



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyň **a) E. Č. a b) H. P.**, obě zast. Mgr. Romanem Nacu, advokátem se sídlem Pardubice, Bratřanců Veverkových 396, proti žalovanému **Magistrátu města Pardubice**, se sídlem Pardubice, Štrossova 44, **za účasti** 1) M. P. a 2) Mgr. I. P., oba zastoupení M. P., obecným zmocněncem, o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 Ca 13/2006 – 45, ze dne 20. 6. 2006,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadly žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného č.j. SÚ-OD10208/05/Pet, ze dne 20. 12. 2005 ve spojení s opravným rozhodnutím č.j. SÚ-OD10208/05/Pet, ze dne 18. 1. 2006. Krajský soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Stavební úřad Městského obvodu Pardubice IV. (dále též „stavební úřad“) rozhodl dne 12. 10. 2005 ve sloučeném územním a stavebním řízení podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) o umístění stavby a podle § 66 téhož zákona o povolení stavby garáže u rodinného domu, ulice R. v P., na pozemku parc. č. 118/45 v k. ú. P. na základě žádosti stavebníků, manželů M. a Mgr. I. P. Pod bodem 3. podmínek označil za součást staveniště části přilehlých pozemků parc. č. 179, parc. č. 118/47 a parc. č. 118/46 v k. ú. P. s tím, že užití těchto pozemků je třeba k provedení spárování rezného zdiva stavby. Podmínky pod body 4. a 5. obsahově navazovaly na podmínku třetí. Námitky žalobkyň, majitelek sousedících pozemků, týkající se nedodržení vzdáleností povolované stavby od společných hranic pozemků, použití pozemku parc. č. 118/47 pro stavbu a omezení oslunění, proudění vzduchu

a zhoršení úrovně životního prostředí na pozemku parc. č. 118/47 stavební úřad zamítl. Dle jeho názoru není navrhovaná stavba garáže funkčně propojena s rodinným domem ve smyslu § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona, tzn. je samostatnou stavbou a její umístění se řídí § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška“). K omezení oslunění a proudění vzduchu na pozemek parc. č. 118/47 dojde podle stavebního úřadu pouze v minimální míře v odpoledních hodinách ze západu.

Žalovaný změnil k odvolání žalobkyně rozhodnutí stavebního úřadu tak, že vypustil podmínky umístění stavby a stavebního povolení pod body 3., 4. a 5. s odůvodněním, že stavební úřad nezačal řízení podle § 135 stavebního zákona, což je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o uložení povinnosti strpět výkon stavebních prací. Ve zbytku se s odůvodněním rozhodnutí ztotožnil a doplnil vymezení okruhu účastníků řízení podle § 34 a § 59 stavebního zákona. Okruh konkrétních účastníků přitom zůstal nezměněn. K námitce zastínění pozemků žalobkyně povolovanou stavbou žalovaný uvedl, že vyhláška řeší požadavky na oslunění a proslunění obytných a pobytových místností, tedy staveb, nikoli však zastínění pozemků. Příslušným k posouzení této otázky je proto podle jeho názoru pouze soud v občanskoprávním řízení (viz § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku).

V podané žalobě vytýkaly žalobkyně správním orgánům zejména, že samovolně změnily koncepci projektové dokumentace, neboť podle její původní verze byla stavba garáže zamýšlena jako součást celku spolu s rodinným domem, a mělo být proto postupováno podle § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona; že při umístění stavby nebyly dodrženy odstupové vzdálenosti staveb; samotné sloučení řízení o umístění stavby a stavebního řízení – bez návrhu stavebníků; skutečnost, že stavební povolení neobsahuje podmínky umístění stavby podle § 19 písm. d) stavebního zákona a vymezení okruhu účastníků řízení o umístění stavby a stavebního řízení.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl krajský soud k závěru, že námitka týkající se podmínek sloučení řízení o umístění stavby a stavebního řízení není důvodná, neboť o tento postup stavebníci výslovně ve své žádosti ze dne 31. 5. 2005 požádali. Obsahem ověřené projektové dokumentace je pak podle soudu vyvrácena námitka, podle níž správní orgány samovolně měnily koncepci této dokumentace. Žalovaný podle soudu správně odmítl žalobkyněmi dovolávané užití § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona, podle něhož jsou změnami dokončených staveb přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou. V daném případě lze podle krajského soudu hovořit o půdorysném rozšíření, druhá, kumulativně stanovená podmínka provozního propojení však není dána. Stavby jsou totiž provozně propojeny tehdy, spojuje-li je účel využití k provozování, tedy vykonávání určité činnosti. Rodinný dům je přitom určen k obývání fyzickými osobami, resp. k rodinnému životu, naproti tomu garáž je určena k umístění automobilu. Garáž tedy není funkčně propojena s domem, nýbrž plní k rodinnému domu doplňkovou funkci a je příslušenstvím domu ve smyslu § 121 občanského zákoníku, nikoliv jeho součástí ve smyslu § 120 tohoto zákona, jak by tomu nutně bylo u přístavby. Neopodstatněná je rovněž námitka, podle níž stavební povolení neobsahuje podmínky umístění stavby podle § 19 písm. d) stavebního zákona – viz podmínka č. 1. stavebního povolení. Co se týká vymezení okruhu účastníků řízení, ztotožnil se krajský soud (s poukazem na zásadu jednotnosti řízení) s názorem žalovaného, že je plně dostačující, je-li nedostatek prvostupňového správního rozhodnutí, spočívající v neuvedení veškerých zákonných ustanovení, podle nichž byl stanoven okruh účastníků řízení, zhojen uvedením těchto ustanovení v rozhodnutí odvolacího orgánu za podmínky, že se okruh účastníků fakticky nezmění.

Zvážení zachování pohody bydlení je pak podle soudu věcí správního uvážení. Jak žalovaný, tak stavební úřad vyhodnotily situaci s ohledem na umístění stávajícího rodinného domu č.p. 154 a navrhované stavby tak, že k zastínění tohoto domu dojde pouze v minimální míře v odpoledních hodinách za západu. Výstup správního uvážení včetně jeho vstupů jsou tak v napadeném rozhodnutí obsaženy. Způsob, jakým správní orgán vyhodnotí míru omezení stávajícího oslunění, není dán. Toto omezení musí být přiměřené konkrétním okolnostem. V daném případě bylo třeba posoudit výšku stavby, umístění a vzdálenosti další stavby. Úvahu správního orgánu posoudil krajský soud tak, že je v souladu s pravidly logického uvažování a plně dostačující. Pro úplnost odkázal krajský soud na rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 2 As 44/2005 - 116, ze dne 2. 2. 2006, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS, podle kterého je mimo jiné *nutno zdůraznit, že požadavky na pohodu bydlení nelze absolutizovat a že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastnicích okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům. Ostatně i normy soukromoprávní operují v právu imisí s pojmem zatížení „nad míru přiměřenou poměrům“ (§ 127 občanského zákoníku).* Vlastnické právo žalobkyň k sousedním pozemkům a stavbám tak podle krajského soudu nezahrnuje právo na libovolné omezování vlastníka sousedního pozemku. Dle názoru krajského soudu proto napadené rozhodnutí není v rozporu s článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadly žalobkyně (dále též „stěžovatelky“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Soud podle nich nakládá s právními předpisy ryze účelově a používá, stejně jako správní orgán, vždy pouze ten, který je z hlediska stěžovatelek nevýhodný. V konečném důsledku tak porušuje svou povinnost postupovat objektivně a zkoumat veškeré důkazy, které jsou mu předloženy. Za nejpodstatnější považují stěžovatelky to, že nebyla vypracována žádná studie dokládající zastínění sousedního pozemku zamýšlenou stavbou. Stavební úřad tak pouze „od stolu“ rozhodl, že k němu nedojde, a to přes námitky stěžovatelek. Svým nekompetentním rozhodnutím tak žalovaný poškodil stěžovatelky a porušil zásadu rovnosti vyplývající z Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelky i nadále trvají na tom, že při umístění stavby nejsou dodrženy odstupové vzdálenosti do hranic jednotlivých pozemků a zamýšlenou stavbu nelze realizovat ani udržovat z vlastního pozemku. Umístěním stavby bude podle jejich názoru také bráněno v údržbě staveb stávajících (oplocení). Soud dále nevzal v potaz tu skutečnost, že vlastníci pozemků č. p. 118/47 a 179 v k. ú. P. byli správním rozhodnutím prakticky zavázáni k tomu, aby trpěli použití části těchto pozemků stavebníky, a to zcela bez jejich souhlasu. Není rovněž zřejmé, z čeho vycházel soud (jakož i správní orgán) pokud jde o míru zhoršení životního prostředí na pozemku č. p. 118/47. V tomto ohledu totiž pouze konstatovaly, že zhoršení životního prostředí je „malé“. V některých směrech jsou závěry soudu v rozporu s obsahem spisů. Stěžovatelky proto navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný, jakož i zúčastněné osoby podaly svá vyjádření ke kasační stížnosti dne 27. 10. 2006, resp. 5. 10. 2006. Tvrzení obsažená v kasační stížnosti považují za nepodložená. Navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze správního spisu přitom zjistil tyto další rozhodné skutečnosti:

Z výkresu č. e. 02. 2. 1 – „*doplňku projektové dokumentace na základě výzvy a rozhodnutí č.j. SÚ ŽP 815/05/Ga*“, zobrazujícího plochu potřebnou k realizaci stavby, vyplývá, že povolovaná stavba garáže není žádným způsobem půdorysně propojena s rodinným domem. Jedná se tedy o dvě samostatně stojící stavby.

O stížních námitkách uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Podle § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona jsou změnami dokončených staveb přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu dospěl sice krajský soud ke správnému závěru ohledně charakteru povolované stavby, tj. že se nejedná o přístavbu rodinného domu, s úvahami, které jej k tomuto závěru dovedly, se však již Nejvyšší správní soud ztotožnit nemohl. V následujících odstavcích proto přistoupil k jisté korekci odůvodnění napadeného rozsudku.

1) Krajský soud předně v projednávané věci uzavřel, že stavba garáže je sice v daném případě půdorysně propojena s rodinným domem, není však současně dáno propojení provozní. Z výše uvedeného výkresu projektové dokumentace, založeného ve správním spisu, však Nejvyšší správní soud zjistil, že stavby v daném případě půdorysně propojeny nejsou – a jedná se tedy o dvě samostatně stojící stavby.

2) Byť tedy nebylo nutné zabývat se dále otázkou provozní propojenosti obou staveb, v důsledku chybného zodpovězení otázky půdorysného rozšíření tak krajský soud učinil. Ani v tomto ohledu však Nejvyšší správní soud nemůže s argumentací soudu souhlasit. Krajský soud v této souvislosti doslova uvedl: *Stavby jsou... provozně propojeny tehdy, spojuje-li je účel využití k provozování, tedy vykonávání určité činnosti. Rodinný dům je přitom určen k obývání fyzickými osobami, resp. k rodinnému životu, naproti tomu garáž je určena k umístění automobilu.* Uvedený výklad pojmu provozní propojení není správný. V konečném důsledku by totiž vedl ke krajně pochybným závěrům, podle nichž by nebylo možné posoudit jako přístavbu prostory jako prádelny, dílny, kotelny apod. s poukazem na to, že nejsou určeny k bydlení (nýbrž k praní, kutění, topení, ...), a to přestože by byly půdorysním rozšířením rodinného domu a bez ohledu na jejich komunikační propojení s rodinným domem. Nejvyšší správní soud je naproti tomu toho názoru, že rozhodujícím pro posouzení provozní propojenosti staveb není účel jejich využití, nýbrž existence či neexistence jejich komunikačního propojení. Jsou-li stavby (jejich části) jakýmkoli způsobem průchozí (dveřmi, chodbou, přístupem z jedné části stavby na plochu střechu druhé apod.), je dle jeho názoru nutno vycházet z toho, že provozní (funkční) propojení mezi nimi dáno je, a to bez ohledu na to, k jakému účelu ta která z nich slouží. Rovněž argumentaci pomocí terminologie občanského práva považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelnou, neboť otázka, zda je povolovaná stavba součástí či příslušenstvím stavby již existující, je pro posouzení jejího stavebně - právního charakteru zcela bez významu. Jedná se o dvě na sobě zcela nezávislé právní otázky (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1994, sp. zn. 3 Cdo 199/93, publ. v Bulletinu VS v Praze pod č. 29/1994). Je proto na místě uzavřít, že provozní propojení rodinného domu s garáží nepochybně může nastat, a garáž tedy může být přístavbou rodinného domu ve smyslu § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona [dnes § 2 odst. 5 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

Jak již bylo předesláno výše, závěr krajského soudu o nenaplnění zákonného pojmu přístavba je v daném případě - přes uvedené argumentační nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku - zcela správný. Z toho pak vyplývá rovněž oprávněnost všech dalších závěrů soudu na tento obsahově navazujících, zejména o tom, že na projednávanou věc

nedopadá ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky o povinnosti dodržet předepsané vzdálenosti mezi stavbami, resp. staveb rodinných domů od hranic pozemků. Minimální vzdálenost samostatně stojící garáže od rodinného domu na sousedícím pozemku, resp. od společné hranice pozemků totiž předpisy účinné v době rozhodování správních orgánů neupravovaly (k tomu však srov. § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území).

Důvodná pak není ani námitka, podle níž byly stěžovatelky správním rozhodnutím prakticky zavázány k tomu, aby strpěly použití části svých pozemků stavebníky. Podmínky prvoinstančního správního rozhodnutí, které je k tomu zavazovaly, z něj byly totiž odvolacím správním orgánem vypuštěny. Stavební úřad podle žalovaného nepostupoval podle § 135 stavebního zákona, čímž porušil ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu). Odvoláním napadené rozhodnutí již tedy výše popsanou povinnost vlastníků sousedících pozemků (stěžovatelek) neobsahovalo.

Co se nakonec týká námítky zastínění pozemku stěžovatelek povolovanou stavbou, odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, se kterým se plně ztotožňuje.

Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za potřebné plně přisvědčit úvahám krajského soudu ohledně nepřiměřenosti zatížení sousedícího pozemku, resp. stavby realizací stavby povolované jako podmínky omezení stavebníka v jeho stavebním záměru. Rovněž Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v daném případě nepředstavuje povolovaná stavba garáže omezení sousedících staveb, resp. pozemků nad míru přiměřenou poměrům.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) ani b) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelky neměly ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobám zúčastněným na řízení nebyly soudem uloženy žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim mohly vzniknout náklady, na jejichž náhradu by jim náleželo právo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. června 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

