



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelky **D. K.**, zastoupené Mgr. Vojtěchem Veverkou, advokátem se sídlem v Kladně, nám. Starosty Pavla 40, za účasti **Krajského úřadu Středočeského kraje**, odboru územního a stavebního řízení, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, a osob zúčastněných na řízení **1) P. Š., 2) A. Š.**, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 8 Ca 250/2005 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatelka kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“), ze dne 8. 6. 2005, č. j. ÚSŘ/2191/05/Kt. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Kladna, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 28. 2. 2005, č. j. Výst.5960/2004/Če/330, jimž byla osobám zúčastněným na řízení dodatečně povolena stavba „nástavba střešního vikýře a stavební úpravy spočívající ve zřízení koupelny a kuchyně s jídelnou v podkroví rodinného domu,

osazení střešních oken“, vše na rodinném domu v L., na pozemku parc. č. 481 v katastrálním území L.

Stěžovatelka označila za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí s právním posouzením věci tak, jak bylo provedeno stavebním úřadem, který pouze zkoumal, zda byly splněny podmínky dané zákonem ve smyslu konkrétně zjistitelných skutečností (vzdálenost stavby od hranice pozemku apod.), avšak zcela vědomě se vyhnul nutnosti posoudit situaci z hlediska souladu s veřejným zájmem, čímž naprosto opomenul jednu ze základních zákonných podmínek. Dále zdůrazňuje, že ani městský soud se přes veškeré její námitky v podstatě blíže nevyjádřil k otázce rozporu s veřejným zájmem jako obecné hodnoty, když v odůvodnění svého rozsudku jen popisuje soulad přezkoumávaného rozhodnutí (žalovaného) s jednotlivými ustanoveními stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů) pojednávajícími o technických podmínkách. Stěžovatelka však rozpor skutečného stavu s těmito právními normami nenamítala, zpochybňovala od začátku zásah, jímž bylo zasaženo do jejích subjektivních práv právě pro rozpor s ochranou veřejného zájmu, kam spadá mimo jiné právo na soukromí. Napadený rozsudek městského soudu však v tomto směru postrádá jakékoli odůvodnění.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil, osoby zúčastněné na řízení ve společném podání uvedly, že stěžovatelka je z důvodu tvrzení o narušení jejího soukromí vyzvala k podpisu dohody o výstavbě plotu, která však pro ně byla výrazně nevýhodná, proto ji neuzavřely.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Manželé Š. ohlásili dne 10. 11. 2003 u Obecního úřadu v Libušíně stavební úpravu na svém domě sousedícím se stavbou stěžovatelky. Stavební komise obecního úřadu k věci sdělila, že proti provedení stavební úpravy v rozsahu uvedeném v ohlášení není podle § 57 odst. 2 stavebního zákona námitek. Dne 11. 10. 2004 podal zástupce stěžovatelky ke stavebnímu úřadu podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, neboť manželé Š. provedli přístavbu svého rodinného domu oproti původnímu ohlášení v mnohem větším rozsahu. Za konkrétní hlavní důvod označil vikýř, který výrazným způsobem zasahuje do soukromí stěžovatelky jakožto uživatelky sousední stavby, a takovéto zásahy nejsou ve veřejném zájmu. Stavební úřad na základě tohoto podnětu všechny zúčastněné vyzval k účasti na místním šetření, při němž zjistil, že nástavba vikýře byla provedena v rozporu s ohlášením stavebnímu úřadu a celá stavba měla být provedena na základě vydaného stavebního povolení. Zahájil tedy řízení o odstranění nepovolené stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a v jeho rámci manželé Š. vyzval k podání žádosti o dodatečné stavební povolení. Toto bylo podáno dne 24. 11. 2004, námitky proti dodatečnému povolení stavby následně podala pouze stěžovatelka, která v nich zopakovala důvody již uvedené v podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby. V tomto svém podání navrhla, aby bylo rozhodnuto o odstranění stavby a dodatečné stavební povolení vydáváno nebylo. Stavební úřad nařídil ve věci ústní jednání, při kterém obě strany setrvaly na svých tvrzeních, a k dohodě mezi nimi nedošlo. Po přezkoumání žádosti o dodatečné povolení stavby a všech relevantních skutečností vydal dne 28. 2. 2005 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, v němž manželům Š. pro dokončení stavby stanovil podmínky a námitku stěžovatelky obsahující nesouhlas s provedenou stavbou (odůvodněnou tak, že dodatečné povolení stavby není v souladu s veřejným zájmem) zamítl.

O odvolání stěžovatelky rozhodoval žalovaný, který svým rozhodnutím z 8. 6. 2005 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že pojem veřejný zájem není ve stavebním zákoně přímo definován, pokusil se vymezit jeho znaky (výraz potřeb a zájmů společnosti, prosazování legitimní veřejnou mocí), a poté dovedl, že dodatečně povolovaná stavba s veřejným zájmem není v rozporu. Městský soud podanou žalobu zamítl a v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že vlastnické právo a právo na soukromí není zákonem neomezeně chráněno a nelze jej vykládat tak široce, jak to učinila stěžovatelka, dále poukázal na skutečnost, že byla dodržena všechna ustanovení vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“). S návrhem na zřízení plotu pak stěžovatelku odkázal na samostatné občanskoprávní řízení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. poukazuje na nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nedostatku jeho důvodů. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem stěžovatelky ohledně výkladu pojmu *veřejný zájem*. Jedná se sice o neurčitý právní pojem, což znamená, že není stavebním zákonem konkrétně definován, ovšem ke způsobu výkladu tohoto pojmu ve vztahu k ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona již ustálená judikatura existuje. Ta pak dává odpověď i na meritorní otázku, zda odůvodnění rozsudku městského soudu obsahuje důvody v části vypořádání se s namítaným zásahem do subjektivních práv stěžovatelky pro rozpor s ochranou veřejného zájmu, kam dle jejího názoru spadá mimo jiné i právo na soukromí.

K náležitostem samotného rozhodnutí správního orgánu judikoval Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 8. 9. 2006, č. j. 29 Ca 184/2004 - 48, že „z rozhodnutí vydaného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 musí být zcela seznatelné, že stavebník splnil požadavky stavebního zákona, a proto bylo možno stavbu či stavební úpravu dodatečně povolit. Rozhodnutí musí obsahovat relevantní zjištění, úvahy a odůvodnění, proč je stavba či stavební úprava v souladu s veřejným zájmem (včetně vyloučení možnosti zasahování do jiných práv) a právními předpisy (stavební zákon z roku 1976 a vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu), přičemž jeho závěry musí mít oporu v provedeném dokazování. Nestačí obecné konstatování, že ‚stavba není v rozporu s veřejným zájmem‘ nebo že ‚stavebník prokázal soulad stavby s veřejným zájmem‘“. Dojde-li k poměření rozhodnutí vydaného stavebním úřadem měřítky citovaného rozsudku, lze dospět k závěru, že zde uvedené předpoklady splňuje. Stavební úřad se v projednávané věci neomezil na pouhé konstatování o souladu s veřejným zájmem; toto se v jeho rozhodnutí rovněž objevuje, ale až jako vyústění a závěr provedeného dokazování a učiněných úvah. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem městského soudu.

Ohledně aplikace a interpretace předmětného pojmu *veřejný zájem* ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 - 164, publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS. Dle zdejšího soudu je veřejný zájem pojmem, „*který právním řádem České republiky není výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Stejně tomu je i v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.*“ Je-li tedy v daném ustanovení stavebního zákona vedle pojmu veřejného zájmu uveden demonstrativní výčet případů, které pod něj lze podřadit, pak je třeba tento neurčitý právní pojem vykládat právě v souvislosti se zákonodárcem poskytnutým vodítkem. Opačný postup by mohl vést i k nepřipustnému užití extenzivního výkladu. Správnost předestřené výkladu byla potvrzena rovněž v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004 - 68, jímž bylo judikováno, že „*má-li být v řízení o dodatečném povolení stavby vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb., zkoumán veřejný zájem, musí se tak stát především z hledisek, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena*“.

Hledisky, na která je v těchto rozsudcích odkázáno, jsou dle stavebního zákona územně plánovací dokumentace, cíle a záměry územního plánování, obecné technické požadavky na výstavbu, technické požadavky na stavby a zájmy chráněné zvláštními předpisy. Namítá-li stěžovatelka, že městský soud v odůvodnění svého rozsudku v podstatě pouze přepsal zákonná ustanovení, nelze jí přisvědčit, neboť městský soud v části svého rozhodnutí vymezil právní rámec a následně konkrétní právní normy aplikoval na projednávanou věc (např. uvedením, co se myslí technickými požadavky na stavby, a v návaznosti na to, jaký je vzájemný odstup staveb stěžovatelky a osob zúčastněných na řízení).

Městský soud byl přitom při projednávání věci vázán žalobním návrhem stěžovatelky (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Ta sama v něm námitku porušení veřejného zájmu omezila na tvrzení o porušení svého práva na soukromí, které spatřuje v užívání nově vystavěného vikýře žalovanými (v tomto řízení osobami zúčastněnými na řízení). Výrazem práva na soukromí ve stavebním řízení je dle názoru městského soudu vyjádřeného v napadeném rozsudku ustanovení § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. hovořící o vzájemných odstupech staveb. Tato právní úvaha byla naplněna tím, že městský soud v žalobním řízení ověřil zjištění stavebního úřadu co do minimálních odstupů mezi stavbou stěžovatelky a sousední s novou nástavbou včetně vikýře. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že od sebe nelze striktně oddělovat požadavek na splnění technických podmínek povolení stavby na jedné straně a její soulad s veřejným zájmem na straně druhé, jak učinila v dané věci stěžovatelka, neboť splnění technických podmínek je jedním z aspektů posuzování souladu stavby s veřejným zájmem. Zmíněný závěr městského soudu o tom, že právní norma obsažená v ustanovení § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. je vyjádřením práva na soukromí, je pak konkretizací této teze a je s ní zcela v souladu.

Citované ustanovení v prvním odstavci zmiňuje obecné požadavky na stavby, které odpovídají – jak vyplývá ze shora uvedeného – obecným kritériím posuzování veřejného zájmu. Následující odstavce jsou již normami blíže a konkrétněji upravujícími vzájemné vzdálenosti staveb a vztahují se tedy přímo k ochraně soukromí obyvatel dotčených staveb. Co se týče umístění oken, vyhláška říká, že „*ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých částí stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se nemusí uplatnit požadavek na odstup od společných hranic pozemků*“. Rozlišuje tedy zřetelně, že právo na soukromí (či obecně veřejný zájem) může být narušeno umístěním oken v protilehlých částech stěn obytných místností, ale to pouze v případě nedodržení vzdálenosti staveb od společných hranic pozemků. V projednávané věci je však skutková situace odlišná, neboť vzájemné vzdálenosti staveb výrazně převyšují minimální hodnoty stanovené vyhláškou č. 137/1998 Sb. (stávající rodinný dům č.p.503 je od domu č.p.509 vzdálen cca 18 m, od společné hranice s pozemkem parc. č. 485 pak cca 9 m), uvedenou normu tak aplikovat nelze. Nejvyšší správní soud k tomu *obiter dictum* uvádí, že každá fyzická osoba jakožto lidská bytost oprávněně chápe právo na soukromí individuálně. Ať už ve vztahu k obsahu tohoto práva (jinak řečeno jeho kvality), tak jeho rozsahu (prostorové kvantity). Není možné žádným způsobem popírat právo stěžovatelky na její vlastní chápání pojmu soukromí (v této souvislosti především co do jeho rozsahu), avšak není přípustné, aby svou individuální potřebu zaštit'ovala institutem veřejného zájmu ve smyslu stavebních a stavebně technických předpisů. Rovněž městský soud věnoval samostatný odstavec odůvodnění výkladu, že ani Listina základních práv a svobod nestanoví, že by práva (např. vlastnické právo) byla absolutně neomezená, a dále že naráží mimo jiné i na práva jiných vlastníků. Rovněž na základě této úvahy je možno dospět k závěru o nedůvodnosti žalobní námitky stěžovatelky o zasažení jejích subjektivních práv.

Nejvyšší správní soud závěrem ve vztahu k důvodu kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zdůrazňuje dikci tohoto zákona, kde se uvádí, že stěžovatel může úspěšně namítat nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů, *mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Toto ustanovení Nejvyšší správní soud interpretoval např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, podle něhož „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Městský soud se v daném případě neodchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu a stěžejní námitku stěžovatelky o porušení jejího práva na soukromí neopomněl přezkoumat. Případné dílčí nedostatky odůvodnění spočívající v ne zcela vyčerpávajícím výkladu, že § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. je vyjádřením veřejného zájmu ve stavebním řízení, nezpůsobují nepřezkoumatelnost celého rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, ani nejsou vadou způsobitou přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Jeho odůvodnění je sice jen stručné, ale na druhou stranu i samotná žaloba stěžovatelky je obecná a s její žalobní námitkou se městský soud vypořádal. Zdejší soud tak v postupu městského soudu neshledal žádnou vadu, která by měla vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu

důvodnými. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 9. října 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu