



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **Mgr. V. K.**, zast. Mgr. Pavlem Fexou, advokátem se sídlem Praha 10, Sámova 220/4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, za účasti této osoby zúčastněné na řízení: HMG s.r.o., se sídlem Praha 1, Hybernská 42/1674, zast. JUDr. Janou Vyšanskou, Ph.D., advokátkou se sídlem Praha 10 – Vinohrady, Korunní 810, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.2.2008, č.j.: S-MHMP 61210/2008/ OST/DI/He

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního ze dne 29.2.2008, č.j. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 17.000,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Vladimíra Jablonského.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím ze dne 19.4.2007 č.j. Výst. 121090/2006-Hs-1/660 vydal Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby jako příslušný stavební úřad k žádosti stavebníka – společnosti Tulip Inn Prague Terminus, s.r.o. (dnes HMG s.r.o.) se sídlem Praha 1, Hybernská 42/1674 podané dne 20.12.2006 pro stavbu „stavební úpravy domu na hotel vč. přípojek vody a kanalizace x 1, x, x 3“ na pozemku parc. č. x, x v k.ú. x ve sloučeném územním a stavebním

řízení rozhodnutí o umístění stavby vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku č. parc. x v k. ú. x a současně stavební povolení stavební úpravy domu na hotel vč. přípojek vody a kanalizace x 1, x č.p. x, x 3, na pozemku parc. č. x, x v k.ú. x.

Sdělením ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební reagoval na žádost žalobce o urychlené projednání jím podaného podnětu, kterým žádal zrušit výše uvedené stavební povolení vydané Úřadem městské části Praha 1 dne 19.4.2007, a dále na podání, které žalobce označil jako odvolání a kterým se domáhal toho, aby stavební odbor Magistrátu hl.m.Prahy zrušil výše uvedené stavební povolení jako nezákonné, protože žalobce byl opomenut jako účastník stavebního řízení a nemohl tak v řízení uplatňovat svá práva. Žalobce tvrdil, že přístavbou se rozšiřuje půdorys původní stavby č.p. x a že vzdálenost mezi okny obytných místností jeho bytové jednotky a budoucím pláštěm budovy č.p. x bude činit necelé 4 m namísto dosavadních 9 m, čímž je porušen článek 8 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška OTPP“), podle něhož musí vzájemné odstupy staveb činit minimálně 7 m. Podle žalobce dojde prováděnou stavbou ke zhoršení denního osvětlení a oslunění obytných místností jeho bytu z důvodu nedodržení vzájemných odstupů staveb. Za další vadu stavebního povolení označil žalobce to, že hlučné stavební práce budou prováděny každodenně v době od 10,00 do 12,00 a od 14,00 do 18,00 hod., ačkoliv hluková studie, která je součástí dokumentace, vylučuje provádění hlučných stavebních prací ve dnech pracovního volna a pracovního klidu.

Žalovaný označil za zásadní odpověď na otázky, zda stavební úřad správně určil okruh účastníků sloučeného územního a stavebního řízení, zda žalobce je či není účastníkem vedených řízení a zda vznikly předpoklady pro postup podle příslušných ustanovení správního řádu, kterým by byl napraven nedostatek spočívající v tom, že stavební úřad se žalobcem nejednal jako s účastníkem řízení, ač tak měl učinit. Žalovaný zjistil, že sloučené územní a stavební řízení bylo zahájeno dne 20.12.2006 podáním žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení na výše uvedenou stavbu. Vzhledem k tomu, že řízení bylo zahájeno před nabytím účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, bylo postupováno podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Stavební zákon obsahuje speciální úpravu ohledně účastníků územního a stavebního řízení. Podle § 34 odst. 1 stavebního zákona je účastníkem územního řízení o umístění stavby navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Podle § 59 odst. 1 stavebního zákona jsou účastníky stavebního řízení a) stavebník, b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává.

Následně žalovaný konstatoval, že rozhodnutí o umístění a povolení vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku č. parc. x v k.ú. x se nemůže přímo dotýkat vlastnického práva k bytové jednotce žalobce. Navrhované stavební úpravy stávající administrativní budovy č.p. x na hotel spočívají ve dvou přístavbách a stavebních úpravách vnitřních dispozic stávající stavby. Dostavba severozápadního nároží domu č.p. x ve všech šesti nadzemních podlažích se nejvíce přibližuje k domu č.p. x, ve kterém má žalobce bytovou jednotku. Další přístavba „snídárna“ je situována v místě styku parcel č. x, x a x v k.ú. x. Žalovaný neshledal přímý dopad do vlastnických práv žalobce, tedy že by obsah jeho vlastnického práva (právo věc držet, věc užívat a s věcí disponovat) byl omezen, že by žalobce uvedené atributy

vlastnického práva nemohl vykonávat, nebo je mohl vykonávat jen v omezené míře. Žalovaný rovněž neshledal, že by navrženou a prováděnou změnou stavby byla narušena pohoda bydlení žalobce v takové míře, která by byla důvodem pro zásah do práv stavebníka, která v dobré víře nabyt z pravomocného stavebního povolení. Po posouzení věci dospěl žalovaný k závěru, že žalobci nevznikl nárok být účastníkem sloučeného územního a stavebního řízení a disponovat v řízení procesními právy účastníka řízení. Z uvedeného důvodu není žalobcovo podání odvoláním, které by směřovalo proti stavebnímu povolení, jež by dosud nebylo v právní moci. Podání žalobce označené jako odvolání proto žalovaný podle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) dle jeho obsahu vyhodnotil jako podnět, kterým se žalobce domáhá přezkoumání předmětného stavebního povolení, jež nabylo právní moci 20.4.2007, a toto podání posoudil v přezkumném řízení, které je upraveno v ust. § 94 a násl. správního řádu. Dospěl přitom k závěru, že stavební povolení nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy v takové míře, která by převážila nad právy stavebníka nabytými v dobré víře, a proto neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení.

K námitce žalobce stran nedodržení odstupových vzdáleností žalovaný uvedl, že žalobcem zmiňovaný článek 8 odst. 3 vyhlášky OTPP platí pro vzájemné odstupy rodinných domů, nikoliv pro stavby pro bydlení a stavby nebytové, na které se vztahuje článek 8 odst. 1 a 2 téže vyhlášky, ve kterých konkrétní údaj vzdálenosti není uveden s ohledem na druhou větu článku 8 odst. 2, ze které vyplývá, že neplatí odstupy uvedené v první větě citovaného článku pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Přístavby jsou umístovány v proluce, takže pro vzájemné odstupy staveb v daném případě platí článek 8 odst. 1 vyhlášky OTPP. V daném případě je kritériem pro posouzení vzájemného odstupu, který je cca 4 m od balkonu bytu žalobce a povolené přístavby, splnění požadavků na denní osvětlení a oslunění obytných místností a požadavky na zachování pohody bydlení a údržby staveb. Z prohlášení generálního projektanta, které je součástí dokumentace, vyplývá, že denní osvětlení a oslunění v obytných místnostech v okolních objektech nebude navrhovanými přístavbami negativně ovlivněno a že činitelé hodnot denní osvětlení a oslunění v obytných místnostech okolních domu jsou v souladu s ČSN 73 4301, ČSN 73 0580-1 a ČSN 73 0580-2. Vzhledem k výškovým poměrům sousedních budov a stíněným poměrům ve vnitrobloku žalovaný dospěl k premise, že navržené přístavby domu č.p. x neovlivní denní osvětlení a oslunění obytných místností v sousedních budovách.

K námitce žalobce ohledně možnosti provádět hlučné práce ve dnech pracovního volna a pracovního klidu žalovaný poznamenal, že z podmínky č. 13 stavebního povolení vyplývá konkrétní časový údaj pro provádění hlučných prací bez omezení na konkrétní dny, tj. každodenně. K námitce žalobce týkající se kácení stromů pak žalovaný uvedl, že kácení stromů není předmětem úpravy stavebního zákona a stavební úřad není k takovéto činnosti oprávněn. Bylo povinností stavebníka obstarat si před pokácením stromů povolení ke kácení od příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny. Z tohoto důvodu tento bod není předmětem přezkumného řízení.

Žalobou ze dne 1.5.2008 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1, odboru výstavby ze dne 19.4.2007 čj. Výst. 121090/2006-Hs-1/660 (dále jen „předmětné stavební povolení“) a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29.2.2008, č.j.: S-MHMP 61210/2008/ OST/DI/He (dále též „napadené rozhodnutí“) pro jejich nezákonnost. V žalobě uvedl, že je vlastníkem bytové jednotky č. 20 v budově č.p. x, která se nachází na pozemku parc. č. x v k.ú. x, jehož je spoluvlastníkem. Dne 25.11.2007 zjistil, že bylo vydáno předmětné stavební povolení, které již dne 20.4.2007 nabylo právní moci. Dne 28.11.2007 žalobce písemně oznámil Úřadu městské části Praha 1,

odboru výstavby své účastenství v uvedeném stavebním řízení a zaslal stavebníkovi dopis, kterým jej požádal o přerušeni bouracích prací v severozápadní části stavby s ohledem na flagrantní porušení a obcházení jak procesních, tak hmotněprávních stavebně-technických předpisů ve stavebním řízení. Dne 10.12.2007 žalobce podal podle § 84 odst. 1 správního řádu odvolání proti předmětnému stavebnímu povolení. Protože mu bylo ze strany stavebního úřadu až do 9.1.2008 odpíráno právo nahlížet do správního spisu, bylo toto odvolání podrobněji odůvodněno dne 21.1.2008. Dne 30.1.2008 žalobce z opatrnosti podal i podnět ke zrušení stavebního povolení podle § 102 odst. 4 správního řádu. Téhož dne požádal odvolací orgán s ohledem na rychlost a intenzitu stavebních prací o urychlené přezkoumání jeho podání v dané věci. Dne 5.3.2008 žalobce převzal rozhodnutí stavebního odboru Magistrátu hl.m.Prahy ze dne 29.2.2008 č.j. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He, kterým bylo „souhrnně reagováno na všechna jeho podání.“

Žalobce poukázal na to, že pozemek parc. č. x v k.ú. x bezprostředně souvisí s pozemkem parc. č. x v k.ú. x, jehož je žalobce spoluvlastníkem a na němž se nachází jeho bytová jednotka č. 20 v budově č.p. x v x 1, x 14. Uvedené pozemky odděluje zhruba 2,5 až 5 m široký pozemek parc. č. x ve vlastnictví žalovaného, který vždy sloužil jako dvorek obyvatel domu č.p. x. Žalobce ani ostatní spoluvlastníci bytových jednotek v domě č.p. x nebyli zahrnuti mezi účastníky stavebního řízení, které vyústilo ve vydání předmětného stavebního povolení. V důsledku toho žalobce o stavebním řízení nevěděl a nemohl v něm uplatňovat svá práva.

Napadené rozhodnutí je dle žalobce v rozporu s nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 59/99, sp.zn. Pl.ÚS 19/99 a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 As 47/2007 – 46ze dne 16.4.2008. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 59/99 plyne, že „rozhodující není existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a stěžovatele, ale možnost, že i přes jistou bagatelní vzdálenost může dojít k porušení či ohrožení stěžovatelových práv.“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp.zn. 3 As 47/2007 – 46ze dne 16.4.2008 pak vyplývá, že měl-li být žalobce účastníkem stavebního řízení a nestalo se tak, porušil správní úřad podstatným způsobem ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V důsledku severozápadní přístavby budovy č.p. x na pozemku parc. č. x v k.ú. x, jež rozšiřuje půdorys této budovy o 3,079 m směrem k bytové jednotce žalobce, čímž se zkrátí vzdálenost mezi bytovou jednotkou a budovou č.p. x ze současných cca 8 m na cca 5 m, dojde vedle porušení stavebně-technických předpisů, především pak vyhlášky OTPP, i k evidentnímu a podstatnému snížení pohody užívání předmětné bytové jednotky, což se projeví i v jejím zásadním znehodnocení v řádech statisíců korun. Je zřejmé, že přístavbou, která vyroste o více jak 3 m blíž před okny bytové jednotky žalobce a která cca o 30 % porušuje normy upravující nejzazší limity pro vzdálenost mezi budovami, dojde k zásadnímu omezení vlastnického práva žalobce. Dle mínění žalobce je tedy naprosto evidentní, že žalobce byl a je účastníkem předmětného stavebního řízení a že posouzení jeho odvolání ze dne 10.12.2007 a 21.1.2008 jako podnětu k přezkumnému řízení podle § 102 správního řádu bylo ze strany žalovaného vědomě účelové a nezákonné. Argumentaci, podle níž vlastník nemovitosti, kterou od pozemku, na němž se provádí stavba, odděluje 2,5 m, není účastníkem řízení a jeho podání není odvoláním, považuje žalobce za absurdní.

Ačkoliv se žalobci nepodařilo vyhledat definici proluky, dle jeho názoru prolukou jistě není absurdita, k níž dospěl žalovaný. Ten totiž pod pojem „proluka mezi budovami“ podřazuje stav, kdy stavebník zbourá malou část budovy a bezprostředně navazující

přístavbou pak může bez jakýchkoliv limitů porušit normy upravující odstupové vzdálenosti mezi budovami, oslunění, úbytek oblohové složky atd.

Vzhledem k tomu, že hodnota bytové jednotky žalobce se v důsledku přístavby, která nahrazuje zeleň a porušuje snad veškeré stavebnětechnické normy, sníží o statisíce, resp. milióny korun a zároveň dojde v podstatné míře ke snížení pohody jejího užívání, považuje žalobce za absurdní argumentaci správního orgánu, že atributy jeho vlastnického práva nejsou v daném případě omezeny.

Žalobce v podané žalobě poukázal rovněž na skutečnost, že podle předmětného stavebního povolení měly být zachovány a ochráněny tři vzrostlé stromy ve vnitrobloku. Stavebník však (pravděpodobně za využití institutu § 94 stavebního zákona) zajistil vykácení dvou těchto stromů. Třetí strom, který byl nešetným prováděním stavebních prací nezvratně poškozen, okolí neohrožuje a zůstal na svém místě.

Za zarážející žalobce označil tu skutečnost, že dle předmětného stavebního povolení lze bourací a jiné hlučné práce provádět každodenně v době od 10-12 a od 14-18 hod., i když dle hlukové studie je vyloučeno provádění jakýchkoliv hlučných stavebních prací ve dnech pracovního volna a pracovního klidu.

Žalobce v podané žalobě označil za osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s.ř.s. Úřad městské části Praha 1, dále stavebníka - společnost Tulip Inn Prague Terminus s.r.o., společnosti Hotel „Paříž“ Praha a.s., CHATHAM, s.r.o., Dopravní podnik hl.m.Prahy, Družstvo „Střed“ a též ostatní spoluvlastníky bytových jednotek v domě č.p. x v x ulici v x l. Soud nicméně dospěl k závěru, že žalobcem označené subjekty (s výjimkou stavebníka) nebyly vydáním napadeného rozhodnutí nijak dotčeny na svých právech a povinnostech, neboť napadené rozhodnutí, kterým je v souzené věci sdělení žalovaného ze dne 29.2.2008 č.j. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He (k povaze tohoto úkonu správního orgánu viz níže), se týká výlučně posouzení otázky účastenství žalobce v daném stavebním řízení a přípustnosti jím podaného odvolání proti stavebnímu povolení. Z téhož důvodu nemohou být žalobcem označené subjekty (kromě stavebníka) přímo dotčeny ani případným zrušením napadeného rozhodnutí soudem – jejich dotčení v takovém případě může být toliko nepřímé. Úřad městské části Praha 1, který vydal předmětné stavební povolení, je zcela evidentně správním orgánem I. stupně a nikoliv osobou zúčastněnou na řízení. Soud tedy v dané věci vyrozuměl pouze stavebníka jako možnou osobu zúčastněnou na řízení; ostatní žalobcem označené subjekty soud nepovažoval za osoby zúčastněné na řízení a v řízení s nimi nejednal. Podáním ze dne 6.6.2011 společnost HMG s.r.o. (dříve Tulip Inn Prague Terminus s.r.o.) soudu oznámila, že bude v soudním řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Svého práva podat písemné vyjádření k věci samé tato osoba zúčastněná na řízení nevyužila.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 10.6.2008, č.j. 9 Ca 178/2008 – 28, žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že žaloba není přípustná pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. V odůvodnění uvedl, že žaloba může být přípustná pouze proti rozhodnutí, kterým bude o odvolání žalobce skutečně rozhodnuto. Sdělení žalovaného ze dne 29.2.2008 č.j. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He soud za takové rozhodnutí nepovažoval, neboť jím byl toliko vyřizován podnět k provedení přezkumného řízení. Shledal-li správní orgán, že tu nejsou důvody k provedení přezkumného řízení jakožto nenárokovatelného prostředku ochrany dozorcího práva, pak se o tomto zjištění nevydává rozhodnutí, nýbrž se jen – v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 in fine správního řádu - sděluje podateli. Soud závěrem žalobce poučil o tom, že se rozhodnutí o jím podaném odvolání může domáhat prostředky

určenými k ochraně před nečinností správního orgánu (§ 80 správního řádu a § 74 a násl. s. ř. s.).

Kasační stížnost, kterou žalobce podal proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10.6.2008, č.j. 9 Ca 178/2008 – 28 o odmítnutí žaloby, byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2008 č.j. 8 As 43/2008 – 72 zamítnuta. Nejvyšší správní soud v zamítavém rozsudku dovedl, že pokud žalovaný považoval odvolání žalobce za nepřipustné, měl v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 správního řádu vydat rozhodnutí o zamítnutí odvolání, namísto toho však jen žalobci sdělil, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení. Byť tedy byl odvolací orgán povinen postupovat ve dvou krocích (fázích) - tj. nejprve odvolání zamítnout a posléze žalobci sdělit vyhodnocení podnětu k přezkumnému řízení, neboť to citované ustanovení správního řádu výslovně ukládá, nelze procesní postup a správní akty v těchto dvou fázích zaměňovat. Po obsahové stránce nebylo možné připsat žalovanému (sdělení ze dne 29.2.2008 č.j. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He) považovat za rozhodnutí odvolacího orgánu, neboť ten sám podání žalobce vyhodnotil jen jako podnět k přezkumnému řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že postupem soudů nebyla vyloučena možnost žalobce domáhat se rozhodnutí o odvolání prostředky podle § 80 správního řádu a poté případně i žalobou proti nečinnosti podle § 79 a násl. s.ř.s.

Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2008 č.j. 8 As 43/2008 – 72 podal žalobce ústavní stížnost. Ústavní soud nálezem ze dne 27.4.2010 sp. zn. III. ÚS 542/09 zrušil usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 178/2008-28 ze dne 10.6.2008 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 43/2008-72 ze dne 28.11.2008; ve zbytku ústavní stížnost zamítl. V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud poukázal na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve které tento soud již vícekrát dovedl, že přípis či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (tj. úkony méně formální či úplně neformální), mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107). V některých případech Nejvyšší správní soud naproti tomu dovedl, že sdělení či přípis nepředstavuje rozhodnutí v materiálním slova smyslu dle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., a to zejména tam, kde se jednalo o pouhé informační sdělení, vyrozumění či přípis správního orgánu, které žádným způsobem nezasahovaly do právní sféry stěžovatele (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2006, č.j. 6 Ads 84/2005-52, rozsudek ze dne 21.5.2007, č.j. 4 Ans 6/2005-117 nebo rozsudek ze dne 14.7.2004, č.j. 7 As 20/2004-87). Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále Ústavní soud vyzdvihl dvě rozhodnutí rozšířených senátů, a to č.j. 6 A 25/2002 - 42 ze dne 23.3.2005 a č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008. V posledně jmenovaném usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval jak otázkou posuzování správního rozhodnutí z hlediska formálních a materiálních náležitostí, tak i kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) s.ř.s. Ústavní soud uvedl, že se ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, že pokud dojde k rozporu mezi formou a obsahem správního aktu, pak je "výchozím pravidlem respektování formálního označení určitého aktu; je-li správní akt nadepsán "rozhodnutí" a má náležitosti rozhodnutí, pak se má v první fázi za to, že se v skutku o rozhodnutí jedná. Může však dojít k situacím, kdy, ač je určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, ve skutečnosti (s ohledem na jeho materiální znaky) se jedná o akt typově jiný."

Jak judikatura správních soudů, tak i judikatura Ústavního soudu shodně akcentují, že s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob v situaci, kdy obsah převládne nad formou, bude přezkoumán i akt formálně označený za akt jiný. Tento

přístup je ve prospěch fyzické či právnické osoby ospravedlněn požadavkem kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se veřejná správa mohla jednoduše vyhnout přezkumu svých úkonů tím, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný.

Ústavní soud dále uvedl, že pojem "rozhodnutí" je v prvé řadě definován v ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. Pro účely řízení před soudy v rámci správního soudnictví definuje pojem "rozhodnutí" ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. V zobecněné podobě je to tedy "úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva nebo povinnosti", přičemž založení, změna nebo zrušení práva či povinnosti je zamýšleno pro futuro, na dobu neurčitou, popř. časově vymezenou (Vladimír Vopálka, Vladimír Mikule, Věra Šimůnková, Miloslav Šolín: Soudní řád správní, 1. vydání. Praha: 2004, 338 s., str. 149). K pojmu a pojetí "rozhodnutí" se vyjádřil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28.8.2002, když přijal názor komentářové literatury: "Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno ‚pravomocné rozhodnutí‘ (tj. právní akt složený – v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem ‚rozhodnutí‘ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoli formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového ‚rozhodnutí‘ (Jaroslav Bureš, Ljubomír Drápal, Zdeněk Krčmář a kolektiv: Občanský soudní řád, Komentář, 5. vydání, s. 1042)."

Ústavní soud konstatoval, že v rámci žaloby před správním soudem bylo žalobcem označeno nejen sporné "rozhodnutí", ale i výrok, jež žalobce napadal [viz bod III. písm. b) žaloby]; z tohoto výroku pak jednoznačně plyne, jak správní orgán o odvolání žalobce smýšlel a k čemu projev jeho vůle směřoval. Žalobce od počátku zdůrazňoval, že jeho podání bylo odvoláním proti stavebnímu povolení a že měl být účastníkem řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo. Správní řád v ustanovení § 81 zakotvuje účastníkovi řízení právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je pak nutno považovat za nepřipustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřipustné odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřipustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem - a to zamítavým rozhodnutím.

Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako "odvolání" a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány

předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako "rozhodnutí". Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla.

*Ze sdělení (žalovaného ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He) dle názoru Ústavního soudu zřetelně vyplývá negativní rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce včetně jeho důvodů a rovněž je zřejmé, že žalovaný tímto sdělením řízení o odvolání ukončil a nehodlá se jím dále zabývat.*

*Pokud žalovaný byť ve formě sdělení zamítl odvolání proti meritornímu rozhodnutí stavebního úřadu pro nepřípustnost, má takové rozhodnutí pro žalobce i hmotněprávní dosah, neboť je mu jím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud tedy v žalobě žádá soud, aby otázku přípustnosti odvolání věcně posoudil, pak mu takové právo nelze odepřít; žalobní legitimace je zde založena pouhým tvrzením o zkrácení na právech. Jak pojednáno, pro odmítnutí žaloby nebyly naplněny zákonné podmínky, zatímco podmínky aktivní legitimace stěžovatele splněny byly.*

Ústavní soud dále poukázal na to, že správní orgán se při tvorbě svého právního postoje pokusil vyložit i ustanovení § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu, podle něhož se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno, ovšem nesprávným způsobem. V souzeném případě došlo ke "zneužití" tohoto ustanovení v neprospěch žalobce, který ač své podání řádně označil, bylo i přesto posouzeno jinak. Je zřejmé, že tímto způsobem by se kterýkoli správní orgán mohl vyhnout zákonem mu uložené aktivitě, jestliže kvalifikovaná podání bude označovat jen jako podněty a z hlediska správního řádu k nim takto přistupovat.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud konstatoval, že závěr obecných soudů o charakteru sdělení žalovaného jakožto pouhého vyřízení podnětu k přezkumnému řízení, *byť se materiálně jednalo o zamítavé rozhodnutí o odvolání stěžovatele*, je zjevným výkladovým vybočením, jež představuje porušení práva na spravedlivý proces vycházejícího z čl. 36 odst. 1 Listiny. Soudy současně zasáhly i do základního práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny. Vlastnictví jako garance určitého právního postavení fyzické či právnické osoby omezuje veřejnou moc v zásadách do vlastnictví již konstituovaného (srov. nález sp. zn. I. ÚS 553/2000, Sb. n. u., svazek 26, nález č. 43). Ústavněprávní pojetí vlastnictví není identické s pojetím vlastnictví podle civilního práva. Zatímco podle civilního práva je vlastnictví právem věcným, z hlediska ústavního práva je chráněno konkrétní majetkové právo osoby, které se ne vždy nutně musí krýt s vlastnickým právem ve smyslu občanského zákoníku. Zásah do garance vlastnictví je dán tehdy, pokud je dané osobě odejmuto postavení, které ji opravňuje k ochraně z tohoto titulu, nebo pokud dojde k omezení takového postavení z hlediska jeho využívání nebo dispozic s ním anebo možnosti jeho zhodnocení. K takovému zásahu může dojít jen imperativní právní úpravou, na kterou jsou kladeny požadavky odpovídající nárokům vyplývajícím z testu proporcionality. Zásadně lze zasáhnout do základního práva jen za podmínky, že jde o zásah, který je předvídaný právem.

Jako obiter dictum Ústavní soud uzavřel, že *otázka účastenství žalobce v předmětném správním řízení bude součástí meritorního přezkumu žaloby, který Městský soud v Praze provede*. Ústavní soud konstatoval, že svým rozhodnutím nijak nepředjímá, zda žalobce skutečně byl či nebyl účastníkem správního řízení.

Protože Ústavní soud neshledal opodstatněným návrh žalobce na zrušení i rozhodnutí Odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1, č. j. Výst. 121090/2006-Hs-1/660 ze dne 19.4.2007 z důvodu "procesní ekonomie", rozhodl o této části ústavní stížnosti ve druhém výroku nálezu zamítavě.

Městský soud v Praze byl v dalším řízení vázán závěry vyslovenými ve shora citovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 27.4.2010 sp. zn. III. ÚS 542/09, z nichž jednoznačně vyplývá, že sdělení ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He je nutno považovat za negativní rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce proti předmětnému stavebnímu povolení, jímž žalovaný odvolání žalobce zamítl pro nepřipustnost. Úkolem Městského soudu v Praze je provést meritorní přezkum žaloby a v rámci něho posoudit otázku účastenství žalobce v předmětném správním řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu odmítl. Uvedl, že ve sdělení ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He se vypořádal s různě označovanými podáními žalobce, zejména pak s otázkou účasti žalobce ve sloučeném územním a stavebním řízení. Při aplikaci § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 stavebního zákona neshledal žalovaný přímý dopad stavebního povolení do vlastnických práv žalobce. Ten neprokázal, že by v důsledku stavebního povolení nemohl vykonávat vlastnické právo k bytové jednotce č. 20 v budově č.p. x na pozemku parc. č. x v k.ú. x, jehož je spoluvlastníkem, nebo že by vlastnické právo mohl vykonávat jen v omezené míře. Žalobci tak nevznikl nárok být účastníkem sloučeného územního a stavebního řízení a disponovat v tomto řízení procesními právy účastníka řízení. Žalovaný se rovněž zabýval tím, zda je stavební povolení nezákonné v takové míře, která by odůvodňovala jeho změnu v přezkumném řízení, přičemž neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

Přes pochybení, které Ústavní soud a Nejvyšší správní soud shledal v jeho postupu při posouzení nepřipustného odvolání žalobce, je žalovaný toho názoru, že nepochybil ve svém závěru, že stavební úřad se žalobcem po právu nejednal jako s účastníkem sloučeného územního a stavebního řízení a že se o opomenutého účastníka řízení v daném případě nejedná.

V replice k vyjádření žalovaného označil žalobce za nepravdivé a zavádějící tvrzení žalovaného, že odvolání proti stavebnímu povolení a návrh na jeho přezkum podal až poté, co stavební povolení nabylo právní moci. Protože žalobce podal odvolání v zákonné lhůtě plynoucí ode dne, kdy se s obsahem stavebního povolení poprvé seznámil, nebylo odvolání podáno proti již pravomocnému rozhodnutí. Žalobce nadále nesouhlasí s názorem žalovaného, že mu nevznikl nárok být účastníkem řízení, ve kterém bylo stavební povolení vydáno. Má za to, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, na základě jakých kritérií, popř. zda vůbec žalovaný zkoumal dopad stavebního povolení na vlastnické právo žalobce. Nelze říci, že by se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal s otázkou účasti žalobce ve stavebním řízení. Správní orgán žádný přezkum neprovedl a ve svém sdělení neuvedl žádný myšlenkový pochod, z něhož by bylo možné usoudit, proč rozhodl právě tímto způsobem. Napadené rozhodnutí je tak zcela nepřezkoumatelné, neboť z něj nejsou patrné důvody jednotlivých rozhodnutí. Žalobce dále konstatoval, že disponuje znaleckým posudkem

ohledně posouzení snížení hodnoty jeho bytové jednotky vlivem povolené stavby, podle kterého se rozdíl hodnoty pohybuje řádově ve stovkách tisíců korun. Za těchto okolností není možné souhlasit s tím, že předmětné stavební povolení nezpůsobuje zásah do žalobcova vlastnického práva. Skutečnost, že na majetku žalobce vznikla vydáním stavebního povolení škoda, je dostatečnou známkou nezákonnosti postupu správních orgánů ve stavebním řízení. V závěru repliky položil žalobce otázku, kdy jindy by měl být subjekt účastníkem stavebního řízení než za situace, kdy se minimální hygienická vzdálenost 7 m mezi okny protilehlých místností, která navíc byla z důvodu narušení přímého pohledu původně vyplněna korunou vzrostlého stromu, zkracuje na nepřipustných cca 3,5 m.

Při ústním jednání před soudem konaném dne 21.9.2011 setrval žalobce na podané žalobě. Právní zástupce žalobce k věci samé uvedl, že předmětná stavba byla navýšena o jedno patro oproti okolní zástavbě, byla přistavěna výšeč do stěny protilehlé k bytu žalobce a došlo ke snížení odstupové vzdálenosti stavby od bytu žalobce z cca 8 m na 5 m. Došlo tak ke snížení soukromí ve dvou pokojích a kuchyni v bytové jednotce žalobce, a tím k omezení jeho vlastnického práva. Právní zástupce žalobce dále poukázal na změnu architektonické hodnoty stávající zástavby, na vykácení zeleně a na to, že z oken v bytě žalobce již není vidět špička Prašné brány, jak tomu bylo před zástavbou. V konečném důsledku tak došlo ke snížení hodnoty žalobcovy nemovitosti. Všechny tyto argumenty, včetně těch, které jsou uvedeny v žalobě, nasvědčují tomu, že žalobce měl být účastníkem stavebního řízení. Žalobce se dovolává článku 8 odst. 2 vyhlášky OTTP a zdůrazňuje, že i když původní odstupová vzdálenost mezi dotčenými nemovitostmi měla být podle zmíněného článku vyhlášky OTTP větší, v žádném případě nemohla být rozhodnutím stavebního úřadu dále zkracována. Protože se žalobcem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, nemohl uplatnit všechny tyto argumenty a prvostupňové rozhodnutí je z tohoto důvodu nezákonné.

Žalovaný při ústním jednání navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že za podstatnou považuje otázku účastenství žalobce ve stavebním řízení. K tomu poukázal na podmínky účastenství stanovené zákonem, a sice na podmínku sousedství a dále podmínku přímé dotčenosti vlastnického práva. Podle žalovaného žalobce není a nebyl účastníkem stavebního řízení, protože se ho toto řízení nedotýká. Žalobce ani nespecifikoval, jaké jeho právo mělo být stavebním řízením dotčeno. Pokud jde o odstupovou vzdálenost mezi stavbami, žalobce argumentuje článkem 8 odst. 2 vyhlášky OTTP nesprávně, neboť v projednávané věci se jedná o stavbu bytovou a nikoliv o stavbu rodinného domu. Z tohoto důvodu stavební úřad postupoval podle článku 8 odst. 1 vyhlášky OTTP. Žalobce o stavbě věděl, žalovanému je známo, že jednal se stavebníkem o kompenzacích v důsledku stavby. Protože se zřejmě nedohodli, žalobce začal uplatňovat svá podání. Na výhled nemá žalobce právní nárok a v rámci stavebního řízení se nemůže domáhat ani kompenzace za znehodnocení jeho nemovitosti.

Žalobce se při ústním jednání ohradil proti vyjádření žalovaného v tom smyslu, že jednal se stavebníkem o kompenzacích. Uvedl, že byl stavebníkem sám osloven a vyzván k tomu, aby připravil nějakou dohodu o narovnání jejich vztahů. Až do 8.1.2008 mu nebylo umožněno nahlédnout do stavebního spisu, ač o to usiloval. Žalovaný v reakci na tento přednes žalobce uvedl, že má k dispozici dokument, ze kterého vyplývá, že 9.1.2008 poslal žalobce stavebníkovi opravenou dohodu o vzájemném vyrovnání. Z této verze dohody vyplývá, že žalobci bylo umožněno nahlížet do stavebního spisu již před tímto datem.

Osoba zúčastněná na řízení se ani při ústním jednání k věci samé nevyjádřila.

Soud při jednání provedl důkaz cenovou mapou stavebních pozemků pro rok 2007 zachycující danou lokalitu, na níž je zakreslena poloha bytové jednotky žalobce v domě č.p. x v x ulici v x 1, důkaz žalobcem pořízenými fotografiemi, které zachycují předmětnou stavbu a výhled z oken žalobcova bytu před započítáním stavby a po její realizaci, a dále důkaz listinou – znaleckým posudkem ze dne 8.9.2011 vyhotoveným znalcem F. J. Cílem znaleckého posudku, jehož objednatelem byl žalobce, bylo cenové porovnání hodnot žalobcovy nemovitosti (bytové jednotky č. 20 včetně spoluvlastnického podílu na budově č.p. x) s výhledem a bez výhledu pro potřeby soudního řízení o náhradě škody způsobené stavebními úpravami sousední budovy a vykácením tří vzrostlých stromů. Bytová jednotka žalobce s dispozicí 4+1 a balkonem se nachází v 6. nadzemním podlaží zděného vnitřního řadového domu s výtahem. Byt je orientován na severozápad do ulice Králodvorská a na jihovýchod do vnitrobloku. Znalec v posudku konstatoval, že stavem „okna bez výhledu“ se rozumí současný stav po provedení stavební úpravy sousední budovy a po vykácení tří vzrostlých stromů ve vnitrobloku. V důsledku stavebních úprav byla zkrácena vzdálenost mezi budovami z původních 7,5 m na cca 4 m v místě kuchyně, zvýšením budovy došlo ke snížení světlosti bytu (oslunění a osvětlení), v současném stavu již také není z bytu výhled na vrcholek Prašné brány a historické věže sousedních budov. V rámci stavební úpravy byla také osazena klimatizační jednotka, která zvýšila hluk ve vnitrobloku. Vykácením tří vzrostlých stromů ve vnitrobloku, jež tvořily přírodní překážku mezi budovami, byl zhoršen výhled z oken. Dnes je viditelná pouze fasáda protějšího objektu s vedením kouřovodu. V závěru posudku znalec ocenil rozdíl hodnot žalobcovy nemovitosti s výhledem a bez výhledu na částku 591.810,- Kč.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 34 odst. 1 stavebního zákona účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území je navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena.

Podle § 59 odst. 1 stavebního zákona účastníky stavebního řízení jsou

- a) stavebník,
- b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena,
- c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává, nejedná-li se o stavební řízení vedené podle § 137a odst. 3.

Podle článku 3 odst. 1 písm. l/ vyhlášky OTTP se prolukou pro účely této vyhlášky rozumí nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění; v zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů včetně volného pozemku na nároží ulic, určený k zástavbě rodinným domem.

Podle článku 8 odst. 1 vyhlášky OTTP vzájemné odstupy staveb musí splňovat zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, ochrany památek, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování pohody bydlení. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, které souvisejí s funkčním využitím území (například sítě technického vybavení, dětská hřiště).

Podle článku 8 odst. 2 vyhlášky OTTP jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 3 až 6. Uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.

Podle článku 8 odst. 3 vyhlášky OTTP vytvářejí-li rodinné domy mezi sebou volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m. Vzdálenost mezi rodinnými domy může být snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se nemusí uplatnit požadavek na odstup od společných hranic podle odstavce 4.

Podle § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Soud o věci uvažil takto:

Námítka žalobce obsažená v replice k vyjádření žalovaného, podle níž je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože z něj nevyplývá, na základě jakých kritérií a zda vůbec žalovaný zkoumal dopad stavebního povolení na vlastnické právo žalobce, není opodstatněná, a stejně tak je neopodstatněné i žalobcovo tvrzení, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s otázkou účasti žalobce ve stavebním řízení. Nedůvodnost těchto tvrzení vyplývá i ze samotného nálezu ze dne 27.4.2010 sp. zn. III. ÚS 542/09, v němž Ústavní soud výslovně konstatoval, že z napadeného rozhodnutí, tj. ze sdělení žalovaného ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He, zřetelně vyplývá negativní rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce *včetně jeho důvodů*. Z napadeného rozhodnutí, jak bylo citováno shora, je patrné, že žalovaný se zabýval otázkou účastenství žalobce ve stavebním řízení, přičemž zvažoval, zda vlastnické právo žalobce k bytové jednotce v domě č.p. x mohlo být vydáním stavebního povolení přímo dotčeno. Také proto Ústavní soud, jehož závěry je Městský soud v Praze v dalším řízení vázán, ve zmíněném nálezu uzavřel, že otázka účastenství žalobce v předmětném správním řízení bude součástí *meritorního* přezkumu žaloby, který Městský soud v Praze provede. Meritorní přezkum napadeného rozhodnutí by nebyl možný, jestliže by toto rozhodnutí bylo pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.

Jak Ústavní soud dovodil v nálezu ze dne 27.4.2010 sp. zn. III. ÚS 542/09, sdělení žalovaného ze dne 29.2.2008 čj. S-MHMP 61210/2008/OST/DI/He je z materiálního hlediska rozhodnutím, jímž žalovaný zamítl odvolání podané žalobcem proti předmětnému stavebnímu

povolení jako nepřípustné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro přiznání postavení účastníka sloučeného územního a stavebního řízení, neboť jeho vlastnické právo k bytové jednotce v domě č.p. x nemohlo být vydáním předmětného stavebního povolení přímo dotčeno, a proto označil za správný postup stavebního úřadu, který se žalobcem jako s účastníkem daného řízení nejednal.

Žalovanému lze přisvědčit v tom, že žalobce nemůže být přímo dotčen na svých právech rozhodnutím o umístění a povolení vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku č. parc. x (tento závěr žalovaného ostatně nebyl žalobou napaden). Jinak je tomu ale v případě závěru žalovaného, že vlastnické právo žalobce k bytové jednotce č. 20 v domě č.p. x nemohlo být přímo dotčeno vydáním stavebního povolení, jehož předmětem byly *stavební úpravy domu č.p. x na pozemku parc. č. x v k.ú. x na hotel vč. přípojek vody a kanalizace*. Jak žalobce oprávněně namítá, tento klíčový závěr žalovaného není v souladu se zákonem

Podmínky pro přiznání účastnictví v územním řízení podle § 34 odst. 1 stavebního zákon a podmínky pro přiznání postavení účastníka stavebního řízení podle § 59 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona jsou v podstatě identické. Účastníkem řízení dle zmíněných zákonných ustanovení jsou osoby, jimž 1. svědčí vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jakož i osoby mající vlastnická nebo jiná práva k *sousedním pozemkům a stavbám na nich*, a 2. tato práva mohou být rozhodnutím v řízení vydaným *přímo dotčena*. Z konstantní judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá nepřípustnost omezení pojmu *soused* jen na vlastníky těch nemovitostí, které spolu bezprostředně souvisí, resp. které mají společnou hranici (mezující) se stavebním pozemkem. Pro posouzení účastnictví je tedy nepodstatné, zda pozemek či stavba možného účastníka řízení bezprostředně sousedí či nesousedí s pozemkem dotčeným předmětnou stavbou; rozhodující je, zda osoba, která je jeho vlastníkem, může být vydaným rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech.

Technické parametry povolované stavby jsou zachyceny v projektové dokumentaci ověřené stavebním úřadem. Z té vyplývá, že cílem stavby je rekonstruovat stávající objekt administrativní budovy postavené v letech 1903-1905 jako reprezentační palác Obchodní a živnostenské komory v Praze, nacházející se na pozemku parc. č. x, x v k.ú. x na pětihvězdičkový hotel. Součástí stavebních úprav domu na hotel je mj. dostavění odskoku budovy směrem k parcele č. x, kdy ve dvorním traktu má být na hranici s objektem na parcele č. x zarovnan stávající úskok budovy (bod 1.5. a bod 3.2. Průvodní zprávy – souhrnné technické zprávy z prosince 2006). Podle výkresu 2.0. - Stavební část – Situace se v důsledku zarovnání stávajícího úskoku rekonstruované budovy na hranici s objektem na parcele č. x zkrátí dosavadní vzdálenost mezi předmětnou stavbou a domem č.p. x, v němž se nachází bytová jednotka žalobce, o 3,079 m.

Přestože v ověřené projektové dokumentaci není zakreslena vzdálenost mezi domem č.p. x, v němž se nachází bytová jednotka žalobce a rekonstruovanou budovou č.p. x po provedení stavebních úprav, lze tuto odhadnout porovnáním jiných kótovaných vzdáleností na výkresu 2.0. - Stavební část – Situace na cca 5 – 6 m. Odstupovou vzdálenost 5 m mezi oběma budovami vyznačil i žalobce na jím předložené cenové mapě stavebních pozemků pro rok 2007 vztahující se k dané lokalitě, zatímco na kopii katastrální mapy uvedl odstupovou vzdálenost 5,5 m.

Soud má za to, že žalobce měl být účastníkem stavebního řízení již vzhledem k výše uvedenému prokazatelnému zkrácení odstupové vzdálenosti mezi okny jeho bytové jednotky

směřujícími do vnitrobloku a předmětnou stavbou. Dosavadní odstupová vzdálenost mezi oběma objekty (domem č.p. x a rekonstruovanou nemovitostí č.p. x) rozhodně nebyla velká; její další zkrácení o 3,097 m při realizaci zamýšlených stavebních úprav domu č.p. x na hotel má za následek významné přiblížení obvodové stěny hotelu směřující do vnitrobloku k bytové jednotce žalobce. Tato skutečnost nepochybně vede k narušení pohody žalobceva bydlení v důsledku zhoršení a omezení stávajícího výhledu z oken jeho bytové jednotky umístěných do vnitrobloku, úbytku oblohové složky a narušení soukromí. Zhoršení stávajícího výhledu z oken svého bytu žalobce v řízení před soudem doložil fotografiemi zachycujícími původní stav a stav po provedení povolené stavby; toto zhoršení bylo rovněž prokázáno žalobcem předloženou listinou – znaleckým posudkem ze dne 8.9.2011 vyhotoveným znalcem F. J., z něhož vyplývá, že po provedení stavby již není z bytu žalobce výhled na vrcholek Prašné brány a historické věže sousedních budov a je viditelná pouze fasáda protějšího objektu (tj. hotelu) s vedením kouřovodu. I toto snížení estetické hodnoty výhledu z oken žalobcovy bytové jednotky lze dle názoru soudu považovat za narušení pohody bydlení, která je jedním z hledisek, jež je podle článku 8 odst. 1 vyhlášky OTTP nutno zvažovat při posouzení vzájemného odstupu staveb.

Co se týče otázky dodržení odstupových vzdáleností mezi oběma objekty, žalovanému je možné přisvědčit pouze v tom, že na tuto problematiku nedopadá článek 8 odst. 3 vyhlášky OTTP, který stanoví minimální vzdálenost mezi rodinnými domy. Dům, ve kterém se nachází bytová jednotka žalobce, a stejně tak i rekonstruovaná nemovitost č.p. x nejsou rodinnými domy, ale stavbami pro bydlení, a jejich vzájemnou odstupovou vzdálenost proto upravuje článek 8 odst. 1 a 2 vyhlášky OTTP. Podle článku 8 odst. 2 věty první vyhlášky OTTP jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 3 až 6. Přestože tato minimální odstupová vzdálenost rovnající se výšce vyšší z protilehlých stěn evidentně nebyla zachována ani před vydáním stavebního povolení (žalobce uvádí, že původní vzdálenost mezi oběma objekty činila cca 8 m), její další citelné zkrácení o 3,097 m v důsledku povolených stavebních úprav považuje soud za neakceptovatelné.

Soud nesouhlasí s argumentací žalovaného, že v případě povolované stavby se jedná o stavbu umístěvanou v proluce, pro kterou podle článku 8 odst. 2 věty druhé vyhlášky OTTP neplatí odstupová vzdálenost stanovená ve větě první téhož ustanovení. Definice proluky je obsažena v článku 3 odst. 1 písm. l/ vyhlášky OTTP, podle něhož se prolukou pro účely této vyhlášky rozumí nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění; v zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů včetně volného pozemku na nároží ulic, určený k zástavbě rodinným domem. Typickým příkladem proluky je „mezera“ mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, které jsou spojeny bočními stěnami, vzniklá např. v důsledku demolice jednoho z těchto domů. Za proluku však není možné považovat vnitroblok obklopený ze všech stran uzavřeným blokem budov. Takový výklad uvedeného pojmu by totiž, dovedeno ad absurdum, umožňoval libovolně rozšiřovat kteroukoliv z budov směrem do vnitrobloku bez ohledu na zachování její odstupové vzdálenosti od ostatních budov. Právě k tomu došlo i v nyní projednávané věci.

Rekonstruovaný objekt č.p. x není s domem č.p. x, ve kterém se nachází bytová jednotka žalobce, stavebně propojen, je od něj oddělen právě vnitroblokem nacházejícím se na pozemku parc. č. x, a netvoří s ním tedy souvislou zástavbu. Za objekty tvořící souvislou zástavbu s rekonstruovaným objektem č.p. x lze považovat pouze ty nemovitosti, které s ním bezprostředně sousedí, tj. dům č.p. x - hotel x v ulici x ležící na pozemku parc.č. x a dále

objekt č.p. x ležící severně na pozemku parc. č. x. Mezi rekonstruovaným objektem č.p. x a těmito domy (objekty), které spolu bezprostředně sousedí, se však žádný nezastavěný prostor, jenž by bylo možné považovat za proluku, nenachází.

Povolená stavba má – už z důvodu znatelného zmenšení vzdálenosti mezi oběma objekty - jednoznačně negativní vliv na pohodu bydlení žalobce (k narušení pohody bydlení viz výše). Rovněž lze souhlasit s tím, že v důsledku realizace této stavby došlo ke snížení tržní hodnoty bytové jednotky žalobce, o čemž svědčí důkaz v podobě žalobcem předloženého znaleckého posudku vyhotoveného znalcem F. J. Bez ohledu na skutečnou výši újmy, která byla realizací povolené stavby na majetku žalobce způsobena (znalec při určení celkové výše škody zohlednil též vykácení tří vzrostlých stromů ve vnitrobloku, které však nebylo předmětem stavebního řízení), tak lze konstatovat, že povolovaná stavba zasáhla do vlastnického práva žalobce. Snížení hodnoty žalobcova majetku je zcela nepochybně zásahem do jeho vlastnického práva k bytové jednotce v domě č.p. x, který se negativně projeví při realizaci práva vlastníka s věcí nakládat (*ius disponendi*), např. při zcizení věci.

Tvrzení žalovaného, že žalobce se v rámci stavebního řízení nemůže domáhat kompenzace za znehodnocení jeho nemovitosti, je obecně pravdivé, protože předmětem stavebního řízení není vyčíslení výše škod vzniklých jiným účastníkům řízení v důsledku realizace povolované stavby, ani uložení povinnosti stavebníkovi k náhradě takto vzniklých škod. Uvedené tvrzení však nesouvisí s řešením otázky účastenství těch subjektů, které mohou být tímto způsobem, to jest znehodnocením jejich nemovitostí realizací povolované stavby, přímo dotčeny na svých právech. Soud má za to, že pro subjekty, jejichž nemovitost může být povolovanou stavbou, ať již v jakékoliv míře, znehodnocena, nutně platí, že mohou být vydáním stavebního povolení přímo dotčeny na svých vlastnických právech k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a proto jim musí být v souladu s § 59 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona přiznáno postavení účastníků stavebního řízení.

Soud na tomto místě považuje za potřebné zdůraznit, že pro přiznání postavení účastníka stavebního řízení osobám majícím vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich podle § 59 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona postačí samotná *možnost* přímého dotčení těchto jejich práv stavebním povolením. V případě žalobce lze ze skutečností popsaných shora dovodit skutečné přímé dotčení (nikoliv pouze možnost takového dotčení) na jeho vlastnickém právu k sousední nemovitosti, která je od povolované stavby vzdálena pouhých několik metrů. Stavební úřad proto pochybil, když v řízení, které vyústilo ve vydání předmětného stavebního povolení, se žalobcem jako s účastníkem stavebního řízení nejednal, a z téhož důvodu je nezákonné i napadené rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání podané žalobcem proti stavebnímu povolení s odůvodněním, že postup stavebního úřadu spočívající v opomenutí žalobce jako účastníka stavebního řízení byl v souladu se zákonem.

Soud při ústním jednání nevyhověl návrhu žalobce na provedení důkazu jeho podáními ve věci samé adresovanými správnímu orgánu, neboť tato podání jsou součástí spisového materiálu, který si soud za účelem posouzení věci samé opatřil a mezi stranami není sporu o tom, že žalobce tato podání učinil. Soud neprovedl ani důkaz hlukovou studií, protože žalobcem namítaný rozpor mezi stavebním povolením a hlukovou studií, týkající se časového omezení provádění hlučných stavebních prací při realizaci povolené stavby, nikterak nesouvisí s posouzením účastenství žalobce ve stavebním řízení. Soud pro úplnost dodává, že s otázkou účastenství žalobce ve stavebním řízení nesouvisí ani v žalobě namítaný zásah spočívající ve vykácení dvou vzrostlých stromů ve vnitrobloku, neboť tento zásah nebyl

předmětem stavebního řízení, jež vyústilo ve vydání předmětného stavebního povolení. Jak žalobce sám v žalobě konstatoval, podle stavebního povolení měly být tři vzrostlé stromy nacházející se ve vnitrobloku zachovány a ochráněny.

S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v soudním poplatku zaplaceném za řízení o žalobě ve výši 2.000,- Kč a za řízení o kasační stížnosti ve výši 3.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za celkem pět úkonů právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, kasační stížnost, replika a účast při jednání soudu), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006), a dále pěti paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006).

Soud osobě zúčastněné na řízení v tomto řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s.ř.s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**P o u č e n í :**      **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.**

V Praze dne 21. září 2011

**JUDr. Ivanka Havlíková v. r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: M.