



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce JUDr. V. P., proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. S-MHMP 78387/2010/OST/Pv/Zá, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2014, č. j. 5A 116/2010 – 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem jednotky č. 442 ve 4. patře domu C1 v bytovém komplexu „River Lofts“, ul. V. 1579/16, P. Odbor výstavby a územního rozhodování Úřadu městské části Praha 7 (dále též pouze „stavební úřad“) vydal pro uvedený bytový komplex kolaudační rozhodnutí dne 3. 7. 2008 s tím, že jednotka, kterou následně nabyl do vlastnictví žalobce (na základě kupní smlouvy ze dne 16. 9. 2008), byla zkolaudována jako ateliér (tj. nebytový prostor). Dne 13. 11. 2009 oznámil žalobce odboru výstavby a územního rozhodování Úřadu městské části Praha 7 (dále též pouze „stavební úřad“) změnu v užívání uvedené stavby na byt, dle § 127 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“, nebo „nový stavební zákon“). Stavební úřad rozhodnutím ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. MČ P7 053609/2009/OVT/Hál, žádost zamítl s tím, že dané prostory nejsou způsobilé obývání z důvodu nevyhovujícího proslunění. V případě vyhovění žádosti by stavba byla užívána v rozporu s čl. 24 vyhlášky č. 26/1999 Sb., o obecně technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „vyhláška OTHP“).

[2] Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu shledal žalovaný nedůvodné. Výrok prvostupňového správního rozhodnutí pouze změnil tak, aby jej uvedl do souladu s dikcí § 127 odst. 2 stavebního zákona v tehdy účinném znění (namísto zamítnutí žádosti tak žalobci zakázal změnu v užívání stavby). Městský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem, který nyní žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá kasační stížností.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[3] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že z ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 vyplývá, že jakákoli změna v účelu užívání stavby je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Názor žalobce, podle něž se písemný souhlas stavebního úřadu týká pouze změny užívání stavby, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat a bezpečnost nebo životní prostředí, nemá v citovaném ustanovení oporu.

[4] Soud dále odkázal na § 126 odst. 3 stavebního zákona, z něž dovodil, že změna v užívání stavby musí být kromě jiného v souladu s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy. Nesplňuje-li předmětný prostor č. 442 ve 4. patře domu C1 požadavky na proslunění bytu (což žalobce nikterak nezpochybňuje) a z toho důvodu byl zkolaudován jako ateliér, pak tento prostor není způsobilý k tomu, aby byl užíván jako byt. Nebylo proto možné souhlasit se změnou užívání daného ateliéru na byt, neboť tato změna v užívání by byla podle § 126 odst. 3 stavebního zákona v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem. Skutečnost, že prostor ateliéru stavebně a dispozičně odpovídá bytu, na uvedeném nic nemění, veřejným zájmem je, aby bytové jednotky splňovaly všechny stanovené požadavky, tj. i požadavky na proslunění dle čl. 24 tehdy platné vyhlášky OTHP.

[5] Podle městského soudu nelze souhlasit s názorem žalobce, že požadavek proslunění nechrání veřejné zájmy, ale zájmy soukromých subjektů. Požadavky na proslunění bytu jsou pevně stanoveny právním předpisem, tedy veřejný zájem na jejich dodržení nelze „zjišťovat poměřováním nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek“, jak žalobce v žalobě požaduje. Z tohoto pohledu je irelevantní i další žalobcovo tvrzení, že nedostatečné proslunění ateliéru mu z hlediska jeho soukromého zájmu nevádí.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[6] Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem [dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu

správního (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele městský soud posoudil žalobu „*nesprávně, pouze jednostranně, bez akceptace právní logiky a ústavněprávních principů*“.

[7] Stěžovatel navrhuje tři možné varianty řešení posuzovaného případu s tím, že ať už soudy přistoupí na kteroukoliv z nich, výsledkem by mělo být vyhovění jeho žalobě.

[8] Podle varianty I je účelem požadavku proslunění bytu ochrana soukromých zájmů vlastníků bytů. Z toho, že požadavky na proslunění bytu jsou pevně stanoveny právním předpisem, ještě nelze dovodit, že tyto požadavky jsou veřejným zájmem, argumentuje stěžovatel. Veřejný zájem v právu není samoučelným a anonymním institutem, musí se vždy někoho nebo něčeho týkat, a sice státu, společnosti, skupiny osob, třetích osob nebo veřejných statků. Požadavek na proslunění bytů se však týká jednotlivců jako potenciálních nebo skutečných soukromých vlastníků bytů. Vyhláška OTTP a vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, jsou nepochybně veřejnoprávními předpisy, čl. 24 a § 13 těchto vyhlášek však představují soukromoprávní prvky obsažené v uvedených předpisech. Pokud není veřejný zájem v právu samoučelný, pak je jen obtížné si představit, koho nebo co by stěžovatel ohrožoval, pokud by předmětný prostor na základě souhlasu užíval k bydlení. V této souvislosti stěžovatel odkázal rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93 (N 3/1 SbNU 23), a na bod 180. nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629).

[9] Podle varianty II sice požadavek dostatečného proslunění představuje veřejný zájem, avšak při omezení výkonu vlastnického práva tímto požadavkem je třeba vzít v úvahu princip přiměřenosti. Z judikatury Ústavního soudu totiž plyne imperativ, podle nějž opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (stěžovatel odkázal na bod 184. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Stěžovatel pak klade otázku, v čem spočívají klady veřejného zájmu představovaného požadavkem dostatečného proslunění, které přesahují omezení vlastnického práva zákazem užívání jednotky postavené jako byt k bydlení.

[10] Pod variantou III stěžovatel argumentuje, že pokud neplatí teze, podle níž by se vyslovením souhlasu s užíváním jednotky (ateliéru) jako k bydlení tato jednotka stala bytem, pak neexistují právní překážka zamezující vyslovení souhlasu s užíváním předmětné jednotky k bydlení. Právní předpisy totiž spojují požadavek proslunění pouze s bytem.

[11] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou sporu v posuzované věci je otázka, zda lze vyslovit souhlas s užíváním nebytového prostoru jako bytu, jestliže tento prostor nesplňuje požadavky dostatečného proslunění a z tohoto důvodu byl zkolaudován jako tzv. ateliér. Pro zodpovězení uvedené

otázky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve shrnout právní úpravu institutu změny v užívání stavby obsaženou ve stavebním zákoně v rozhodném znění, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[14] Ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona upravuje povinnost užívat stavbu pouze k povolenému účelu (tj. účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu). Změna v účelu užívání stavby je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu (§ 126 odst. 2 téhož zákona). Pokud je změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, jež vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, proběhne nejprve fáze standardního ohlašovacího nebo povolovacího procesu a poté následuje fáze oznámení o užívání stavby nebo vydání kolaudačního souhlasu (§ 126 odst. 4 uvedeného zákona). V nynějším případě se však stěžovatel domáhal tzv. „čisté změny užívání“.

[15] Oznámení změny v užívání musí dle § 127 odst. 1 stavebního zákona obsahovat „*popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky*“, k oznámení je zároveň nutno připojit „*doklad o vlastnickém právu ke stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy*“. Podle § 127 odst. 2 stavebního zákona pak platí, že pokud „*stavební úřad se změnou v užívání stavby souhlasí, zašle do 30 dnů ode dne jejího oznámení souhlas tomu, kdo změnu oznámil. V opačném případě rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, ve stejné lhůtě změnu v užívání stavby zakáže. Pokud stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení nevyjádří se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakáže, má se za to, že se změnou v užívání stavby souhlasí.*“

[16] Podle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby „*v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy*“. Citované ustanovení tedy upravuje, z jakých hledisek má stavební úřad změnu v užívání stavby posuzovat, respektive jaké jsou důvody pro zákaz provedení požadované změny.

[17] Stěžovateli byla změna v užívání stavby zakázána s tím, že daný prostor nesplňuje požadavky na proslunění stanovené v čl. 24 vyhlášky OTTP. Tato skutečnost vyplývá ze Studie oslunění a denního osvětlení obytného souboru River Lofts ze dne 25. 4. 2006, založené ve správním spisu. Stěžovatel uvedený závěr nijak nezpochybňuje, jeho námitky se omezují toliko na právní zhodnocení dané skutečnosti.

[18] Stěžovatel předně namítá, že požadavky na proslunění dle čl. 24 vyhlášky OTTP nechrání žádný veřejný zájem. K této námitce uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[19] Vyhláška OTTP byla vydána na základě § 143 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2000, podle něž bylo Hlavní město Praha vyhláškou vydanou v přenesené působnosti oprávněno stanovit obecné technické požadavky na výstavbu v hl. m. Praze. Pojem „obecné technické požadavky“ vymezoval § 138a zákona č. 50/1976 Sb. tak, že právnické

osoby, fyzické osoby a správní orgány byly „*povinny při navrhování, umísťování, projektování, povolování, realizaci, kolaudaci, užívání a odstraňování staveb postupovat podle obecných technických požadavků na výstavbu, obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace a technických požadavků stanovených prováděcími předpisy.*“

[20] Obdobně vymezuje „obecné požadavky na výstavbu“ rovněž nový stavební zákon. Podle § 2 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona se obecnými požadavky na výstavbu rozumí „*obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcím právním předpisem.*“ Právnícké osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou pak dle § 169 odst. 1 stavebního zákona „*povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu stanovené prováděcími právními předpisy.*“

[21] Vyhláška OTTP, jakožto prováděcí právní předpis ve smyslu výše citovaných ustanovení, upravuje, kromě jiného, „obecné požadavky na bezpečnost a užitné vlastnosti staveb“, zahrnující rovněž požadavky na „ochranu zdraví, zdravých životních podmínek a životního prostředí“. Oddíl, v němž jsou zmíněné požadavky stanoveny, obsahuje také čl. 24 následujícího znění:

„(1) *Prosluněny musí být všechny byty a ty pobytové místnosti, které to svým charakterem a způsobem využití vyžadují. Přitom musí být zajištěna zraková pohoda, zejména ochrana před oslněním a ochrana před nadměrnou tepelnou zátěží.*

(2) *Byt je prosluněn, je-li součet podlahových ploch jeho prosluněných obytných místností roven nejméně jedné třetině součtu podlahových ploch všech jeho obytných místností. Při posuzování proslunění se vychází z normových hodnot.*“

[22] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že účelem uvedeného ustanovení je konkretizace veřejného zájmu chráněného stavebním zákonem, a to zájmu na tom, aby stavba neohrožovala život a zdraví osob [k obecnému vymezení daného veřejného zájmu viz § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, ve vztahu k užívání staveb srov. § 120 odst. 2 a § 122 odst. 3 téhož zákona].

[23] Stěžovatelově argumentaci, podle níž by vyslovení souhlasu s jím oznámenou změnou v užívání stavby nikoho či nic neohrozilo a proklamovaný veřejný zájem ve skutečnosti nemá žádný reálný obsah, nelze přisvědčit. Stěžovatel sám nemusí subjektivně pociťovat žádnou újmu z bydlení v prostoru, který je nedostatečně prosluněn. Jinak tomu ale může být v případě nějaké třetí osoby, které by stěžovatel daný prostor eventuálně pronajal či prodal za účelem bydlení (s tím, že tato třetí osoba by se spolehla na to, že pokud stavební úřad vyslovil souhlas s užíváním prostoru jako bytu, pak tento prostor skutečně je plně způsobilý k bydlení). Kolaudační rozhodnutí a institut změny v užívání stavby přitom plní, kromě jiného, také informační funkci vůči třetím osobám. Zcela jistě není ve veřejném zájmu, aby stavba, která nesplňuje požadavky na ochranu zdraví osob

kladené právními předpisy na obytné prostory, získala úředně ověřený status, z něž by plynul opak.

[24] Uvedený závěr není v žádném rozporu s tezemi vyslovenými v rozhodnutích Ústavního soudu, na něž stěžovatel poukazuje. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/93 Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení zákona č. 39/1993 Sb., o pokutách a kaucích za nedodržování zákonů upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. V části nálezu, které se stěžovatel dovolává, Ústavní soud konstatoval, že zákon „zakládá nový odpovědnostní právní poměr“, který „slouží ochraně veřejného zájmu. To sice samo o sobě nečiní právní předpis normou veřejnoprávní, avšak má to význam pro celkový pohled na normu. V tomto směru není na závadu, že zákon chrání i soukromé zájmy občanů - restituentů.“ Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 83/06 Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (přičemž návrhu zčásti vyhověl a zčásti jej zamítl). V bodě 180. nálezu, který je součástí pasáže zachycující obecná východiska, z nichž Ústavní soud při svém rozhodování vycházel, se uvádí, že zákoník práce je „významným kodexem regulujícím právní vztahy na pomezí veřejného a soukromého práva; v moderním právním pojetí ostatně již není hranice mezi právem veřejným a soukromým chápána tak ostře jako v době minulé, takže soukromoprávní prvky lze mnohdy vysledovat i v právním vztahu v zásadě veřejnoprávním a naopak.“

[25] Nejvyšší správní soud se v obecné rovině plně ztotožňuje s tezí, podle níž předěl mezi soukromým a veřejným právem nelze chápat striktně, sám v mnoha případech judikoval stejně. V posuzované věci však tato argumentace není příhodná, neboť čl. 24 vyhlášky OTPP nelze považovat za čistě „soukromoprávní prvek“ v jinak veřejnoprávním předpisu, jak plyne z výše podaného rozboru.

[26] Správní orgány tedy měly při posuzování stěžovatelem oznámené změny v užívání předmětné stavby povinnost hodnotit, zda lze se změnou vyslovit souhlas, rovněž z hlediska splnění povinností stanovených v čl. 24 vyhlášky OTPP.

[27] Stěžovatel pro případ, že by Nejvyšší správní soud nepřistoupil na jeho názor, podle něž není v posuzované věci dotčen žádný veřejný zájem, namítl, že je nutné aplikovat princip přiměřenosti a poměřovat intenzitu zásahu do chráněného veřejného zájmu s mírou, v níž jsou omezována jeho základní práva a svobody (coby vlastníka předmětného ateliéru).

[28] K provedení testu proporcionality, kterého se stěžovatel domáhá, však Nejvyšší správní soud v dané věci nevidí žádný prostor. Stavební zákon sice umožňuje povolit v jednotlivých odůvodněných případech výjimku z obecných požadavků na výstavbu. Povolení takové výjimky je však možné „pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu“ (§ 169 odst. 2 stavebního zákona). Vyhláška OTPP v čl. 63 stanoví, z kterých ustanovení vyhlášky lze v odůvodněných případech povolit výjimku, čl. 24 však mezi nimi

není. Správní orgány tedy neměly žádný prostor k poměřování dotčeného veřejného zájmu a stěžovatelových základních práv. Jestliže tak stěžovatel koupil nemovitost, která byla zkolaudována jako nebytový prostor, neboť nesplňovala některou z podmínek stanovenou obecnými požadavky na výstavbu pro prostory určené k bydlení (příčemž právní předpis neumožňuje stavebnímu úřadu z této podmínky v odůvodněných případech slevit), pak musel být srozuměn s tím, že bude omezen v možnostech využití takové nemovitosti. Nemůže se následně domáhat vyslovení souhlasu s užíváním předmětného prostoru jako bytu a argumentovat, že zákaz takové změny v užívání představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Stěžovatelem odkazovaná pasáž nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (tj. bod 184. uvedeného nálezu) se navíc týká testu proporcionality prováděného v souvislosti s abstraktní kontrolou ústavnosti zákona ze strany Ústavního soudu. V nynějším případě je však předmětem soudního posouzení zákonnost postupu správních orgánů v konkrétní věci.

[29] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou také námitku, podle níž by se vyslovením souhlasu s užíváním jednotky (ateliéru) jako k bydlení tato jednotka nestala bytem, a tak neexistují právní překážka zamezující vyslovení souhlasu s užíváním předmětné jednotky k bydlení (neboť právní předpisy spojují požadavek proslunění pouze s bytem). Jak uvedl žalovaný i městský soud, pokud by stavební úřad vyslovil souhlas se změnou v užívání stavby jako bytu, pak by se z předmětné jednotky stal byt ve smyslu stavebního zákona. Jestliže by stavební úřad vyslovil souhlas se změnou užívání dané stavby, v podstatě by tím aproboval jednání, které nese znaky obcházení zákona.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 18. února 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu