



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) B. A., b) D. A.**, oba zastoupeni Mgr. Milošem Procházkou, advokátem se sídlem Divadelní 4, Brno - střed, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno - střed, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2009, č. j. MMB/0043237/2009, sp. zn. OUSR/MMB/0247268/2008/3, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. P. K., 2. R. K., oba zastoupeni JUDr. Lenkou Štěpánkovou, advokátkou se sídlem Křenová 72, Brno - střed, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2011, č. j. 30 Ca 90/2009 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Dne 23. 8. 2006 podali manželé K. (dále jen „osoby zúčastněné na řízení“) žádost o vydání stavebního povolení na nástavbu zimní zahrady na části střechy stávajícího dvorního křídla rodinného domu č. p. 176 v B., v části obce H. Stavba zahrnovala i zřízení terasy s pergolou na zbylé části této střechy, přístavbu venkovního schodiště pro zajištění přístupu na terasu ze zahrady a zateplení uliční a dvorní fasády a jižní štítové stěny rodinného domu. Námitky proti tomuto stavebnímu záměru vznesli manželé A., vlastníci sousedního rodinného domu (dále „žalobci“), neboť se obávali zastínění pobytové místnosti v jejich domě a domnívali se, že by tím byla porušena rozhodnutí stavebního úřadu z roku

1984 a 1989. Úřad městské části Brno–Tuřany tyto námitky zamítl a dne 6. 2. 2007 vydal stavební povolení pod čj. STU/1098/2006/Sk-03.

[2] Žalobci podali proti stavebnímu povolení odvolání, které žalovaný zamítl nejprve rozhodnutím ze dne 20. 4. 2007. Následně bylo toto rozhodnutí k žalobě žalobců zrušeno Krajským soudem v Brně rozsudkem ze dne 14. 8. 2008, čj. 30 Ca 163/2007 – 39. Poté vydal žalovaný nové rozhodnutí, které je označeno v záhlaví rozsudku, jímž odvolání opětovně zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[3] Žalobci napadli žalobou i druhé rozhodnutí žalovaného o odvolání. Krajský soud tentokrát shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl. V odůvodnění shora označeného rozsudku poukázal především na to, že práva a povinnosti účastníků předchozích správních rozhodnutí (z roku 1984 a 1989) byly vázány na odlišný předmět řízení. Žádost o vydání stavebního povolení, kterou nyní podaly osoby zúčastněné na řízení, je však třeba posuzovat samostatně, a to pouze z toho pohledu, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení. Výrok rozhodnutí z roku 1989 o odstranění stavby je i nadále závazný, nemá však bezprostřední vliv na nyní přezkoumávané správní řízení.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítají, že stavební úřad musí respektovat svá vlastní předchozí rozhodnutí, tj. stavební povolení z roku 1984 a rozhodnutí o odstranění stavby z roku 1989. Na tom nic nemění ani fakt, že předmět těchto řízení se lišil od předmětu řízení současného. Stavební povolení z roku 1984 bylo podmíněno tím, že střecha nebude využívána jako terasa. Pokud by tedy byla střecha užívána jako terasa, bylo by porušeno stavební povolení. Stavební úřad nikterak neodůvodnil potřebu změny předchozích rozhodnutí, důvod jejich změny či neplatnosti nebo nezákonnosti. Předmět současného řízení byl shodný s předmětem předchozích řízení, a to změna již existující stavby rodinného domu.

[5] Stěžovatelé dále namítají, že již ve správním řízení v I. stupni uplatnili námitku obtěžování pohledem. Námitky je totiž třeba posuzovat dle jejich obsahu a významu, který jim přikládají podatelé, nikoliv pouze dle přesné slovní formulace. Stěžovatelé předložili stavebnímu úřadu rozhodnutí o odstranění stavby z roku 1989, z jehož obsahu je zřejmé, že odstranění bylo nařízeno z důvodu narušení intimity bydlení stěžovatelů, neboť stavebníkům by se jinak otevřel přímý pohled na zázemí rodinného domu stěžovatelů. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelé předložili ve stavebním řízení uvedené rozhodnutí, je zřejmé, že jejich námitky směřovaly právě k otázce narušení intimity bydlení nadměrným obtěžováním pohledem.

[6] Na závěr stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzením stěžovatelů, že uplatnili včas ve stavebním řízení námitku nadměrného obtěžování pohledem [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., III.A.]. Poté se vypořádal s námitkou zpochybňující závěr krajského soudu popisující vazbu mezi správními rozhodnutími z roku 1984 a 1989 a nyní přezkoumávaným správním rozhodnutím [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., III.B.]

III.A. *Uplatnění námítky ve stavebním řízení*

[10] Podání, jímž jsou i písemně uplatněné námitky ve stavebním řízení, je třeba vykládat podle jeho skutečného obsahu, nikoliv podle jeho označení (§ 37 odst. 1 správního řádu). To ovšem neznamená, že by správní orgán měl za podatele domýšlet, co asi chtěl či mohl chtít učinit, vyjádřit. Je totiž na podateli, aby v podání co možná jednoznačně vyjádřil, co je jeho účelem a obsahem (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 270).

[11] Starý stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb.), podle něhož je třeba tuto věc posuzovat, výslovně neupravoval obsahové náležitosti námitek účastníka řízení, narozdíl od nového stavebního zákona (§ 89 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., k tomu viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Z povahy věci a účelu námitek účastníků stavebního řízení plyne, že podstatou námitek je vyjádření všech důvodů nesouhlasu s žádostí stavebníka o povolení stavby, popř. vznesení a zdůvodnění požadavků na stanovení podmínek stavebního povolení.

[12] Stěžovatelé v námitkách, které doručili stavebnímu úřadu dne 12. 10. 2006, uvedli, že podmínkou č. 21 stavebního povolení z roku 1984 bylo uloženo provedení nepochůzná střechy. Předchozí majitel přesto pochůznou střechu provedl, rozhodnutím z roku 1989 mu bylo nařízeno odstranění započatého zábradlí, keramické dlažby a provedení nepochůzná střechy dle schválné projektové dokumentace z roku 1984. Obě tato rozhodnutí jsou staršího data, jsou však neměnná. Totéž stěžovatelé zopakovali i ve svém vyjádření ze dne 4. 12. 2006. Ani v jednom z těchto dokumentů není formulována námitka obsahující tvrzení, že nástavba zimní zahrady a zřízení terasy s pergolou povede k nepřiměřenému obtěžování stěžovatelů pohledem (tzv. imise pohledem). Stěžovatelé tvrdili pouze, že povolení nástavby by bylo v rozporu se stavebním povolením z roku 1984 a rozhodnutím o odstranění stavby z roku 1989.

[13] Je sice pravdou, že rozhodnutí o odstranění stavby z roku 1989, stejně jako stavební povolení z roku 1984 (konkrétně podmínka č. 21), jsou postavena na tom, že pochůzná střecha dvorního křídla rodinného domu, by narušila intimitu bydlení stěžovatelů z důvodu nadměrné imise pohledem. Z toho však nelze bez dalšího usuzovat, že poukazem na rozhodnutí z roku 1984 a 1989 stěžovatelé mínili namítat nepřípustnost provedení nástavby z důvodu imise pohledem.

[14] Stěžovatelé totiž mohli v řízení uplatnit minimálně dvě různé podoby argumentace proti stavebnímu záměru. Mohli namítat, že povolení nástavby brání podmínky obsažené ve stavebním povolení z roku 1984 (konkrétně podmínka č. 21), jejíž platnost byla potvrzena rozhodnutím o odstranění stavby z roku 1989. Nebo mohli tvrdit, že nástavbou by byli zkráceni na svém vlastnickém právu, neboť jejím provedením by byli vystaveni imisi pohledem, a ztratili by tak intimitu bydlení. Argumentace samozřejmě mohla být vedena oběma směry současně. Skutečnost, že stěžovatelé údajně připojili k námitkám kopii rozhodnutí z roku 1984 a 1989, podporuje stejnou měrou obě možné argumentační linie. Jinými slovy, z předložení těchto dokumentů nelze usoudit, že stěžovatelé, ačkoliv poukazovali na rozpor stavebního záměru s předchozími rozhodnutími, tím měli vlastně na mysli, že povolení stavby by vedlo k nadměrné imisi pohledem.

[15] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že stěžovatelé ve stavebním řízení uplatnili toliko námitku rozporu žádosti o stavební povolení s rozhodnutími z roku 1984 a 1989 (a to výslovně), nikoliv však námitku poukazující na dotčení jejich vlastnického práva nadměrnou imisí pohledem. Stěžovatelům nic nebránilo v tom, aby vznesli obě dvě námitky současně. Je však nemyslitelné ukládat stavebnímu úřadu, aby namísto stěžovatelů dovozoval, co asi tak mohlo být obsahem námitky, resp. aby jednoznačný obsah námitky poukazující na rozpor stavebního záměru se dvěma dříve vydanými rozhodnutími zaměnil za námitku imise pohledem, která není v písemných podáních stěžovatelů učiněných ve stavebním řízení obsažena ani v náznaku.

[16] Námitka je nedůvodná.

III.B.

Vztah mezi rozhodnutími z let 1984 a 1989 a posuzováním žádosti o nástavbu zimní zahrady

[17] Druhou kasační námitkou stěžovatelé tvrdí, že žádost o vydání stavebního povolení na nástavbu zimní zahrady a pergoly bylo třeba zamítnout s odkazem na podmínku č. 21 stavebního povolení z roku 1984, kterou stavební úřad přikázal provést střechu nad dvorním křídlem jako nepochůznou.

