



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) J. T. a b) J. M.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) M. H. a II) P. H., oba zastoupeni JUDr. Martinem Doubravou, Ph.D., advokátem se sídlem U první baterie 643/1, Praha 6, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2015, č. j. MHMP 219657/2015, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 15. 4. 2015, č. j. MHMP 633214/2015, o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2018, č. j. 5 A 56/2015 – 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci a osoby zúčastněné na řízení jsou sousedé. Osobám zúčastněným na řízení stavební úřad povolil na jejich pozemku u rodinného domu umístit garáž ve vzdálenosti 1,5 m od hranice pozemku ve vlastnictví žalobců, s čímž žalobci nesouhlasí. Řadu výhrad uplatnili již v odvolacím řízení před žalovaným a jejich žalobu proti druhostupňovému rozhodnutí zamítl i Městský soud v Praze.

[2] Protože s jeho rozsudkem označeným v záhlaví (dále „městský soud“ a „napadený rozsudek“) nesouhlasí, podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Namítl tedy nesprávné právní posouzení, vady správního řízení a existenci jiné vady řízení před soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[3] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[4] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[5] Stěžovatel brojil nejprve proti závěru městského soudu, že na území hlavního města Prahy se neuplatní pravidla stanovená vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška 501/2006 Sb.“), která mimo jiné stanoví pro předmětnou garáž minimální odstupovou vzdálenost 2 metry od hranice pozemku stěžovatele (§ 25 odst. 5).

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a doplnil další odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu potvrzující správnost názoru, že správní orgány důvodně vycházely z vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „vyhláška OTHP“), neboť vyhláška 501/2006 Sb. se neužije; osoby zúčastněné na řízení se vyjádřily shodně.

[7] Městský soud v napadeném rozsudku vyslovil, že v posuzované věci správní orgány správně aplikovaly vyhlášku OTHP, neboť *zákonně zmocnění* umožňovalo hlavnímu městu přijmout pro své území vlastní právní úpravu, a tím vyloučit úpravu obecnou. Vyhláška OTHP byla vydána na základě § 143 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); nyní je zmocnění uvedeno v § 194 písm. e) aktuálně účinného stavebního zákona – zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“). Tento závěr byl vysloven již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 As 111/2015 - 67, a později znovu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 8 As 69/2017 - 62, který městský soud správně citoval. Vzhledem k tomu, že není důvod se od prejudikatury odchýlit, lze znovu odkázat na důvody tam podrobně vyložené a uzavřít, že tato kasační námitka není důvodná.

[8] Druhou kasační námitkou stěžovatel brojil proti tomu, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho odvolací námitkou, že navrhovaná stavba garáže svou hmotou vytváří

pokračování

nepřirozený zásah do zahrad v zástavbě rodinných vil při ulici Na Pískách i Nad Šárkou vybudovaných ve 30. letech minulého století a v jejich okolí, a to jak architektonickým ztvárněním, tak i nepřirozeným umístěním na pozemku. Nárůst zastavěné plochy pozemku výrazně převyšuje doplňkové stavby v okolních zahradách. Nesouhlasí s poukazem soudu na to, že postačí, že žalovaný odkázal na prvostupňové rozhodnutí, které se námitkami stěžovatele zabývalo dostatečně.

[9] Městský soud přitakal žalobcům v tom, že ze stavebního zákona a vyhlášky OTHP je zřejmé, že stavba musí respektovat architektonické a urbanistické hodnoty lokality a citoval relevantní čl. 4 odst. 1, čl. 8 odst. 1, čl. 13 odst. 1 a čl. 22 odst. 1. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že se správní orgány zabývaly souladem stavby garáže s urbanistickým a architektonickým rázem v dané lokalitě dostatečně, a neshledal, že by vykročily z mezí správního uvážení a dopustily se svévole. Uvedl detailní argumenty (zejména odstavce 31 až 33 odůvodnění napadeného rozsudku), na nichž založil svůj závěr, proč považuje posouzení správními orgány za dostačující a argumentaci v žalobě za nedůvodnou. Poukázal při tom na relevantní skutečnosti patrné z podkladů založených ve spise (zejm. vyšší neprůhledný laťový plot žalobců na společné hranici, dřevěná kůlna na jejich pozemku, samostatná garáž ve vlastnictví stěžovatele na hranici s jiným pozemkem, fotografie vozidel parkujících na nezpevněném povrchu pozemku žalobců, katastrální mapa s příklady jiných garáží v okolí).

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření s posouzením městského soudu zcela ztotožnil. Osoby zúčastněné na řízení kromě toho ještě dodaly, že garáž byla navržena v nejmenších možných rozměrech pro umístění dvou aut a přesně ve stylu a barevném provedení domu, takže nepůsobí jako cizorodý prvek. Poukázaly na konkrétní příklady umístění garáží v zahradách z nejbližšího okolí zástavby na Hanspaulce popírající přesvědčení stěžovatele, že jejich stavba narušuje její ráz.

[11] Nejvyšší správní soud po podrobném prostudování obsahu spisů a výtek vznášených žalobci v průběhu správního a soudního řízení dospěl k závěru, že městský soud vykreslil poměry v místě tak, že je zřejmé, že výtky stěžovatele nejsou důvodné. Stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí přehledně vypořádal všechny uplatněné námitky účastníků a žalovaný se s jeho zjištěními a úvahami ztotožnil. Podstata výtek stěžovatele byla v průběhu celého správního řízení stejná a správní orgány na ně dostatečně reagovaly (v prvostupňovém rozhodnutí pod body 1.1, 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., 3.6., 5.1., 5.2., 5.3. a 5.7.). Žalovaný v napadeném rozhodnutí posoudil námitky odvolatelů včetně stěžovatele a na straně 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí se s podrobným posouzením stavebního úřadu ztotožnil a připojil poněkud zobecňující závěr, že navrhované umístění stavby garáže, její půdorysná stopa, výška, hmota a návaznost na okolní zástavbu odpovídají prostředí jak z hlediska urbanistického, tak z hlediska architektonického. Nezjistil, že by stavební záměr byl v rozporu s veřejnými zájmy, požadavky na pohodu bydlení a zdravé životní prostředí, či že by zapříčinil obtěžování okolí nad přípustnou míru /viz část „Ad. 2)“/. Námitkám zásahu do vlastnických práv, pohody bydlení a charakteru lokality se žalovaný věnoval na stranách 5 a 6 napadeného rozhodnutí, v části „Ad. 6)“. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že posouzení správních orgánů obou stupňů bylo výsledkem rozumného uvážení a posuzovaný stavební záměr poté, co byl stavebníky (i v důsledku výhrad různých účastníků řízení) poměrně výrazně zredukován, svým

umístěním ani provedením ráz lokality nenarušuje, což je zřejmé i z porovnání s doplňkovými stavbami z okolí, a do práv stěžovatele (žalobců) nezákonně nezasahuje. Městský soud tedy důvodně shledal přístup žalovaného opírajícího se o skutečnosti uvedené v prvostupňovém rozhodnutí jako akceptovatelný a nepovažoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

[12] Třetí kasační námitkou stěžovatel městskému soudu vytýká, že dokumentaci stavby, na základě níž žalovaný rozhodoval, považoval za sice neúplnou, ale neshledal v tom důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Podle stěžovatele k předmětnému záměru dokumentace chybí, což má význam zejména proto, že na chybějících částech závisí posouzení námitek účastníků, a nelze proto říci, že by v žalobě nebylo uvedeno, jak tím bylo zasaženo do práv stěžovatele.

[13] K tomu se žalovaný vyjádřil tak, že zopakoval, že záměr byl objektivně přezkoumatelný na základě dokumentace, kterou stavebníci předložili; ani koordinací situací výkres nechybí, ač to stěžovatel tvrdí. Dokumentace odpovídá druhu a významu stavby, je z ní patrná výška garáže i vzdálenost od okolních staveb a pozemků. I osoby zúčastněné na řízení považovaly dokumentaci za dostačující, neboť vycházela z podrobné dokumentace pro rekonstrukci celého domu, a podotkly, že upuštěním od záměru propojit garáž s domem závětrím a snížením její výšky na minimum se snažili vyhovět připomínkám žalobců.

[14] Městský soud v napadeném rozsudku předeslal, že stavba garáže, jejíž umístění je předmětem řízení, byla součástí celkové rekonstrukce rodinného domu a jeho propojení se zamýšlenou přístavbou zádveří. Většina dokumentace (dle přílohy vyhlášky č. 499/2006 Sb. O dokumentaci staveb) byla zpracována již v prosinci 2012 a zčásti k dubnu a květnu 2013. Není sporu o tom, že zmíněná vyhláška předpokládá, že rozsah a obsah dokumentace musí odpovídat především druhu a významu stavby, jejímu umístění, ale i účelu atd. Městský soud souhlasil se žalobci v tom, že se žalovaný měl v napadeném rozhodnutí blíže vypořádat se změnou záměru (upuštění od vybudování závětrí a snížení garáže) a požadavky kladenými na aktuální záměr. S ohledem na konkrétní okolnosti případu, tj. především charakter stavby a podmínky v okolí, však dospěl k závěru, že rušit žalobou napadené rozhodnutí jen pro takové nedostatky by bylo formalistické. Žalobci podle něho nespecifikovali, jak by mohlo být neúplnou dokumentací (zejména chybějící koordinací situací s aktuální výškou osazení stavby a průběhem terénu a pohledy) zasaženo do jejich práv, případně že by jim z tohoto důvodu bylo zabráněno některá práva uplatnit.

[15] Nejvyšší správní soud připouští, že aktualizovaná dokumentace by jistě byla pro posouzení podmínek pro umístění stavby i pro pozdější přezkum zákonnosti správního řízení a výsledného rozhodnutí vhodnější, nicméně nesdílí názor stěžovatele, že se jedná o důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Oproti původnímu záměru došlo k posunutí plánované stavby o 1,5 m směrem od hranice pozemku stěžovatele a ke snížení výšky; závětrí bylo zcela vypuštěno. Podle soudu jde o změny sice podstatné, nicméně nejsou takového rázu, aby bylo nutné říci, že původní dokumentace ke komplexu stavebních úprav je zcela nepoužitelná. Je tomu tak proto, že jde o změny představující *redukcí* původního záměru, vyhovující připomínkám několika účastníků

pokračování

územního řízení (sousedů), a zároveň platí, že všechny rozměry relevantní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí z pohledu uplatněných žalobních námitek jsou z podkladů zcela zřejmé (odstup od pozemku stěžovatele, od jeho obytného domu, výška garáže nad terénem atd.). Pokud jde o specifikaci dotčení stěžovatele uvedenými nedostatky, ten ani v kasační stížnosti neosvětlil, která z jeho námitek nemohla být řádně posouzena proto, že chyběla část dokumentace. Posouzení provedené městským soudem je správné.

[16] Ve čtvrté kasační námitce přestřel stěžovatel argumentaci, že byl oprávněn namítat nezákonnost výjimky, která byla udělena pro odstup stavby od pozemku p. č. X v k. ú. D. patřícího třetí osobě (0 m namísto stanovených 1,5 m), neboť tím došlo zároveň k přiblížení garáže ke studni stěžovatele, takže jeho vlastnická práva mohla být rozhodnutím o výjimce přímo dotčena, a měl proto v řízení o ní postavení účastníka. Postavení účastníka řízení o výjimce mu náleželo také proto, že toto řízení bylo vedeno společně s řízením o umístění stavby garáže. Protože se městský soud námitkou nezákonnosti rozhodnutí o výjimce věcně nezabýval, když vyšel z nesprávného právního názoru, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení o výjimce, nedostal své povinnosti řádně posoudit veškeré žalobní body, a proto by měl být jeho rozsudek zrušen.

[17] Žalovaný i osoby zúčastněné na řízení setrvali na svém přesvědčení, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení o výjimce, a tak nemohl namítat nezákonnost jejího udělení.

[18] Městský soud připomněl rozsudek ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, kde rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že účastenství v řízení o povolení výjimky se řídí § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky též další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Městský soud proto hodnotil, zda mohl být stěžovatel, ač není vlastníkem pozemku, k jehož hranici se stavba díky výjimce přiblížila, přímo dotčen na svých právech, a to vzhledem k jeho argumentaci, že udělení výjimky znamená rovněž přiblížení stavby k jeho studni (kvůli manipulaci s vozidly dojde podle stěžovatele k nárůstu imisí jako je prach a hluk oproti situaci, kdy by garáž byla o předepsaných 1,5 m dál). Předeslal, že ne každé zmenšení vzdálenosti zakládá automaticky přímé dotčení a účastenství v řízení o výjimce, a uzavřel, že v tomto případě jde o minimální změnu vzdálenosti, která nemá vliv na úbytek vody ve studni a průsaky látek, a připomněl, že sami žalobci navrhovali větší zahloubení garáže, což neladí s jejich obavami o blízkou studnu. Ohrožení vody ve studni stěžovatele zmenšením vzdálenosti o 1,5 m vyhodnotil soud jako hypotetické, a proto nepovažoval dotčení na právech stěžovatele za reálně myslitelné.

[19] Ani v posledním, čtvrtém bodě, nemůže Nejvyšší správní soud dát stěžovateli zapravdu. Městský soud se opřel o relevantní judikaturu rozšířeného senátu a zcela správně se zabýval otázkou, zda v projednávané věci existovalo takové dotčení, které by v souladu s § 27 odst. 2 správního řádu založilo účastenství stěžovatele v řízení o výjimce týkající se odstupu stavby od pozemku jiné osoby. Městský soud korektně vážil potencialitu dotčení práv a oprávněných zájmů stěžovatele v souvislosti s přiblížením garáže až na hranici pozemku p. č. X a logicky a přezkoumatelným způsobem vyložil, proč pokládá tvrzené

dotčení za hypotetické. S ohledem na to, že jádro související argumentace stěžovatele představovaly obavy o množství a kvalitu vody ve studni na pozemku žalobců, jakož i zvýšení míry hluku, znečištění ovzduší a prašnosti na jejich pozemku v důsledku vjíždění vozidel do/z garáže, soustředil se správně na úvahy, jak přiblížení stavby o 1,5 m ovlivní intenzitu hrozby takové újmy. S jeho závěrem se nelze než ztotožnit, a to i za situace, že vzdálenost studny od stavby činí jen přibližně 3,5 m. Protože stěžovatel nebyl účastníkem řízení o výjimce ze stanoveného odstupu stavby od pozemku p. č. X, nebylo namístě vypořádat jeho žalobní argumentaci zpochybňující zákonnost udělení výjimky. Trefně městský soud připomněl i to, že na pozemku stěžovatele také parkují vozidla, a to na nezpevněném povrchu, což jeho obavy o kvalitu vody ve studni poněkud relativizuje. K ochraně vody ve studni stěžovatelů ostatně byla v územním rozhodnutí k ochraně kvality vody ve studni stanovena podmínka č. 6 zavazující stavebníky odizolovat podlahu garáže tak, aby bylo zabráněno úniku ropných látek a odpadních vod z mytí podlahy do půdních vrstev. V řízení o umístění stavby měl být a také byl posouzen vliv konkrétního umístění stavby garáže ovlivněného i povolením výjimky na stěžovatelův pozemek i na něm umístěnou studnu.

[20] Konání společného řízení o výjimce ze stanovené odstupové vzdálenosti a řízení o umístění stavby také účastenství stěžovatele v řízení o výjimce nezakládá. Názor stěžovatele, že konáním společného řízení jednotlivá řízení „zanikla“ a okruh účastníků společného řízení je tvořen souhrnem okruhů účastníků jednotlivých spojených správních řízení, je nesprávný. Stěžovatelem odkazovaný § 140 odst. 6 správního řádu stanoví pouze, že otázka, kdo je účastníkem, se pro účely uplatnění § 27 odst. 1 téhož zákona ve společném řízení posuzuje tak, jako by řízení probíhala samostatně. Týká se tedy výhradně účastníků tzv. hlavních, tj. zejména žadatele (v tomto případě stavebníka), a zajišťuje, aby konání společného řízení o tomtéž předmětu řízení, souvisejících věcech nebo týkajících se týchž účastníků nebylo takovým účastníkům na újmu. *A contrario* z něho neplyne, že by účastníci tzv. vedlejší (dle § 27 odst. 2 správního řádu) byli automaticky účastníky všech spojených řízení. Takový výklad by zcela popíral koncepci, na níž je právní úprava účastenství ve správním řízení postavena. S účastenstvím jsou spojena procesní práva vážící se k předmětu řízení, jež nemohou připadnout osobě, která nesplňuje podmínku potenciality dotčení výsledným rozhodnutím, jen proto, že se vede společně řízení ohledně souvisejících věcí anebo sice věcně nesouvisejících, ale majících např. část účastníků společnou. Konání společného řízení správní řád stanoví jako možnost, které správní orgán využije, pokud je to z důvodu hospodárnosti nebo efektivity řízení objektivně vhodnější než vedení několika souvisejících správních řízení souběžně nebo následně. Nedává smysl, aby byl okruh účastníků řízení (dotčených osob) a s ním i rozsah jejich námitek určován na základě procesního opatření správního orgánu, na něž nemají účastníci přímý vliv (mohou o vedení společného nebo naopak oddělených řízení pouze požádat) a který ani nepodléhá soudnímu přezkumu [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

[21] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že celý vleklý spor budí dojem, že podstata nesouhlasu žalobců s umístěním stavby garáže u domu osob zúčastněných na řízení tkví v něčem jiném než v obraně specifického charakteru Hanspaulky, a je nejspíše osobního rázu, což ovšem správní soudy nemohou pomoci vyřešit.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož jim žádná taková povinnost nebyla uložena, vyslovil soud, že na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemají právo.

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

V Brně dne 20. května 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu