



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Mgr. L.K., LL.M., b) K. Š., c) P. Š., d) B. R.**, žalobci b), c), a d) zast. Mgr. Lenkou Konvalinovou, LL.M., advokátkou se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti: **Mgr. J. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2022, č. j. MHMP 1040887/2022, sp. zn. S-MHMP 714974/2022/STR, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2024, č. j. 8 A 82/2022-99,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2024, č. j. 8 A 82/2022-99, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci (dále „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Napadeným rozhodnutím žalovaný potvrdil dodatečné povolení stavby dvou teras u domu (dále „dům Křížkových“) osoby zúčastněné na řízení (dále „stavebník“).

[2] Předmětem sporu je namítaná nicotnost, nepřezkoumatelnost a nezákonnost dodatečného stavebního povolení.

[3] Krajský soud rozdělil obsáhlou žalobu na deset žalobních okruhů. Nejprve dospěl k závěru, že správní rozhodnutí jsou přezkoumatelná. Z jejich odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak hodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudily. U tří žalobních okruhů soud uvedl, že nesouvisí s předmětem nyní projednávané věci. Tím je pouze dodatečné stavební povolení na dvě terasy. Závěr, že předmětem řízení v projednávané věci je právě a jediné povolení teras u domu Křížkových vyplývá jednak z obsahu správního spisu, jednak z vymezení předmětu řízení v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí.

[4] Soud přisvědčil žalovanému, že žalobci svá tvrzení v odvolání o tom, že stavební úřad jedná vědomě v rozporu se základními zásadami správního řízení, uvedli ve zcela obecné rovině, aniž by konkretizovali, v čem konkrétně mají pochybení spočívat, případně je podložili relevantními podklady. Bylo tak dostatečné, pokud žalovaný námitku vypořádal ve stejné míře obecnosti. Námitka podjatosti úředních osob zůstala dle soudu v rovině nepotvrzených fabulací. Důvody podjatosti ve věci neshledal.

[5] Soud nepřisvědčil námitce týkající se nedodržení podmínek § 129 odst. 3 písm. a), b) a c) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, pro dodatečné povolení stavby a vad projektové dokumentace. Uznal, že v řízení došlo ze strany stavebního úřadu k drobným pochybením při aplikaci Pražských stavebních předpisů, avšak byla formální a neměla vliv na zákonnost napadených rozhodnutí. Navíc je napravil již žalovaný.

[6] Soud neshledal, že by terasy sloužily k mimořádnému obtěžování žalobců, které by odůvodňovalo nepovolení stavby. Uzavřel, že narušení soukromí žalobců nepřekročilo s přihlédnutím k provedeným a existujícím opatřením míru přiměřenou poměrům a nedochází k nepřipustnému narušení jejich pohody bydlení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Stěžovatelé společnou rozsáhlou padesátistránkovou, byť argumentačně skromnou kasační stížností napadají rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhují rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelé namítají nesprávné posouzení nicotnosti rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu. Nicotnost napadeného rozhodnutí má pramenit z nicotnosti stavebního povolení na dům Křížkových, případně z toho, že ve skutečnosti zde stojí jiný dům než povolený. Dále je rozhodnutí nicotné, protože nemá oporu ve spisech. Žalovaný, ani stavební úřad „*v rámci daného řízení absolutně nevěděli, co rozhodují*“. Soud rovněž přehlédl, že nelze dodatečně povolit stavbu teras k něčemu, co ve skutečnosti nebylo ani povoleno.

[9] Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, protože se dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami. Soud odůvodnění převzal ze správních rozhodnutí. Stěžovatelé zejména upozorňují na body 65, 68–77 a 107–125 napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelné je dle jejich názoru i rozhodnutí žalovaného, zejména proto, že nedostatečně odpovídá na jejich námitky.

[10] Dále stěžovatelé namítají, že žalovaný vyšel ze skutkového stavu, který nemá oporu ve spisech, respektive je s nimi v rozporu. Soud navíc rezignoval na provedení důkazů navrhovaných v žalobě, které byly pro věc stěžejní. Ani neuvedl, proč je neprovedl.

[11] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že předmětem řízení je dodatečné povolení na nepovolené stavby dvou teras k domu Křížkových, nikoliv samotný dům či jeho oplocení. Zdůraznil, že imise pohledem, které považuje za jádro sporu, jsou v dané lokalitě běžné a jsou dané jejím charakterem. Terasy u domů jsou tu obvyklé. Právo na ochranu před pohledem by stěžovatelům náleželo jen za zcela výjimečných okolností. Navíc sami stěžovatelé pořizují množství fotografií svých sousedů a jejich nemovitostí. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

pokračování

[12] Stavebník uvedl, že projednávaná věc je součástí širších rozepří v sousedství. Dle jeho názoru působila imise pohledem zejména žalobkyně a) a její rodina, navíc jim v současnosti již brání vegetace. Dům Křížkových považuje za souladný se stavebním povolením. Terasy jsou v místě běžné. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

[13] Stěžovatelé v reakci na vyjádření uvedli, že žalovaný pouze opakuje svá tvrzení z napadeného rozhodnutí. Trvají na tom, že dům Křížkových je v rozporu se stavebním povolením, právními předpisy i judikaturou. V lokalitě nemá žádný z řadových domů vyvýšenou terasu. K vyjádření stavebníka uvedli, že se nevěnuje kasační stížnosti a obsahuje irelevantní, emotivní a nepravdivá tvrzení. Na kasační stížnosti setrvali.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[15] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se NSS již mnohokrát vyjádřil (např. rozsudky z 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a z 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[16] Stěžovatelé vytýkají městskému soudu, že se nezabýval všemi námitkami z jejich sedmdesátistránkové žaloby. K tomu NSS uvádí, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (rozsudky NSS z 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 37, či z 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161, bod 12). Právě tímto způsobem v projednávané věci městský soud vypořádal žalobu, na což výslovně v bodech 51 a 52 rozsudku upozornil. Odkaz stěžovatelů na rozsudek NSS z 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, není příléhavý, protože v nynější věci soud jejich žalobní námitky přezkoumal, pouze nereagoval na každý dílčí jednotlivý argument.

[17] Ani skutečnost, že se městský soud ztotožnil se závěry žalovaného, nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jak již NSS judikoval v rozsudku z 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, *„je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným*

závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil“. Tyto podmínky byly v projednávané věci splněny.

[18] Za přezkoumatelné považuje NSS i závěry městského soudu v bodech 65, 68–77 a 107–125 rozsudku, na které stěžovatelé upozorňují. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné představy stěžovatele, jak měl městský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a z 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35, bod 18).

[19] Stěžovatelé dále namítli, že městský soud neprovedl navržené důkazy, a ani se k nim nevyjádřil. Žaloba obsahovala úvodní seznam 22 důkazů a další zmiňovala průběžně. Mohlo by se tedy jednat o tzv. opomenuté důkazy.

[20] Právu účastníka navrhnout důkazy odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, proč navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění nepřevzal. Jestliže tak soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny základních práv a svobod. Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud nezabýval, téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost (nálezn ÚS z 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, rozsudek NSS z 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108, z poslední doby např. rozsudek NSS z 16. 7. 2024, č. j. 7 Afs 54/2023-37, bod 19).

[21] Zároveň platí, že pokud soud v řízení o žalobě ve správním soudnictví vychází z údajů obsažených ve správním spisu, aby ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného správního rozhodnutí, pak tento postup nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (rozsudek NSS z 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[22] V projednávané věci nebyly všechny stěžovateli navržené důkazy obsahem spisového materiálu, který měl soud k dispozici (např. listiny ze správních spisů v odlišných věcech). Povinností městského soudu tak bylo zvážit, zda jsou navrhované důkazy pro věc podstatné a případně je provést při ústním jednání. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že navrhované důkazy jsou pro projednávanou věc nadbytečné, resp. že jsou dány jiné důvody, proč důkazy není třeba provádět, měl tyto své úvahy rozvést v odůvodnění napadeného rozsudku. Protože důkazní návrhy (mimo spis) městský soud v napadeném rozsudku úplně pominul, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na věci nic nemění ani to, že v průběhu ústního jednání soud oznámil, že dle jeho názoru lze rozhodnout pouze na základě podkladů ze spisu.

Nicotnost správních rozhodnutí

[23] Přestože je rozsudek městského soudu v části týkající se vypořádání se s důkazními návrhy nepřezkoumatelný, zabýval se NSS také namítanou nicotností správních rozhodnutí. Musel by k ní totiž přihlídnout z úřední povinnosti (rozsudek rozšířeného senátu z 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS). Pokud by rozhodnutí byla nicotná,

pokračování

nemohl by na tom opětovný přezkum městským soudem ničeho změnit, nemohla by obstát, a vrácení věci ze strany NSS by bylo formalistickým a zbytečným krokem.

[24] Podstatu nicotnosti vymezil rozšířený senát v rozsudku z 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, jako specifickou kategorií vad správních rozhodnutí, jež jsou vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Z tohoto důvodu nicotný správní akt není s to vyvolat veřejnoprávní účinky, neboť jej za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu nelze vůbec považovat. Na nicotné správní rozhodnutí se proto hledí, jako by vůbec neexistovalo, pročez jde o „*nezhojitelné právní nic*“. Jako příklady důvodů nicotnosti rozšířený senát s odkazem na tehdejší judikaturu jmenoval např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje či nedostatek právního podkladu k vydání aktu.

[25] Napadené správní rozhodnutí, ani rozhodnutí orgánu prvního stupně takto závažnými vadami netrpí. Správní orgány byly k jejich vydání příslušné a konaly v rámci své působnosti. Jejich projev vůle netrpí zásadními nedostatky a neuložily plnění, které je trestné či absolutně nemožné. Právo založily stavebníkům, kteří jsou existujícími osobami. Pro své rozhodnutí měly i právní poklad (§ 129 stavebního zákona).

[26] Stěžovatelé dovozují nicotnost dodatečného stavebního povolení z toho, že je dle jejich názoru vadné až nicotné stavební povolení na dům Křížkových, a to mimo jiné pro nesoulad stavby se stavebním povolením. K tomu NSS předně uvádí, že předmětem tohoto řízení je pouze dodatečné stavební povolení na stavbu teras, nikoliv stavební povolení na stavbu domu. Navíc případný rozpor provedené stavby se stavebním povolením nemůže (zpětně) vyvolat jeho nicotnost. Případný rozpor stavby a stavebního povolení je předmětem jiného řízení.

[27] Námitka nicotnosti správních rozhodnutí není důvodná.

Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

[28] Stejně jako nicotností se NSS nyní zabýval i nepřezkoumatelností správního rozhodnutí, protože by k ní musel přihlídnout z úřední povinnosti (rozsudek NSS z 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS). Obecně k povaze nepřezkoumatelnosti odkazuje NSS na body [14] a [15] tohoto rozsudku.

[29] Stěžovatelé předně namítají, že nebyly (v dostatečné míře podrobnosti) vypořádány jejich odvolací námitky. K tomu je třeba uvést, že na obecně formulované námitky je možné odpovědět ve stejné míře obecnosti. NSS souhlasí s městským soudem (body 65–67), že námitky týkající se porušení zásad správního řízení byly z velké míry obecné. Neobsahují tvrzení o jasně identifikovaném porušení práva a jeho důsledcích na postavení stěžovatelů, nic na tom nemění ani jejich značný rozsah. Ty námitky, které byly konkrétnější, žalovaný vypořádal podrobněji (např. zásadu nestrannosti, resp. nepodjatosti správního orgánu na str. 18). Žalovaný námitky týkající se zásad správního řízení vypořádal dostatečně, a tedy přezkoumatelně. Stejně tak jsou přezkoumatelné úvahy ohledně imisí pohledem na str. 10–12 napadeného rozhodnutí. NSS ověřil i to, zda správní orgány neopomenuly fotografie

stěžovatelů, jak tvrdili v žalobě. Ani tato námitka není důvodná, žalovaný z fotografií vycházel na str. 12 napadeného rozhodnutí.

[30] Obecně lze stěžovatele upozornit, v souladu s městským soudem (body 59–61), že předmětem řízení je v projednávané věci dodatečné povolení na stavbu teras u domu Křížkových, nikoliv komplexní řešení situace včetně sousedských vztahů. Právě proto nebyly některé jejich námitky překračující rámec řízení věcně vypořádány žalovaným, ani městským soudem, a nemůže tak učinit ani NSS. Nejedná se však o vadu, jde o důsledek vymezení řízení jeho předmětem.

[31] Námitkami směřujícími do skutkového stavu a jeho zjištění ze strany správních orgánů se nyní NSS nemohl zabývat, protože nemůže předjímat, jak bude městským soudem rozhodnuto o důkazních návrzích stěžovatelů.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Ve světle uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. O věci rozhodl NSS bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání. Dokazování soud neprováděl. Jelikož se zabýval pouze nepřezkoumatelností rozsudku a nicotností a nepřezkoumatelností správních rozhodnutí, což jsou otázky právní, byly důkazy označené stěžovateli, jež nejsou součástí správního ani soudního spisu, pro jeho rozhodnutí nadbytečné.

[33] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zejména musí reagovat na navržené důkazní návrhy.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. srpna 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu