hranici ve výši 180 cm. Jinak ovšem tato zpráva po potřebném měření konstatovala, že při provozu autoopravny bude na hranici pozemku hluk 45 - 49 dB, což je hodnota nižší než nejvyšší přípustná hladina akustického tlaku ve venkovním prostoru v denní době, která činí 50 dB a je stanovena nařízením vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a to ještě při neexistenci protihlukové stěny.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Z obsahu správního spisu Městský soud v Praze zjistil:

Stavebníci provedli změnu stavby a dne 22. 11. 2000 podali stavebnímu úřadu žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením, včetně změny užívání. Bylo zjištěno, že stavba již byla dokončena a je užívána jako autodílna. Stavební úřad proto rozhodnutím ze dne 25. 3. 2001 řízení o povolení změny stavby zastavil a opatřením ze dne 29. 5. 2001 oznámil zahájení řízení o odstranění změny stavby. Dne 20. 6. 2001 podali stavebníci žádost o dodatečné povolení změny stavby.

Dne 12. 6. 2002 bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla dodatečně povolena změna stavby a zároveň bylo povoleno užívání stavby jako autodílny za stanovených podmínek.

Rozhodnutím odvolacího správního orgánu bylo k odvolání žalobkyně toto rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení s tím, že je nutno zjistit stanovisko příslušného orgánu ochrany prostředí k provozu autodílny a prokázat, že provozem na účelové komunikaci nebudou překračovány limity hluku stanovení k zachování pohody bydlení a dořešit příjezd vozidel zákazníků po jiné části pozemku stavebníků.

Stavební úřad vyzval stavebníky k doplnění žádosti a řízení přerušil. Orgán státního stavebního dohledu vyzval stavebníky k zastavení provozu autodílny.

Stavebníci poté doložili požadované doklady a stavební úřad oznámil pokračování v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavebník předložil souhlasná stanoviska okresního hygienika, okresního požárního rady, vyjádření města B. L. – S. B., komplexní vyjádření městského úřadu, odboru životního prostředí, stanovisko Povodí Labe, s.p., stanovisko Hasičského záchranné sboru Středočeského kraje a hlukovou studii.

Na základě uvedených zjištění vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, jímž podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolil změnu stavby, bylo vydáno povolení k užívání předmětné stavby a bylo stanoveno, že stavba dosud určená k užívání jako hospodářské stavení bude užívána jako autodílna. Pro užívání stavby byly stanoveny konkrétní podmínky.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí stavební úřad mj. uvedl, že podmínkami stanovenými k užívání stavby je zajištěno, aby obtěžování hlukem a výfukovými plyny bylo minimalizováno. Stavbu autodílny posoudil jako drobnou provozovnu. Stavba je umístěna v souladu s návrhem územního plánu města. Stavební úřad při posuzování stavby autodílny vycházel ze souhlasných stanovisek dotčených orgánů státní správy, které chrání veřejné zájmy na svěřeném úseku. Stavba nenaruší kvalitu bydlení v rodinném domku žalobkyně nad míru přiměřenou poměrům. Na základě předložených dokladů dospěl stavební úřad k závěru, že žadatel prokázal soulad provedené stavby s veřejným zájmem, zejména s územně

plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecně technickými požadavky na výstavbu a zájmy chráněnými zvláštními předpisy.

O odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný tak, že jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Podle posouzení žalovaného stavební úřad zkoordinoval předložená stanoviska dotčených orgánů státní správy a uplatněné požadavky byly přeneseny do podmínek ve výroku rozhodnutí. Při jejich splnění nebude ohroženo životní prostředí ani jiné veřejné zájmy a nebude ani výrazně zhoršena kvalita bydlení žalobkyně. K otázce umístění autoopravny v území, kde je povoleno výlučně bydlení a výjimečně jsou povoleny drobné místní obchody a služby, měl stavební úřad k dispozici kladné stanovisko pořizovatele územního plánu, který umístění autoservisu schválil s podmínkou určení dopravní obslužnosti, aby nebylo omezeno okolí. Z posouzení akustických poměrů provozu autoopravny vyplynulo, že hluk způsobený nárůstem dopravy bude nižší než směrné hodnoty hluku podle nařízení vlády č. 502/2000 Sb.; počet příjezdů a odjezdů automobilů je velmi nízký, takže hluk z parkoviště nelze považovat za zdroj hluku. Jednou z podmínek rovněž je vyloučení parkování před autoopravnou. Stavba protihlukové stěny ve výši 250 cm je doporučována, nikoli uváděna jako nutná.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Z obsáhlého spisového materiálu, jehož součástí byla i fotodokumentace okolí stavby, kterou měly správní orgány k dispozici, měl soud za to, že žalované rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí, které mu předcházelo, bylo vydáno v souladu se zákonem a na základě dostatečně a správně zjištěného skutkového stavu věci. Správní orgány měly při svém rozhodování doloženy jak požadované doklady od stavebníků, tak potřebná vyjádření orgánů státní správy ve vyčerpávajícím rozsahu, z nichž vyplynulo, že z hlediska ochrany životního prostředí a příslušných správních předpisů není stavba v rozporu se zákonem, při splnění potřebných podmínek. Byl prokázán i soulad stavby s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecně technickými požadavky na výstavbu a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Závěr, že stavbu bylo možno dodatečně povolit, že bylo možné povolit její užívání a že bylo možné povolit změnu užívání hospodářského stavení na autodílnu, má oporu v obsahu správního spisu. Dokazování bylo provedeno v dostatečném rozsahu a bylo prokázáno, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem.

Správní orgán prvního stupně se řádně vypořádal s námitkami žalobkyně. Její námitku, že nesouhlasí s povolením autoopravny, zamítl s tím, že pořizovatel územního plánu posoudil autoopravnu jako drobnou provozovnu a zároveň stanovil podmínku patřičného řešení dopravní obslužnosti. Správní orgán prvního stupně tomu vyhověl tím, že stanovil potřebné podmínky.

Námitce žalobkyně ohledně užívání stávající cesty jako cesty příjezdové k opravě aut pro obtěžování hlukem a výfukovými plyny byly částečně vyhověno podmínkami, kterými bylo užívání cesty omezeno pouze na nutný příjezd a odjezd zákazníků a byla stanovena úprava protihlukové bariéry.

Správní orgán nevyhověl námitce žalobkyně, že stávající výše protihlukové stěny 180 cm není dostatečná a posudek doporučuje výši 250 cm, zejména proto, že sama žalobkyně s takovou výší nesouhlasila, neboť by tím byl omezen výhled z jejího okna. Městský soud v Praze dovodil z odborné zprávy, že ochrana žalobkyně před hlukem je zajištěna, byť naměřená hodnota hluku nepřesahovala povolenou hranici bez jakýchkoliv preventivních opatření.

Žalobkyně opřela kasační stížnost o důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a tato kasační stížnost je obsahově shodná se zněním žaloby. Důvody kasační stížnosti jsou následující:

- 1) Zásadní pochybení Městského soudu v Praze spočívá v tom, že nezrušil napadené rozhodnutí žalovaného, protože pro jeho vydání nebyly splněny veškeré zákonné podmínky. Užívání autodílny není v žádném případě v souladu s veřejným zájmem, protože autodílna je umístěna v území čistě obytném. Pouze výjimečně v něm mohou být umístěny drobné místní obchody a služby, které neruší životní prostředí a jsou určeny pro okolní zástavbu. Autodílna v žádném případě takový charakter nemá. Žalobkyně zdůrazňuje, že provoz autodílny v bezprostřední blízkosti jejího domu ji značně ruší zejména nadměrným hlukem a množstvím výfukových zplodin. Stavba autodílny neměla být povolena proto, že je to v rozporu se schváleným územním plánem, který má zabezpečit kvalitní a nerušené bydlení. Stavba autodílny není v žádném případě v souladu s veřejným zájmem, takže není splněna podmínka ust. § 88 stavebního zákona.
- 2) Městský soud v Praze pochybil, když nezrušil rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno na základě nedostatečně a neúplně zjištěného skutkového stavu. Zásadní pochybení spatřuje žalobkyně zejména „v absenci řádného místního šetření“, které by správnímu orgánu umožnilo zmapovat dopad provozu autodílny na bytovou zástavbu.
- 3) Podmínky, které stanovil stavební úřad pro užívání autodílny, nemohou dostatečně zajistit, aby kvalita bydlení žalobkyně nebyla výrazně zhoršena. Protihluková stěna vůbec neplní svůj účel; její výška 180 cm je nedostatečná a proto byla doručena bariéra o výši 250 cm. K zamezení hluku je třeba nutně vyšší stěny než 180 cm. Pravdou však je, že žalobkyně s bariérou o výši 250 cm nemůže souhlasit, neboť by tím byl výrazně zastíněn její dům i výhled z okna.
- 4) Pokud jde o výrok napadeného rozhodnutí ohledně nákladů řízení, žalobkyně uvádí, že s ohledem na nesprávnost a nezákonnost výroku napadeného rozhodnutí o zamítnutí žaloby je třeba výrok napadeného rozhodnutí ohledně nákladů řízení považovat za „zcela nepodložený.“

Žalobkyně navrhla, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval argumenty, které uvedl ve vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

K bodu č. 1:

Podle ust. § 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.

Pojem „veřejný zájem“ je obecně neurčitým právním pojmem. V projednávané věci však zákon tento pojem demonstrativním výčtem konkretizoval – tedy stanovil, co se v těchto stavebních věcech považuje za veřejný zájem a při splnění jakých podmínek lze považovat soulad s veřejným zájmem v té které konkrétní věci za naplněný.

V projednávané věci stavebník předložil správnímu orgánu prvního stupně všechny doklady a podklady, které byly potřebné k posouzení otázky, zda užívání autodílny je v souladu s veřejným zájmem. Pokud správní orgán prvního stupně rozhodl, že soulad s veřejným zájmem je dán, rozhodl tak se znalostí věci, na základě předložených listin (důkazů). Proto žalovaný vyslovil s tímto hodnocením souhlas a Městský soud v Praze dovodil, že závěr o souladu s veřejným zájmem má oporu v obsahu správního spisu.

Stejně neurčitým právním pojmem je i pojem „drobný místní obchod a služby“. Správní orgán prvního stupně dospěl v tomto směru k závěru, že autodílnu lze pořadit mezi drobné služby, když pořizovatel územního plánu autoopravnu takto posoudil a současně stanovil podmínky řešení dopravní obslužnosti. Proti tomuto posouzení neměl námitky ani žalovaný, ani Městský soud v Praze a ztotožňuje se s ním i Nejvyšší správní soud. Možno dodat, že za drobnou provozovnu (službu) lze autodílnu považovat vzhledem k jejímu stavebnímu uspořádání, předpokládanému nízkému počtu zaměstnanců a k předmětu činnosti (mechanické opravy automobilů).

K bodu č. 2:

Nutno předeslat, že zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, nezná pojem „místní šetření“. Žalobkyně patrně měla na mysli místní ohledání, jak je upraveno v ust. § 38 odst. 3 správního řádu.

Nejvyšší správní soud vyjadřuje pochybnosti v tom směru, zda by procesní institut místního ohledání mohl vůbec sloužit účelu, který žalobkyně označuje slovy „zmapovat dopad provozu autodílny na bytovou zástavbu“.

Podstatné je však ust. § 32 odst. 2 správního řádu, podle něhož rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán.

Proto je na úvaze správního orgánu, které důkazy budou za účelem zjištění skutečného stavu věci provedeny; znamená to, že ohledání není obligatorním důkazním prostředkem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003 č. j. 7 A 82/2002 - 40, který byl uveřejněn pod č. 330/2004 Sb. NSS).

V každém případě je však nutno posoudit, zda místní ohledání bylo procesním úkonem, který byl nezbytný ke zjištění skutkového stavu věci. Správní orgány obou stupňů se k této otázce vyjádřily tak, že s ohledem na délku správního řízení, úkony, které byly prováděny a tudíž na obsah správního spisu je jim stav na místě dobře znám, takže místní ohledání by již nemohlo přinést nic nového při zjišťování skutkového stavu věci. K tomu se přiklonil i Městský soud v Praze, když v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že dokazování bylo provedeno v dostatečném rozsahu a Nejvyšší správní soud s tím souhlasí.

K bodu č. 3:

K námitkám žalobkyně ohledně nedostatečné výše protihlukové stěny a nutnosti jejího zvýšení, s čímž ovšem ona sama nesouhlasí z důvodu zastínění, je třeba, shodně s odůvodněním napadeného rozsudku, poukázat na závěry odborné zprávy, které žalobkyně nezpochybňuje. Z této odborné zprávy se podává, že hladina akustického hluku při provozu na hranici pozemku bude nižší než nejvyšší přípustná ekvivalentní hladina akustického hluku ve venkovním prostoru v denní době (50 dB), stanovená nařízením vlády č. 502/2000 Sb. a s ohledem na počet vozidel zákazníků přijíždějících do opravy nelze uvažovat o hluku z parkoviště jako o zdroji hluku. Ochrana před hlukem tedy byla zajištěna, byť naměřená hodnota hluku nepřesahovala bez jakýchkoliv preventivních opatření povolenou hranici.

K bodu č. 4:

Námitka žalobkyně, že výrok o nákladech řízení v napadeném rozsudku je „zcela nepodložený“, není srozumitelná. Městský soud v Praze rozhodl, že žádný z účastníků (tedy ani žalobkyně) nemá právo na náhradu nákladů řízení a tento výrok odůvodnil ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., protože žalovaný byl sice ve sporu plně úspěšný, avšak žádné náklady řízení mu nevznikly.

Městský soud v Praze tedy o nákladech řízení rozhodl podle zásady úspěchu ve věci, jak je vyjádřena v ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla, takže jí nebylo možno náhradu nákladů řízení přiznat. Výrok napadeného rozsudku je v souladu se zákonem.

Napadený rozsudek Městského soudu v Praze je v souladu se zákonem a kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud ji proto v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný měl úspěch ve věci, nevznikly mu však náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