[18] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stavební povolení z roku 1984, které se týká dvorního křídla rodinného domu, nyní ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, nelze vnímat jako akt, který by jednou pro vždy konzervoval stavební prvky na příslušném pozemku a bránil jakýmkoliv stavebním úpravám. Stěžovatelé mají jistě pravdu v tom, že byť je stavební povolení již staršího data, je závazné; tedy závazné v tom slova smyslu, že bez příslušného povolení či jiného opatření dle stavebního zákona nelze měnit stávající stavbu, a odchýlit se tak od stavebním povolením schválené projektové dokumentace. Tyto účinky stavebního povolení lze demonstrovat na příkladu rozhodnutí z roku 1989, jímž bylo vlastníkům rodinného domu nařízeno provést odstranění těch částí stavby, které byly provedeny právě v rozporu s pravomocným stavebním povolením (jeho podmínkou č. 21).

[19] Stěžovatelé mají pravdu rovněž v tom, že stavební povolení z roku 1984 je neměnné, tj. že z hlediska formálního již nelze docílit jeho změny cestou opravných prostředků či soudního přezkumu. Právě v těchto intencích je třeba chápat i odůvodnění

rozhodnutí žalovaného, které označuje stavební povolení z roku 1984 za nepřezkoumatelné ve smyslu § 94 a násl. správního řádu (zákonu č. 500/2004 Sb.). Ustanovení § 94 a násl. správního řádu upravují podmínky (včetně lhůt) pro provedení přezkumného řízení. Z důvodu uplynutí lhůty pro využití mimořádných (ale i řádných) opravných prostředků proto nelze toto stavební povolení již přezkoumat.

[20] Stěžovatelé se naopak mýlí, pokud se domnívají, že stavební povolení z roku 1984 brání jakýmkoliv změnám stavby *pro futuro*. Krajský soud zcela správně akcentoval, že žádost o stavební povolení z roku 2006 představuje nový, zcela samostatný předmět řízení, který bylo třeba posoudit ze všech ve stavebním zákoně upravených hledisek (§ 61 stavebního zákona), tj. i s ohledem na možný zásah do vlastnického práva stěžovatelů. Přitom nebyl stavební úřad vázán stavebním povolením z roku 1984 v tom smyslu, že by automaticky musel zamítnout jakoukoliv žádost o změnu stavby, která by byla v rozporu s podmínkami dosud platného stavebního povolení. Pokud by tomu tak mělo být, což se domnívají stěžovatelé, vedlo by to k neakceptovatelným důsledkům. Stávající stavby, provedené v souladu se stavebním povolením, by totiž při tomto absurdním právním náhledu nebylo možné měnit, neboť povolení jakékoliv změny stavby by nutně znamenalo porušení podmínek původního stavebního povolení (zahrnujících i projektovou dokumentaci). Tvzení stěžovatelů, že vydáním stavebního povolení došlo k porušení podmínek stavebního povolení z roku 1984, je tedy zjevně nesmyslné.

[21] Nejvyšší správní soud rozumí obavě stěžovatelů, že by povolením a následnou realizací nástavby mohli být ve zvýšené míře obtěžováni pohledem sousedů na jejich rodinný dům a jeho okolí. Stavební zákon nabízel stěžovatelům k jejich ochraně institut námitek ve stavebním řízení. Pokud by stěžovatelé uplatnili v řízení v I. stupni námitku založenou na imisi pohledem, což však neučinili (viz část III.A. shora), musel by se jí správní orgán I. stupně zabývat. V této souvislosti by samozřejmě byl povinen vzít v úvahu, že již v minulosti byla rozhodnutími stavebního úřadu z roku 1984 a 1989 poskytnuta stěžovatelům ochrana před imisemi pohledem a vlastníkům sousední povinnosti bylo uloženo provést nepochůznou střechu nad dvorním křídlem jejich domu. Neznamená to nicméně, že by i v současné době musel stavební úřad dospět k obsahově shodnému rozhodnutí. V případě odlišného rozhodnutí by ovšem bylo nezbytné klást vyšší nároky na jeho odůvodnění, v němž by musel stavební úřad důkladně vyložit, z jakých důvodů se odchýlil od svých předchozích rozhodnutí.

[22] Soud na závěr shrnuje, že správní orgán I. stupně ani žalovaný nebyli při svém rozhodování o žádosti o stavební povolení na nástavbu zimní zahrady vázáni obsahem stavebního povolení z roku 1984. Jelikož stěžovatelé ve správním řízení nevznegli námitku obsahující tvrzení, že provedením nástavby budou vystaveni nadměrnému obtěžování pohledem, nebyla dána stavebnímu úřadu příležitost zabývat se touto otázkou, tím méně pak vlivem posouzení otázky imise pohledem v předchozích rozhodnutích z roku 1984 a 1989 na její posouzení v současnosti.

[23] Námitka je nedůvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[26] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobám zúčastněným na řízení uložena žádná povinnost, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. ledna 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu