



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) V. V., b) M. V., c) V. Vl.**, všichni zastoupeni JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Resslova 1253/17a, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2014, č. j. MHMP 218423/2014, v řízení o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 3A 49/2014 - 46,

t a k t o :

I. Kasační stížnosti se zamítají.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek městského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 25. 5. 2016, č. j. 3A 49/2014 - 46, zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, kterou se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2014, č. j. MHMP 218423/2014, kterým bylo zamítnuto jako nepřipustné jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10 ze dne 25. 8. 2011, č. j. P10-092618/2011, kterým byla povolena stavba - stavební úpravy podkroví - dvou bytových jednotek v bytovém domě na pozemku parc. č. X, v katastrálním území M., P. 10, M. č. p. 5, U T. 1.

[2] Městský soud při rozhodování o žalobě vycházel z následujících skutkových zjištění. Projektová dokumentace obsahuje detailní popis půdní vestavby – dvou bytových jednotek v objektu na adrese U T. 1, P. 10, č. p. 5, v katastrálním území M. Dle průvodní zprávy se jedná o vybudování dvou nových bytových jednotek v původním prostoru stávajícího bytového domu. Z technické zprávy, architektonického a stavebního řešení vyplývá, že vestavba půdního prostoru kopíruje stávající hranice obvodu stavby a zastavěná plocha domu se nemění. Při pohledu na stavbu reprezentují nový stav na každé straně domu tři vikýře s okny posazené na střeche, které nepřesahují půdorys již existující střechy. V případě štitových pohledů reprezentuje nový stav na každé straně domu jeden vikýř s oknem posazeným na střeche, který nepřesahuje půdorys již existující střechy. Na všech stranách domu existovala již za původního stavu okna v 2. nadzemním podlaží.

[3] Po právní stránce městský soud uvedl, že předmětem právního posouzení je otázka, zda žalobcům přísluší právo být účastníky stavebního řízení dle § 109 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“). V daném případě je nesporné, že žalobci jsou vlastníky sousedního pozemku parc. č. X v katastrálním území M., který sousedí s parcelou, kde došlo k posuzovaným úpravám. Městský soud se tedy zaměřil na to, zda bylo vlastnické právo žalobců přímo dotčeno navrhovanou stavbou, a dospěl k závěru, že nikoliv. Ohledně námítky žalobců, že vybudováním římsy a vikýřového okna došlo k podstatnému přesahu stavby nad pozemek žalobců, dospěl městský soud k závěru, že takový přesah nevyplývá z projektové dokumentace, a pokud skutečně k přesahu došlo, pak k němu nedošlo v důsledku vydání stavebního povolení, ale v důsledku jednání stavebníka. Stejně se městský soud vypořádal i s námitkou žalobců, že při provádění stavby byla vyvěšována stavební zařízení nad pozemek žalobců. K námitce žalobců, že nově vybudovanými okny dojde k zmnožení počtu osob, které budou svým výhledem zasahovat žalobcům do jejich práva na soukromí, městský soud uvedl s odkazem na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, že o imisi pohledem lze uvažovat pouze v mimořádných případech, kdy dochází až k šikanóznímu narušování soukromí vlastníka sousední nemovitosti, což žalobci netvrdí. Dále městský soud uvedl, že k aplikaci § 28 odst. 1 správního řádu nedošlo, neboť správní orgán neměl pochybnosti při úvahách o účastenství žalobců a při aplikaci § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

[4] Z výše uvedených důvodů proto městský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl.

II. Kasační stížnosti žalobců a vyjádření žalovaného

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v kasačních stížnostech podaných v zákonné lhůtě uplatnili důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně interpretoval ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a rozhodl nezákonně, když žalobcům postavení účastníků řízení nepřiznal. Závěry městského soudu jsou předčasné, protože se zabýval mírou dotčení práv žalobců, která však měla být posouzena v rámci stavebního řízení za plného respektování účastnických práv žalobců. Stěžovatelé předně namítají, že již

pokračování

z projektové dokumentace plyne, že nové vikýřové okno nepatrně přesáhne obvodovou zeď domu, o tvrzených 5 cm, nikoliv však stávající přesah střechy. Na tuto skutečnost byl soud upozorněn ve vyjádření žalovaného ze dne 12. 6. 2014. Dle názoru stěžovatelů již tato skutečnost postačuje k závěru, že stěžovatelé mohli být přímo dotčeni na svých vlastnických právech.

[7] Stěžovatelé dále namítají, že soud řešil konečnou odpověď na námitku žalobců o zmnožení počtu osob, které svým výhledem budou zasahovat do ústavně zaručeného práva žalobců na soukromí. Námitka stěžovatelů přitom směřovala k tomu, že tato skutečnost je způsobilá založit pochybnost o tom, že stavbou může dojít k dotčení vlastnického práva stěžovatelů. Možnost zasažení do práv stěžovatelů dokládá i obšírné posouzení městským soudem, ke kterému ale mělo dojít ve stavebním řízení, které mělo být vedeno při respektování účastnických práv stěžovatelů.

[8] Závěrem stěžovatelé namítají, že dotčení práv vlastníků sousedních pozemků stavebními pracemi vyplývá ze stavební dokumentace, neboť je nepochybné, že se stavba nachází na samé hranici pozemků, a tato skutečnost by sama o sobě měla vzbudit pochybnosti o možném dotčení práv stěžovatelů. Stěžovatelé uzavírají, že z důvodů výše zmíněných měli být dle ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona účastníky řízení o vydání stavebního povolení, případně měli být za účastníky považováni při subsidiárním použití § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád").

[9] Z výše uvedených důvodů stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 7. 7. 2016, č. j. MHMP 1173294/2016, v němž uvedl, že stěžovatelé stále jasně nespécifikovali, v čem spatřují přímé dotčení svých vlastnických práv stavbou. Žalovaný poukázal na skutečnost, že účastenství ve stavebním řízení nezakládá prosté sousedství, ale právě také přímé dotčení na právech. Pokud jde o stěžovatelé tvrzený přesah vikýřového okna o cca 5 cm nad pozemek stěžovatelů, je tento zcela v toleranci střední souřadnicové chyby (body převzaté ze schváleného návrhu pozemkových úprav se považují za body určené se základní souřadnicovou chybou $m_{xy} = 0,14$ m, nepřesnost tedy může být až ± 14 cm) a lze jej tedy považovat za zanedbatelný, navíc nepřesáhne existující přesah střechy. Ohledně možného subsidiárního použití § 28 správního řádu žalovaný uvedl, že stavební úřad nemohl vydat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, neboť stěžovatelé své účastenství tvrdili až v odvolání proti stavebnímu povolení. V takovém případě se otázka účastenství řeší v rozhodnutí o odvolání ve věci samé, kdy odvolací správní orgán musí mimo jiné posoudit, zda odvolání bylo podáno osobou k tomu oprávněnou, tedy účastníkem řízení. Pokud shledá nesplnění této podmínky, postupuje dle ustanovení § 92 správního řádu a odvolání jako nepřipustné zamítne. V dalším žalovaný odkazuje na rozhodnutí o odvolání ze dne 21. 2. 2014, č. j. MHMP 218423/2014, a na vyjádření k obsahu žaloby ze dne 12. 6. 2014.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Dle ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, *je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.*

[13] Dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, *za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*

[14] Jelikož v celém řízení nebylo sporu o tom, že stěžovatelé jsou vlastníky pozemku sousedícího s předmětnou stavbou, byla předmětem právního posouzení otázka, zda mohlo být vlastnické právo stěžovatelů přímo dotčeno povolovanou stavbou.

[15] Předně Nejvyšší správní soud hodnotil obecně uplatněnou námitku stěžovatelů, že se městský soud neměl zabývat mírou dotčení práv stěžovatelů, ale měl tak učinit správní orgán při rozhodování o věci, při plném respektování účastenství stěžovatelů. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že postup městského soudu byl správný. Žaloba stěžovatelů mířila proti rozhodnutí o odvolání, ve kterém se správní orgán musel účastenstvím zabývat, aby mohl dospět k závěru, zda stěžovatelům vůbec náleží aktivní legitimace k podání opravného prostředku. Musel si tedy sám učinit závěr o tom, zda jsou stěžovatelé účastníky řízení podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Na základě závěru, že stěžovatelé účastníky nejsou, zamítl odvolání jako nepřipustné. Pokud měl městský soud rozhodnout v následném řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí, musel se tedy kritérii účastenství stěžovatelů zabývat věcně v rámci žalobních bodů a posoudit, zda tato kritéria stěžovatelé splňují.

[16] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelů, že vybudováním vikýřových oken došlo k přesahu obvodové zdi, tento přesah vyplývá z projektové dokumentace a jedná se o přímé dotčení práv stěžovatelů stavbou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tvrzený přesah římsy vikýřových oken přes obvodovou zeď vyplývá nejen ze stavební dokumentace, ale také z tvrzení žalobců a vyjádření žalovaného v předcházejícím řízení. Tato skutečnost je tedy shledána nespornou. Z projektové dokumentace však dále vyplývá, že již ve stavu před zahájením stavebního řízení přesahovala obvodovou zeď střecha předmětné stavby, která tak zasahovala nad pozemek stěžovatelů. Nepatrný přesah římsy vikýřových oken přitom ani zdaleka nedosahuje již stávajícího přesahu střechy. Ačkoliv tedy římsa přesahuje obvodovou zeď, nepřesahuje stávající střechu stavby. Z těchto skutečností je zřejmé, že stěžovatelé nebudou touto změnou stavby přímo dotčeni, neboť případný přesah sousední stavby nad jejich pozemek se nezmění.

pokračování

[17] Další námitkou, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval, je zmnožení počtu oken směřujících na pozemek ve vlastnictví stěžovatelů a z toho důvodu zvýšený počet osob, které budou svým výhledem zasahovat do práva stěžovatelů na soukromí. Jak vyplývá z projektové dokumentace, na pozemek stěžovatelů již před zahájením stavebního řízení směřovala okna z předmětné stavby. K možnosti považovat obtěžování pohledem za imisi se vyjádřil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1629/99, když dovedl, že *„aby bylo možno obtěžování pohledem považovat za imisi, muselo by jít o mimořádnou situaci, při které by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti; zpravidla by šlo o případy, kdy vlastnické právo by bylo zneužíváno k nahlížení do sousední nemovitosti za účelem narušování soukromí sousedů anebo by došlo ke stavební změně, umožňující nahlížení do dosud uzavřených prostor, přičemž tuto změnu by neodůvodňovaly oprávněné zájmy toho, kdo změnu provedl. Při posuzování věci je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech účastníků řízení. Je též třeba vycházet ze skutečnosti, že obecně nelze ukládat těm, kdo mají faktickou možnost nahlížet do cizích oken, aby provedli taková opatření, kterými by tuto možnost vyloučili; to by znamenalo, že vlastníci nemovitostí by byli nuceni je ohradit takovým způsobem, že by z nich nebyl možný výhled na cizí nemovitosti, resp. by byli nuceni zřizovat okna situovaná jen tak, že by z nich nebylo vidět sousední nemovitosti. Stejně by bylo třeba ohradit veřejná prostranství, ze kterých je vidět např. do oken bytů. Proto je – v souladu s dlouhodobě respektovanými zvyklostmi – na tom, kdo se cítí být obtěžován pohledem, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila. Tomu odpovídá praxe pořizování záclon, závěsů, žaluzií, neprůhledných plotů apod., těmi, kdo nechtějí být takto obtěžováni, nikoliv těmi, kdo by mohli do domů, příp. jiných nemovitostí nahlížet.“* Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu, jehož závěry jsou aplikovatelné i na nyní řešenou věc, je možné pohled považovat za imisi jen v mimořádných případech a v ostatních případech je na těch, kteří si připadají možným pohledem obtěžováni, aby pomocí různých technických řešení zabránili ostatním na svůj pozemek nebo do své nemovitosti hledět. Daný případ však v tomto ohledu mimořádný není, když ani stěžovatelé neuvedli důvody, které by mohly soud dovést k závěru o nadměrném sledování (resp. dotčení) jejich pozemku z nově zbudovaných oken v porovnání s běžným užíváním oken u obytných prostor.

[18] K námitce stěžovatelů, že během stavebních prací byli obtěžováni imisemi, vyvěšováním stavebních zařízení nad pozemkem v jejich vlastnictví a ostatní stavební činností, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani tato námitka není důvodná, přičemž vyhodnotil závěry městského soudu jako správné. Správní orgány ve stavebním povolení uložily stavebníkovi podmínky provádění stavby, které zabráňovaly nadměrnému zasahování do vlastnického práva stěžovatelů. Městský soud přiléhavě poukázal na § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze kterých vyplývá, že výkon vlastnického práva je limitován přiměřeností zásahů do práv druhých. Pokud tedy správní orgány zavázaly stavebníka určitými podmínkami a z projektové dokumentace nevyplývá, že by stavební práce znamenaly nutnost nepřiměřených zásahů do práv stěžovatelů, jsou stěžovatelé povinni strpět provádění přestavby a imise, které nesporně provázejí každou stavbu, s tím související. V případě, že dojde při provádění stavby k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníků okolních nemovitostí, jsou tito oprávněni bránit svá práva např. v řízení dle občanského soudního řádu. Na rozhodování o vydání stavebního povolení nemá toto následné porušení povinností vliv, neboť nelze v každém stavebním řízení

s předstihem předpokládat, že stavebník své povinnosti poruší a zasáhne tak mírou nepřiměřenou do práv ostatních oprávněných subjektů.

[19] Stěžovatelé také namítli, že pokud nebyli zahrnuti do okruhu účastníků podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, měli být za účastníky považováni při subsidiárním použití § 28 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelé před správním orgánem I. stupně namítali skutečnost, že měli být vzati za účastníky řízení v podání datovaném 3. 8. 2012, které bylo správnímu orgánu doručeno 6. 8. 2012. Jak sami uvádějí, činí tak až v souvislosti se zahájením stavby dle vydaného stavebního povolení, které mělo nabýt právní moci 13. 9. 2011. Procesní postup podle § 28 odst. 1 správního řádu je však možný pouze v průběhu řízení. Po vydání rozhodnutí, v tomto případě stavebního povolení, již není možné usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu vydat. Nelze tedy stěžovatele ani za účastníka považovat. Správní orgán již vydané rozhodnutí nemůže sám zrušit nebo změnit na základě podání osob, které se považují za účastníky řízení. Ke zrušení nebo změně rozhodnutí může dojít jen z důvodů specifikovaných v příslušných procesních předpisech. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147). Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že v daném případě se správní orgány účastenstvím zabývaly, přičemž nedospěly k žádným pochybnostem o okruhu účastníků a s ohledem na projektovou dokumentaci sestavily okruh účastníků pouze z vlastníků stavby a vlastníků pozemku, na kterém stavba stojí. Zároveň se zabývaly i možným účastenstvím podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, přičemž již správní orgán I. stupně konstatoval, že „*vlastnická práva vlastníků okolních nemovitostí nemohou být stavbou (jejím provedením a prováděním) přímo dotčena, neboť se jedná o půdní vestavbu ve stávajícím domě*“ (viz rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10 ze dne 25. 8. 2011, č. j. P10-092618/2011). Podání stěžovatelů, ve kterém namítají, že měli být účastníky řízení o vydání stavebního povolení, tedy bylo správními orgány vzato jako odvolání proti vydanému stavebnímu povolení a řádně vypořádáno v odvolacím řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl jako nedůvodné. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé v soudním řízení úspěch neměli, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

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

pokračování

V Brně dne 19. října 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu