



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) Ing. M. J., b) MUDr. L. J. a c) MUDr. J. P.**, zastoupených JUDr. Lenkou Štěpánkovou, advokátkou se sídlem Křenová 478/72, 602 00 Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, 601 67 Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/07470 - 34, za účasti osob zúčastněných na řízení 1. Z. K., 2. M. K., 3. Ing. R. S. a 4. RNDr. R. S., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2008, č. j. 31 Ca 97/2007 - 66,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Lenky Štěpánkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2007 zamítl žalovaný odvolání žalobců a osob zúčastněných na řízení 3) a 4) a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brno – střed (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 11. 2006, č. j. 030022873/ŠKAR/STU/007, o umístění stavby „přístavba schodiště kombinovaného s rampou z lodžie ve 2. NP rodinného domu Bohuslava Martinů 54, Brno, č. p. 722, pozemek parc. čís. 1512/31, k. ú. Stránice, na zahradu, pozemek parc. čís. 1512/30, k. ú. Stránice“.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Brně; krajský soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2008 rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející rozhodnutí

stavebního úřadu zrušil pro vady řízení a pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud správním orgánům vytkl nedodržení odstupové vzdálenosti umísťované stavby od hranice pozemku žalobců, neuvedení správného měřítka v projektové dokumentaci, a skutečnost, že se nevypořádaly s námitkami žalobců týkajícími se narušení pohody bydlení a architektonického charakteru stávajícího prostředí, do nějž je stavba umísťována.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný včasnou kasační stížnost, v níž krajskému soudu vytkl, že při posuzování odstupu stavby nesprávně aplikoval vyhlášku č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území. V daném případě bylo totiž územní řízení zahájeno na základě návrhu podaného dne 27. 2. 2006. proto nebylo možné aplikovat vyhlášku č. 501/2006 Sb., která nabyla účinnosti až 1. 1. 2007, ale pouze vyhlášku č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění platném do 31. 12. 2006. Vzájemné odstupy staveb pak byly upraveny v § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., avšak pouze u staveb vytvářejících mezi sebou volný prostor, nikoliv tedy u řadové zástavby jako v projednávaném případě. V době rozhodování žádný předpis nestanovil odstupovou vzdálenost přístavby schodiště kombinovaného s rampou od hranice pozemků žalobců.

Žalovaný nesouhlasí s výtkou krajského soudu týkající se neuvedení správného měřítka v projektové dokumentaci. Opírá se přitom o § 3 odst. 3 písm. a) a odst. 4 tehdy platné vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, z nichž dovozuje, že žádný právní předpis měřítko pro projektovou dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí neurčoval. Jediným požadavkem vyhlášky bylo, aby předmět územního rozhodnutí byl v situaci zakreslen a byla okótována jeho poloha včetně odstupů od sousedních nemovitostí, což příslušná dokumentace bezesbýtku splňuje a není žádných pochybností, jak bude stavba v prostoru umístěna. Samotná skutečnost, že je na situaci vyznačeno nesprávné měřítko, nemůže být důvodem nezákonnosti vydaného rozhodnutí, neboť rozhodnutí stavebního úřadu obsahuje podrobný popis umísťované stavby, včetně jejích rozměrů a odstupové vzdálenosti od sousedních pozemků.

Pokud jde o skutečnost, že se správní orgány nevypořádaly s námitkou narušení pohody bydlení, pak žalovaný uvádí, že námitku narušení pohody bydlení uplatnili žalobci dne 12. 4. 2006 v rámci územního řízení, které bylo vedeno ohledně umístění „lávky“, a o které proto stavební úřad v tomto řízení nerozhodoval (pozn. soudu: jednalo se o územní řízení předcházející nyní projednávanému umístění stavby schodiště kombinovaného s rampou, kde však bylo územní rozhodnutí žalovaným zrušeno). Tuto námitku k novému předmětu řízení žalobci uplatnili až v odvolání. Přesto, že pro územní řízení platí zásada koncentrace, žalovaný k ní zaujal stanovisko. Žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně vysvětlil, co rozumí soudy pod pohodou bydlení; v kasační stížnosti pak dále odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu. Subjektivní nároky žalobců nemohou dle žalovaného vybočovat z obecných oprávněně požadovaných standardů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2008, č. j. 6 As 51/2007 - 228, by řešení námitek, které se týkají případného poklesu ceny rodinného domu žalobců, překračovalo rámec územního řízení. Žalovaný dále odkazuje na snímek č. 3 z fotodokumentace, ze kterého je zřejmé, že se na pozemku žalobců nachází venkovní schodiště do sklepních prostor jejich rodinného domu a to bezprostředně při hranici s pozemkem stavebníků. To znamená, že tuto část pozemku nemohou žalobci využívat k oddechu a relaxaci, umísťovaná stavba tedy nemůže narušit klidový prostor dvorku a tudíž ani pohodu jejich bydlení.

Vytýká-li soud správním orgánům, že nezhodnotily architektonické hledisko umísťované stavby, pak žalovaný uvádí, že stavební úřad v závěru svého rozhodnutí uvedl, že umísťovaná stavba vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu podle vyhlášky č. 137/1998 Sb. Podle § 4 odst. 1 této vyhlášky musí umístění staveb odpovídat mimo jiné urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí. Nelze po správním orgánu žádat, aby do rozhodnutí veškerá ustanovení této vyhlášky, se kterými je stavba v souladu. Pouze v případě, kdy by stavební úřad dospěl k závěru, že stavba není s architektonickými požadavky v souladu, musel by do územního rozhodnutí začlenit případné podmínky na ochranu architektonických hodnot v území. To však v daném případě nebylo nutné.

Žalovaný nesouhlasí ani s dalšími výtkami soudu, byť tyto neměly vliv na jeho rozhodnutí. Žalovaný nikdy neodůvodňoval otázku podchodné výšky umísťovaného schodiště tak, jak uvádí soud. Tato námitka byla navíc uplatněna až v žalobě. Rovněž není důvodný závěr soudu, že stavební úřad neuvedl data narození navrhovatelů do výroku rozhodnutí, neboť tyto údaje jsou uvedeny na straně 3 rozhodnutí a jsou součástí jeho výroku.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že v době podání návrhu na zahájení územního řízení sice pevná hranice pro odstup stavby nebyla jednoznačně stanovena, ale v době vydání rozhodnutí žalovaného již stanovena byla. Žalovaný měl vzít tuto skutečnost v úvahu s ohledem na to, že stavební povolení bude vydávat stavební úřad již podle nové právní úpravy. Dále určení měřítka a jemu odpovídající grafické provedení situačního výkresu stanovuje zcela srozumitelným způsobem § 3 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Pokud je byť i část projektové dokumentace chybná, dochází k vadě územního řízení, neboť podklady nejsou v předepsaném rozsahu. Námitku narušení pohody bydlení uplatnili žalobci řádně v rámci koncentrace řízení podáním ze dne 21. 11. 2006. Správní orgány se však nevypořádaly s námitkami žalobců, že pohoda bydlení je narušena, neboť nahlížení z bezprostřední blízkosti do místnosti žalobců a lodžie (které bylo dosud možné jen ze vzdálenosti 4 metrů ze zahrady) narušuje jejich soukromí nad přípustnou míru. Účinky stavby vyvolají nutnost umístit prozatímní zástěny do zorného pole nahlížení, které s sebou přináší zhoršení osvitů a oslnění. Předmětná stavba omezuje využití prostoru dvorního traktu žalobců a jejich schodiště do suterénu, neboť osoby pohybující se po stavbě ruší prostor určený k relaxaci a soukromí žalobců a vyvolávají reálnou možnost ohrožení zdraví žalobců nekontrolovatelným pádem předmětu z této stavby. Umísťovaná stavba rovněž neodpovídá stávajícímu architektonickému charakteru území a jednoznačně mění cílevědomě budovanou klidovou zónu dvorních traktů v dané oblasti. Umístěním stavby nad stávající schodiště také není dodržena podchodná výška nad podestou stávajícího venkovního schodiště, které vede do suterénu domu. Žalobci proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) se ve svém vyjádření ztotožnily s námitkami žalovaného včetně návrhu na zrušení rozsudku krajského soudu.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud musí dát za pravdu žalovanému, že krajský soud posoudil odstupovou vzdálenost umísťované stavby od hranice pozemku žalobců na základě nesprávného

právního předpisu. Ze správního spisu je zřejmé, že v daném případě bylo územní řízení zahájeno za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho prováděcí vyhlášky č. 137/1998 Sb., avšak pravomocně bylo ukončeno až za účinnosti zákona č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a jeho prováděcí vyhlášky č. 501/2006 Sb. Vyhláška č. 501/2006 Sb. v § 25 odst. 6 skutečně stanoví, že vnější hrany pochozí plochy rodinného domu, jako jsou terasa nebo balkon, která je nad přilehlým terénem výše než 2 m, musí být nejméně 3 m od hranice sousedního pozemku. Předchozí právní úprava (vyhláška č. 137/1998 Sb.) však žádné závazné odstupy pro pochozí plochy nestanovila. Vyhláška 501/2006 Sb. pak neobsahuje žádná přechodná ustanovení, z nichž by bylo možno dovodit její aplikaci v případech, jako je tento.

Nejvyšší správní soud však považuje za důležité zdůraznit, že vyhláška 501/2006 Sb., je prováděcím předpisem stavebního zákona z roku 2006, a její aplikace je proto závislá na tom, zda lze na daný právní vztah aplikovat právě tento zákon. Stavební zákon z roku 2006 pak v § 190 odst. 3 stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, přičemž územní řízení o umístění stavby, o němž v projednávaném případě jde, nespadá pod některou z výjimek uvedených v tomto ustanovení. Z toho tedy vyplývá, že stavební zákon z roku 2006 - a tudíž ani jeho prováděcí vyhlášku č. 501/2006 Sb. - nebylo možné na projednávaný případ použít. Žalovaný postupoval správně, pokud aplikoval stavební zákon z roku 1976 a jeho prováděcí vyhlášku č. 137/1998 Sb.

Z této vyhlášky pak, jak už je výše naznačeno, neplyne žádná závazná a předem daná vzdálenost, která by měly být mezi stavbami, resp. mezi schodištěm kombinovaným s rampou a hranicí cizího pozemku, dodržena. Správní orgány tak byly při umísťování takovýchto typů staveb vázány jen obecnými pokyny obsaženými v § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 citované vyhlášky. Vzdálenost od hranic pozemků stanovovala vyhláška závazně pouze ve vztahu k rodinným domům a stavbám pro individuální rekreaci, které mezi sebou vytvářejí volný prostor. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud pochybil, když žalovanému vytkl, že předmětnou stavbu umístil v rozporu s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s výtkou žalovaného směřující do nesprávného měřítka situačního výkresu. Je nepochybné, že na předmětném situačním výkresu je skutečně uvedeno chybné měřítko. Zdejší soud však nesouhlasí s tím, že by tato zřejmá chyba měla být vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného. Jedná se totiž jen o jeden z mnoha podkladů územního řízení, přičemž z ostatních je jasně patrné nejen umístění předmětné stavby, ale i její velikost a odstupy od dalších staveb a hranic pozemků. Navíc sami žalobci neměli s umístěním stavby a jejími rozměry žádné potíže, neboť sami založili do správního spisu řadu fotografií, na kterých zakreslili polohu a velikost budoucí stavby v souladu s jejím plánovaným umístěním. Konečně určující pro danou věc je i skutečnost, že předmětná stavba je poměrně podrobně popsána v samotném územním rozhodnutí – opět včetně její polohy a rozměrů. S přihlédnutím k tomu, že v rozhodné době žádný právní předpis závazně nestanovil měřítko situačního nákresu [§ 4 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb. pouze uváděl doporučené měřítko 1:500], dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že chybně uvedené měřítko situačního nákresu v tomto konkrétním případě nedosahuje vady řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost vydaného územního rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu tedy v tomto ohledu neobstojí.

Pokud jde o námitku podchodné výšky schodiště (rampy), pak námitka žalovaného, směřující ostatně spíše do odůvodnění rozsudku krajského soudu, není důvodná: žalovaný ve svém vyjádření k žalobě skutečně uvedl, že podchodná výška schodiště nemusí být v daném případě dodržena, neboť se jedná o venkovní schodiště. K žádné dezinterpretaci názoru žalovaného proto ze strany krajského soudu nedošlo.

Jako nedůvodné pak Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky proti závěru soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Ze správního spisu je patrné, že žalobci v průběhu správního řízení (a v souladu se zásadou koncentrace) konstantně namítali narušení pohody bydlení, upozorňovaly správní orgány na narušení klidové zóny dvorních traktů a charakteru zástavby a na možné imise, které stavba může způsobovat (zejména imise zrakové). Žalovaný se pak s těmito námitkami ve svém rozhodnutí vypořádal naprosto nedostatečně, v rozporu s požadavky § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu rozhodnutí o umístění stavby popisovaly posouzení jednotlivých hledisek umístění stavby, která vypočítává vyhláška 137/1998 Sb. Pokud je však narušení určitých hodnot včas namítáno, mají správní orgány povinnost se s nimi v odůvodnění svých rozhodnutí řádně vypořádat.

K otázce narušení pohody bydlení citoval žalovaný znění § 4 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a vymezení pojmu „pohoda bydlení“ učiněné judikaturou a následně uvedl, že „[v] daném případě, kdy se jedná o přístavbu schodiště kombinovaného s rampou, které bude sloužit výhradně uživatelům domu pouze ke snadnějšímu přístupu na zahradu, nemůže být pohoda bydlení narušena.“ Chybí zde tudíž jakákoliv hlubší aplikace právního předpisu a jeho výkladu provedeného judikaturou na konkrétní skutkový stav věci. Žalovaný rovněž nezaujal žádné stanovisko k námitkám žalobců vedeným v tomto směru.

Na námitku týkající se narušení klidové zóny a architektonického charakteru zástavby žalovaný odpověděl, že z žádného právního předpisu nevyplývá žalobcům právo hodnotit estetickou úroveň stavby nebo se vyjadřovat k jejímu architektonickému ztvárnění a začlenění do území. Taková úvaha je zcela mylná. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že žalobci měli právo zásah do architektonických charakteristik dané zástavby namítat a žalovaný byl povinen ve smyslu § 4 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., toto architektonické hledisko hodnotit a vypořádat se s námitkami žalobců.

Obdobně v otázkách imisí žalovaný žalobce odbyl s tím, že se jedná pouze o jejich osobní pocity a navíc se jedná pouze o možné budoucí zásahy, které není možné posuzovat. Další část odůvodnění k této otázce se pak téměř výhradně sestává z citace právní úpravy imisí a z výkladových stanovisek judikatury. Toto pojetí žalovaného je opět nesprávné: otázka možných imisí z umísťované stavby je nepochybně jednou z otázek, kterou musí správní orgán posoudit, a v případě námitky týkající se imisí s nimi musí vypořádat. Na rozdíl od soudu v občanském soudním řízení, který skutečně otázku imisí může posuzovat pouze tam, kde už k imisi došlo, je povinností stavebního úřadu vyrovnat se při umísťování stavby i s otázkou imisí, které může umísťovaná stavba reálně způsobit. Nejvyšší správní soud v této souvislosti cituje z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. Rc 22 Cdo 572/2003, s nímž se plně ztotožňuje: „v řízení podle stavebního zákona lze uplatnit všechny námitky vycházející z vlastnických práv k pozemkům a stavbám, tedy i námitky obsahově odpovídající § 127 odst. 1 ObčZ. Na rozdíl od tohoto ustanovení, které poskytuje ochranu proti imisím již nastalým, se v řízení podle stavebního zákona lze domáhat ochrany proti imisím brozícím (budoucím, očekávaným).“ Z toho

jasně plyne, že námitky směřující proti budoucímu (dosud nerealizovanému) stavu, např. proti budoucím imisím, jsou v kompetenci stavebních úřadů. Žalovaný je proto povinen se s nimi ve svém rozhodnutí o umístění stavby vypořádat.

Žalovaný měl ve všech těchto případech řádně a srozumitelně odpovědět na námitky žalobců; tento nedostatek přitom nemůže napravovat až v žalobním či kasačním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, www.nssoud.cz). Krajský soud proto správně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud pak musel řešit otázku procesního postupu za situace, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo správně zrušeno, ovšem některé z důvodů, pro které tak krajský soud učinil, neobstojí. Touto otázkou se v nedávném usnesení zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že *„[z]de je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody ob stojí v podstatné, převažující, míře. V takové situaci Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí. (...) Jak žalovaný, tak i krajský soud v dalším řízení musí vycházet z toho, že o žalobě bylo rozhodnuto rozsudkem, který je třeba pojímat v jednotě s rozhodnutím o kasační stížnosti. To znamená, že pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“* (viz usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se výše ztotožnil s názorem krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pak nepochybně zrušujícím důvodem, který v tomto případě musí převážet nad ostatními zrušujícími důvody v rozsudku krajského soudu, jež zdejší soud označil za nesprávné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je nepochybně zásadním pochybením správního orgánu, která musí být bezpodmínečně a rychle odstraněna: zrušení rozhodnutí krajského soudu by nutnou nápravu pouze oddálilo bez jakékoliv přidané hodnoty pro účastníky řízení. Současně tímto postupem nedochází k narušení legitimních očekávání účastníků řízení, neboť argumentaci zdejšího soudu k nesprávně použitému právnímu předpisu krajským soudem a k otázce vadného měřítka nelze považovat za překvapivou a ze strany účastníků neočekávatelnou.

Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci naopak ve věci měli plný úspěch; náklady řízení v jejich případě tvoří mimosmluvní odměna jejich zástupkyně podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Soud proto přiznal žalobcům částku 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 456 Kč. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 2856 Kč. Soud naopak nepřiznal žalobcům částku za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě věci a paušální částku s ním spojenou, o něž zástupkyně žalobců žádala: zástupkyně totiž žalobce zastupovala již v řízení o žalobě před krajským soudem, a proto k úkonu spočívajícím v převzetí věci došlo již v řízení o žalobě, což také zohlednil krajský soud ve svém rozsudku.

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

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Marie
Žiřková
předsedkyně senátu