

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. V. K.,** zastoupeného JUDr. Milanem Klímou, advokátem se sídlem Sámova 220/4, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **HMG s. r. o.,** se sídlem Hybernská 1674/42, Praha 1, zastoupené JUDr. Janou Vyšanskou, Ph.D., advokátkou se sídlem Korunní 810, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2008, čj. S-MHMP 61210/2008/OST/Dl/He,v řízení o kasačních stížnostech žalobce i žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, čj. 9 A 122/2010 - 151,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalobce **se zastavuje.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.

III. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného ve výši 5760 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Milana Klímy.

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce ani o kasační stížnosti žalovaného.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce je spoluvlastníkem bytové jednotky č. 20 v budově čp. 1086 a spoluvlastníkem pozemku parc. č. 675/1, na které je budova postavena, vše v katastrálním území Staré Město, obec Praha.

[2] Odbor výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) rozhodl dne 19. 4. 2007 pod čj. Výst 121090/2006/HS-1/660 k žádosti osoby zúčastněné na řízení o umístění stavby, a současně povolil stavební úpravy domu čp. 660 na pozemku parc. č. 673 v katastrálním území Staré Město, obec Praha, na hotel (dále jen „hotel“) včetně vybudování přípojek vody a kanalizace. V průběhu stavebního řízení však stavební úřad nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení; ten se proto v řízení nevyjadřoval a stavební úřad mu rozhodnutí nedoručoval.

[3] K podání žalobce, označenému jako odvolání, žalovaný dne 29. 2. 2008 rozhodnutím označeným v záhlaví žalobci sdělil, že neshledal přímý dopad do jeho vlastnických práv, takže žalobce není účastníkem ve stavebním řízení. Rovněž neshledal, že by změnou stavby byla narušena pohoda bydlení v takové míře, která by byla důvodem pro zásah do práv stavebníka plynoucích z pravomocného stavebního povolení. Proto podání posoudil jako podnět k přezkumnému řízení podle § 94 spr. ř. Poté žalovaný prohlásil, že stavební povolení nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy v takové míře, která by převážila nad právy stavebníka nabytých v dobré víře, a přezkumné řízení nezahájil.

[4] Žalovaný ve sdělení dále odkázal na ustanovení vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (dále jen „vyhláška OTPP“) s tím, že v daném případě byly přístavby umísťovány v proluce. Odstupy mezi stavbami tak musí být posouzeny pouze z hlediska splnění požadavků na denní osvětlení a oslunění obytných místností a požadavky na zachování pohody bydlení a údržby staveb (čl. 8 odst. 1 vyhlášky OTPP). Podle žalovaného povolované přístavby nevyžadovaly územní rozhodnutí s ohledem na § 32 odst. 2 písm. c) v té době platného stavebního zákona z r. 1976. Žalovaný se poté stručně vyjádřil i k namítané hlučnosti stavby a kácení stromů ve vnitrobloku. Neshledal však žádný důvod k zahájení přezkumného řízení, a tudíž ani ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[5] Následně se žalobce domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu u Městského soudu v Praze.

[6] Městský soud usnesením ze dne 10. 6. 2008, čj. 9 Ca 178/2008 - 28, žalobu odmítl. Uvedl, že vyrozumění žalovaného ze dne 29. 2. 2008 je toliko sdělením, že nebylo zahájeno přezkumné řízení. Sdělení žalovaného proto nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst.

1 s. ř. s. Pokud se chtěl žalobce domoci rozhodnutí o odvolání, měl využít prostředků na ochranu proti nečinnosti (§ 80 spr. ř. a § 74 a násl. s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud poté rozsudkem ze dne 28. 11. 2008, čj. 8 As 43/2008-72, zamítl kasační stížnost žalobce a v odůvodnění se ztotožnil s názorem městského soudu. I Nejvyšší správní soud uvedl, že žalobce se měl nejprve za použití prostředků na ochranu proti nečinnosti domáhat, aby žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání, a teprve poté brojit proti tomuto rozhodnutí žalobou dle § 65 s. ř. s.

[8] Nálezem ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, Ústavní soud zčásti vyhověl ústavní stížnosti žalobce a zrušil výše označené rozhodnutí městského soudu [6] i Nejvyššího správního soudu [7]. Dle Ústavního soudu ze sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 jasně plyne, jak správní orgán o odvolání žalobce smýšlel a k čemu projev jeho vůle směřoval. Toto sdělení bylo jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka stavebního řízení a zřetelně z něj vyplývalo negativní rozhodnutí o odvolání žalobce včetně jeho důvodů. Z těchto důvodů je nutné sdělení žalovaného považovat z materiálního hlediska za zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání. Byly tak splněny podmínky aktivní legitimace žalobce k podání žaloby dle § 65 s. ř. s. Ústavní soud proto rozhodnutí obou soudních instancí zrušil.

[9] Městský soud byl v dalším řízení vázán názorem Ústavního soudu o právní povaze sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008. V řízení o podané žalobě posoudil otázku účastenství a rozsudkem – nyní napadeným kasační stížností - zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Městský soud nejprve vyložil, že rozhodnutí žalovaného nemůže být nepřezkoumatelné, neboť se jím i jeho odůvodněním zabýval Ústavní soud a věc vrátil k meritornímu přezkumu městskému soudu. Dále uvedl, že žalobce nemohl být přímo dotčen na svých právech rozhodnutím o umístění a povolení vodovodní a kanalizační přípojky, jeho práva však mohla být přímo dotčena vydáním stavebního povolení ke stavebním úpravám hotelu. Dle judikatury nelze omezovat pojem „soused“ pouze na mezující sousedy. Žalobce měl být účastníkem stavebního řízení již vzhledem k prokazatelnému zkrácení odstupové vzdálenosti mezi předmětnými budovami. Tato skutečnost dle soudu vedla k narušení pohody bydlení žalobce v důsledku zhoršení a omezení stávajícího výhledu, úbytku oblohové složky a narušení soukromí, jak bylo v řízení doloženo fotografiemi a znaleckým posudkem ze dne 8. 9. 2011.

[11] K odstupovým vzdálenostem obou budov městský soud uvedl, že jejich úpravu obsahuje v daném případě čl. 8 odst. 1 a 2 vyhlášky OTPP. Byť tato vzdálenost nebyla dodržena ani v minulosti, její další citelné zkrácení je neakceptovatelné. Soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že se jedná o stavbu v proluce, a proto se odstupové vzdálenosti neuplatní. Vnitroblok totiž nelze považovat za proluku. Povolená stavba proto má negativní vliv na pohodu bydlení žalobce. Rovněž došlo ke snížení tržní hodnoty bytové jednotky žalobce, což představuje zásah do jeho vlastnického práva. Městský soud uvedl, že pro subjekty, jejichž nemovitost může být povolovanou stavbou v jakékoliv míře znehodnocena, nutně platí, že mohou být vydáním stavebního povolení přímo dotčeny na svých vlastnických právech, a proto jim musí být v souladu s § 59 odst. 1 písm. b)

stavebního zákona z r. 1976 přiznáno postavení účastníků stavebního řízení. K tomu zdůraznil, že pro přiznání postavení účastníka stavebního řízení postačí pouhá možnost přímého dotčení práv stavebním povolením. Stavební úřad proto pochybil, když se žalobcem nejednal jako s účastníkem řízení, a z téhož důvodu je nezákonné i rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání žalobce a postup stavebního úřadu schválil.

III.

[12] Proti tomuto rozhodnutí městského soudu podali kasační stížnost žalobce i žalovaný.

III.1 Kasační stížnost žalobce

[13] Žalobce podal blanketní kasační stížnost dne 7. 12. 2011, ale poté ji vzal zpět. Uvedl, že městský soud sice měl zároveň rozhodnout i o návrhu na zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, avšak žalobci je známo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 60/2006 - 106, podle kterého je nepřípustná kasační stížnost žalobce, kterou by se domáhal pouze zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z tohoto důvodu žalobce postupoval, jak je uvedeno výše.

III.2 Kasační stížnost žalovaného

[14] Žalovaný (dále také „stěžovatel“) kasační stížností ze dne 1. 12. 2011 napadl rozsudek městského soudu v celém rozsahu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Namítal zejména nesprávné posouzení pojmu „pohoda bydlení“. Městský soud podle stěžovatele jednostranně upřednostnil subjektivní preference vlastníka sousední nemovitosti (žalobce), aniž by zdůraznil i objektivní hlediska pojmu ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Soud nezdůvodnil, jak, v jakém rozsahu a čím došlo k narušení pohody bydlení žalobce, které má být horší než bydlení ostatních subjektů v lokalitě ulice K., a v čem je horší životní standard žalobce oproti ostatním uživatelům dané lokality. Stejně tak nezkoumal, jakým způsobem a v jakém rozsahu má namítající žalobce výhled zajištěn, resp. zda vůbec lze o výhledu hovořit.

[16] Stěžovatel je toho názoru, že při vyšší hustotě osídlení dojde vždy v důsledku nové stavby k narušení výhledu ze staveb sousedních, je však třeba zkoumat, zda v daném případě bylo zasaženo do práv žalobce nad míru přiměřenou poměrům. Touto otázkou se soud však nezabýval, a proto je rozsudek nepřezkoumatelný. Podle stěžovatele nelze z povahy věci o výhledu z okna do vnitrobloku vůbec hovořit. Stěžovatel poznamenal, že *„dovozovat zhoršení pohody bydlení tím, že je ‚výhled‘ o něco menší než byl před realizací změny sousední stavby, navíc v souvisle zastavěném území, je značně přehnané. Pokud by se tento názor ustálil v rozhodovací praxi, pak by se nutně musel rozšířit okruh účastníků řízení vedených podle stavebního*

zákona, přičemž stanovit tento okruh účastníků by bylo nejen nereálné, ale jakákoli změna stavby spočívající v přístavbě a nástavbě ve vztahu k obytným místnostem z hlediska zachování pohody bydlení by byla nemožná."

[17] Dle stěžovatele z rozsudku rovněž nevyplývá, jak soud dospěl k závěru, že dojde k narušení soukromí žalobce. K němu totiž nemůže dojít vydaným stavebním povolením, ale až nesprávným užíváním stavby. Městský soud také neodůvodnil úbytek oblohové složky. V této souvislosti stěžovatel odmítá důkazy provedené fotografiemi a znaleckým posudkem, neboť tyto důkazy překračují rámec stavebního zákona a netýkají se účasti žalobce ve stavebním řízení. Soud rovněž neuvedl, na základě čeho a v jaké míře je dotčeno vlastnické právo žalobce, kolik „stojí" jeho výhled, podle jakého právního předpisu na něj žalobce má nárok a zda jde o nárok přiměřený poměrům oproti nároku vlastníka bytu v jiném podlaží téhož domu. Tato zjištění byla nezbytná k tomu, aby soud mohl dovodit, že nemovitost žalobce byla znehodnocena a žalobce tak byl přímo dotčen na svých právech. Z rozsudku městského soudu podle stěžovatele také nevyplývá, jak soud dospěl k závěru, že je omezeno právo žalobce s nemovitostí žalobce nakládat a v jakém rozsahu.

[18] Stěžovatel namítá, že soud připustil důkazy (znalecký posudek a fotografie), které překračují rámec stavebního zákona, a nevzal v úvahu tvrzení stěžovatele, že těmito důkazy nelze doložit plnění, na které není právní nárok, tedy, „*že žádný subjekt nemá předem zaručený neměnný výhled ze své nemovitosti*".

[19] Konečně se stěžovatel domnívá, že soud nesprávně vyložil i pojem „proluka". Odkazuje na čl. 23 odst. 4 vyhlášky OTPP, aby dokázal, že se úleva při posuzování stínění výstavbou v prolukách vztahuje i na nástavby a přístavby. Stěžovatel poté namítá, že soud konkrétně neuvádí, co rozumí pojmem „vnitroblok" (přitom však o pět řádků výše zmiňuje, že „*soud vnitroblokem rozumí prostor obklopený ze všech stran uzavřeným blokem budov*"). Dle stěžovatele soud nezdůvodnil, v čem stěžovatel pochybil, když stavbu považoval za stavbu v proluce, na kterou se uplatní odstupové vzdálenosti pouze podle čl. 8 odst. 1 vyhlášky OTPP, z něhož konkrétní vzdálenost mezi sousedními stavbami nevyplývá.

[20] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

IV.1 Vyjádření žalobce

[21] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele podotkl, že srovnání postavení stěžovatele s postavením jiných obyvatel domu či sousedů není pro řízení vůbec podstatné. Důvodem, proč by měl být považován za účastníka řízení, totiž není to, že by jeho práva

byla dotčena více než práva sousedů, ale sama skutečnost, že jeho právo je dotčeno. Navíc se někteří sousedé stěžovatele stále domáhají postavení zúčastněné osoby.

[22] Dle žalobce soud jasně uvedl, čím a v jakém rozsahu došlo k narušení pohody bydlení žalobce. Pojem „pohoda bydlení" je v současnosti již definován ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pokud stěžovatel uvádí, že v případě bytové jednotky žalobce o výhledu vůbec mluvit nelze a pokud zpochybňuje narušení soukromí, je to v rozporu se zásadou výkonu státní správy jako služby veřejnosti ve smyslu § 4 odst. 1 spr. ř.

[23] Žalobce také odmítá názor stěžovatele o tom, že objekt ve vnitrobloku lze posoudit jako objekt umísťovaný do proluky. Z definice proluky obsažené v čl. 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky OTPP plyne, že prolukou je nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určený k zastavění. Stavba umísťovaná ve vnitrobloku není stavbou v souvislé zástavbě, protože z linie budov vystupuje a zastavuje prostor, který k zastavění určen nebyl. Rozšířit definici staveb v proluce též na stavby umísťované ve vnitroblocích není možné.

[24] K otázce přijetí důkazů žalobce odkázal na § 52 odst. 1 s. ř. s., podle kterého je to právě soud, kdo rozhodne, které z navržených důkazů provede. K tomu uvedl: *„Ať už se však ze strany žalovaného jedná o flagrantní nedostatky ve znalosti platného práva anebo o snahu právní předpisy účelově dezinterpretovat, je zde uvedené tvrzení žalovaného smutnou ukázkou toho, že žalovaný není schopen platné právo správně aplikovat, nebo ještě hůře – není k tomu ochoten."*

IV.2 Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[25] Ke kasační stížnosti stěžovatele se vyjádřila i osoba zúčastněná na řízení (stavebník). Uvedla, že postup stěžovatele považuje za zákonný a zcela správný a naprosto se ztotožňuje s obsahem kasační stížnosti. K tomu doplňuje, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v práva nabytá aktem veřejné moci. Proto nelze akceptovat, aby osoba zúčastněná na řízení byla sankcionována za to, že mocensky aprobované skutečnosti ve správním aktu vydaném stěžovatelem jsou nesprávné. Stavba je nadto již několik let zkolaudována a užívána, proto má osoba zúčastněná za to, že nad zájmem žalobce převažuje ochrana její dobré víry ve správnost aktů veřejné moci.

IV.3 Replika žalobce k vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[26] Žalobce se v replice nejprve pozastavil nad tím, že městský soud nevyzval k účasti na řízení jako osoby zúčastněné též další osoby označené v žalobě. K argumentaci osoby zúčastněné na řízení poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2007 - 92, podle nějž je argumentace právní jistotou právně irelevantní v případě, kdy vychází z protiprávního stavu. Případné škody pak jdou k tíži správního orgánu.

[27] K postavení opomenutých účastníků řízení a k institutu dobré víry žalobce citoval řadu dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Osoba zúčastněná na řízení jako stavebník porušila svou povinnost označit v žádosti o vydání stavebního povolení jemu známé účastníky řízení. Proto se nemůže

dovolávat své dobré víry. Dle žalobce osoba zúčastněná na řízení porušila tuto svou povinnost zcela cíleně. Žalobce naopak prokazuje zlou víru osoby zúčastněné na řízení tím, že již v projektové dokumentaci je pozemek parc. č. 675/1 označen jako jeden z možných dotčených pozemků, tím, že nejpozději ode dne 3. 12. 2007 musela vědět o porušení své povinnosti, že se pokoušela o mimosoudní narovnání vztahů se žalobcem a konečně tím, že podala žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením, v níž opět žalobce ani společenství vlastníků jednotek domu K. za účastníky neoznačila.

V.

V.1 Řízení o kasační stížnosti žalobce

[28] Žalobce vzal podáním ze dne 9. 7. 2012 svou kasační stížnost zpět. Podle § 47 písm. a) s. ř. s. soud usnesením řízení zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.

[29] Vzhledem k tomu, že projev vůle žalobce, jímž došlo ke zpětvzetí kasační stížnosti, je jednoznačný a nevzbuzuje pochybnosti o tom, že jím žalobce zamýšlel ukončit řízení o své kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobce zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první a § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 věty první nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Druhá věta tohoto ustanovení, podle níž má navrhovatel právo na náhradu nákladů řízení, pokud vzal návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, se neuplatní, neboť v dané věci pro takový postup nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení o kasační stížnosti žalobce. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože osobě zúčastněné na řízení soud žádnou takovou povinnost neuložil, nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.

V.2 Řízení o kasační stížnosti žalovaného (stěžovatele)

[31] Nejvyšší správní soud následně posoudil důvodnost kasační stížnosti stěžovatele ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost není důvodná.

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[33] Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatele.

Nepřezkoumatelnost může spočívat zejména v nedostatečném odůvodnění rozsudku v otázkách narušení pohody bydlení žalobce, zhoršení stávajícího výhledu z bytu žalobce, narušení soukromí, úbytku oblohové složky, dotčení vlastnického práva žalobce, omezení práva žalobce se svou nemovitostí nakládat, výkladu pojmu proluky a zásahu do práv žalobce nad míru přiměřenou poměrům.

[34] Všem těmto otázkám se však městský soud dostatečně věnoval na str. 14 – 15 rozsudku. Vyšel především ze skutečnosti, že žalobce měl být účastníkem řízení již vzhledem k prokazatelnému snížení odstupové vzdálenosti mezi budovou, ve které se nachází byt žalobce, a upravovanou budovou hotelu. Tím došlo k narušení pohody bydlení žalobce ve smyslu čl. 4 vyhlášky OTPP, které se mimo jiné projevilo ve zhoršeném výhledu, narušení soukromí, úbytku oblohové složky a dotčení vlastnického práva žalobce. Tyto skutečnosti jsou tedy pouze dílčími projevy narušené pohody bydlení žalobce a všechny jsou důsledkem zkrácené odstupové vzdálenosti mezi budovami.

[35] Námitka stěžovatele, že nelze dovozovat zhoršení pohody bydlení žalobce pouze ze zhoršeného výhledu a že by uznání takové námitky vedlo k rozšíření okruhu účastníků všech stavebních řízení je zcela irelevantní. Předně se v posuzovaném případě nejedná pouze o *„o něco menší výhled“*, jak uvádí stěžovatel. Snížení odstupové vzdálenosti o více než třetinu je za situace, kdy původní vzdálenost byla cca 8 m, citelným zásahem do úpravy vnitrobloku. Stavební úřad si toho musel být vědom. Nadto, jak již uvedl městský soud, před provedením úprav stavby měl žalobce výhled na vrcholky historických dominant Starého Města pražského a vzrostlé stromy uvnitř vnitrobloku, avšak v současnosti se z oken svého bytu může dívat z pětimetrové vzdálenosti pouze na protější budovu s vedením kouřovodu a vysokou protihlukovou stěnou pro jednotky vzduchotechniky a chlazení (viz Dokumentace pro stavební povolení, 2.0 Stavební část, výkresy Pohled dvorní a Půdorys střechy a rovněž Průvodní zpráva - Souhrnná technická zpráva, č. l. 40). V této situaci je i z obecné zkušenosti jasné, že takové omezení výhledu z bytu má podstatný vliv i na jeho hodnotu. K tomu městský soud pouze poznamenal, že se snížení hodnoty majetku žalobce negativně projeví při realizaci práva vlastníka s věcí nakládat, což představuje závěr vyplývající z běžného lidského uvažování. Konečně odkaz stěžovatele na možné rozšíření okruhu účastníků stavebního řízení je nejen nemístný, ale je i v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, plynoucích mimo jiné z § 2 – 8 spr. ř., zejména se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 spr. ř.). Správní orgán musí provést co nejdůkladnější posouzení předložené věci a vážit zájmy všech dotčených osob, jakož i zájem veřejný (§ 2 spr. ř.). Je ostatně i v zájmu správních orgánů, aby prostřednictvím své řádné činnosti vyřešily věci tak, že předejdou opakovanému projednávání věcí před jimi samotnými, nadřízenými správními orgány, i soudy.

[36] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nikdo nemůže očekávat, že výhled z oken jeho nemovitosti bude absolutně neměnný. V právním státě však lze důvodně očekávat, že pokud dojde v okruhu několika málo metrů od nemovitosti jednotlivce k zásadní změně výhledových poměrů jako nepochybné složce pohody bydlení, která přímo souvisí i s posuzováním oslunění nemovitosti a stíněním okolních budov, bude se moci k těmto změnám vyjádřit ve správním řízení, bude-li se toho domáhat.

[37] Byť městský soud nikde výslovně nezmiňuje, zda byla pohoda bydlení žalobce narušena nad míru přiměřenou poměrům, z odůvodnění rozsudku je tato skutečnost zřejmá (např. *„další citelné zkrácení o 3,097 m v důsledku povolených stavebních úprav považuje soud za neakceptovatelné*“, na s. 14 rozsudku). Městský soud rovněž neměl žádnou povinnost zabývat se tím, zda byla pohoda bydlení žalobce narušena víc než ostatních osob bydlících ve stejném domě či stejné ulici. Předmětem tohoto řízení je pouze přezkoumání, zda je žalobce osobou, jejíž vlastnická práva k pozemku nebo stavbě mohla být stavebním povolením dotčena [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z r. 1976], a zda proto měl být účastníkem předmětného řízení. Městský soud dospěl k závěru, že tomu tak je. Posouzení, zda mohla být shodným či podstatnějším způsobem dotčena i práva jiných osob, městskému soudu vůbec nepříslušelo. Takové posouzení může učinit stěžovatel či stavební úřad ve správním řízení a další účastníky řízení přibrat, jak si je ostatně dobře vědom (viz odst. [16] a [35]).

[38] Stěžovatel namítá, že městský soud nezdůvodnil, v čem stěžovatel pochybil, když stavbu považoval za stavbu v proluce. Soud se však této otázce rovněž podrobně věnoval, uvedl typický příklad proluky a za pomoci argumentu *ad absurdum* prokázal, že vnitroblok zpravidla prolukou nebude. Rozsudek městského soudu tak je přezkoumatelný.

b) K tvrzené vadě řízení

[39] Stěžovatel považoval za vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zejmě tu skutečnost, že soud připustil důkazy (znalecký posudek a fotografie), které přesahují rámec stavebního zákona. Této námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ze dvou důvodů. V prvé řadě zákon v § 103 odst. 1 písm. b) hovoří o vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž *správní orgán* v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a že pro tuto vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatel však v kasační stížnosti namítá, že skutková podstata, z níž *soud* vycházel, nemá oporu ve (správních) spisech. Pokud by taková námitka byla oprávněná, dalo by se snad hovořit o stížním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d), tedy jiné vadě řízení *před soudem*. O vadu řízení se však v posuzovaném případě vůbec nejedná, neboť soud si sice ke svému řízení správní spisy zpravidla vyžaduje, dále však k projednání věci samé obvykle nařizuje jednání (§ 49 s. ř. s.) a provádí dokazování, přičemž sám rozhoduje, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné (§ 52 s. ř. s.). V žádném případě není soud vázán tím, jaké důkazy připouští či nepřipouští stavební zákon či jiný předpis upravující správní řízení před správním orgánem. Ani tato námitka stěžovatele tak není důvodná.

c) K tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

[40] Jak již bylo uvedeno výše, v tomto řízení mají soudy přezkoumat otázku, zda je žalobce osobou, jejíž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich mohla být stavebním povolením dotčena [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z r. 1976], a zda proto měl být účastníkem předmětného řízení.

[41] K tomuto ustanovení stavebního zákona se již opakovaně vyjadřoval Ústavní soud a dospěl k závěru, že *„vlastnická a jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich*“ zahrnují nejen práva tzv. mezujících sousedů, tedy vlastníků pozemků, které mají

společnou hranici s pozemkem, jenž je předmětem řízení, ale i práva nemezujících sousedů, tedy i „*vlastníky pozemků ‚za potokem', ‚za cestou', ‚za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby*'" (nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Platí tedy, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva nemezujícího souseda dotčena.

[42] Ze správního spisu však nevyplývá, že by se stavební úřad takto pojatým účastenstvím v řízení zabýval. Naopak zřejmě vycházel z vymezení sousedních pozemků v Dokumentaci pro stavební povolení, 2.0 Stavební část, Průvodní zpráva – Souhrnná technická zpráva, č. l. 4, kde jsou však sepsáni pouze mezující sousedé. Tomuto soupisu totiž přibližně odpovídá i soupis účastníků řízení na Oznámení o sloučení územního řízení se stavebním, zahájení sloučeného řízení a pozvání k ústnímu jednání ze dne 19. 2. 2007, čj. Výst. 121090/2006-Hs-1/660, UMCP1 018061/2007, kterým stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení. Za další účastníky řízení považoval stavební úřad pouze Pražskou vodohospodářskou společnost, a. s., Útvar rozvoje hl. m. Prahy a Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. Vůbec se tedy nezabýval možností účastenství vlastníků pozemku parc. č. 675/1, budovy čp. 1086 a vlastníků jednotlivých bytových jednotek této budově. Přitom je však uvedený pozemek s budovou čp. 1086 oddělený od hotelu jen úzkým pruhem pozemku parc. č. 675/2 o šířce 2,5 – 5 m, v době rozhodování správního orgánu ve vlastnictví Městské části Praha 1. Právě takovýto pozemek je „*zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby*" dle výše citovaného nálezu pléna Ústavního soudu. Správní úřad proto měl přihlédnout i k existenci nemezujících sousedů oddělených od hotelu jen tímto pozemkem, přičemž takovým sousedem je i žalobce.

[43] Stěžovatel na nález pléna Ústavního soudu již ve svém rozhodnutí odkazuje, proto žalobce za nemezujícího souseda zřejmě považuje, byť to výslovně neuvádí. Nesouhlasí však s tím, že by práva žalobce mohla být stavebním povolením dotčena, jak dovodil městský soud. Zejména namítá nesprávné posouzení pojmu „pohoda bydlení" a pojmu „proluka".

[44] Stěžovatel definuje pohodu bydlení ve shodě s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS). Současně je dle uvedeného rozhodnutí třeba přihlížet i k subjektivním hlediskům daným způsobem života osob, jichž se má stavba dotýkat, pokud tyto subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

[45] Stěžovatel se ve výkladu pojmu „pohoda bydlení“ s městským soudem shoduje, neshoduje se však s tím, jak jej městský soud aplikoval na posuzovaný případ. V souladu s výše uvedenou definicí, která jednotlivé činitele vypočítává pouze příkladmo, se totiž městský soud narušením pohody bydlení zabýval. Vyložil, že pohoda bydlení žalobce je narušena v důsledku snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, omezení výhledu, úbytku oblohové složky, a tedy i míry oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí. Nejvyšší správní soud toto odůvodnění nedostatečným neshledal (viz odst. [33] – [37]) a neshledává jej ani nesprávným. Byť uvedené složky pohody bydlení nejsou uvedeny v citované definici, nepochybně se i ony na atmosféře klidného bydlení podílejí. Pokud navíc Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku uvedl, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastnících okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, pokud je přiměřené poměrům a nevybočuje v podstatné míře od obecně požadovatelných standardů na bydlení s přihlédnutím ke konkrétním zvláštnostem lokality, je v posuzovaném případě obzvláště třeba přihlížet k lokalitě Starého Města pražského. Právě tato lokalita s vysokou úrovní státní i mezinárodní památkové ochrany by měla zaručovat, že správní orgány budou povolovat pouze mírnější a citlivější zásahy do jejího vzhledu.

[46] Nadto je na celou spornou otázku nutné nahlížet tak, že k účastenství ve stavebním řízení postačí pouhá *možnost* dotčení práv jednotlivce. Zmenšení odstupu mezi dotčenými budovami o více než třetinu na cca 5 metrů a samotné staveniště v této vzdálenosti od bytu žalobce k této možnosti dotčení v daném případě bohatě postačí, tím spíše za situace, kdy se žalobce postavení účastníka řízení soustavně domáhá a má řadu věcných námitek. To, jak se stavební úřad vypořádá s jednotlivými námitkami jednotlivce, v případě žalobce odstupovou vzdáleností, hlukem ze stavby, omezením výhledu a dalšími, mělo být předmětem posouzení ve správním řízení. Správní orgán měl tyto námitky vypořádat a vztahy mezi žalobcem a stavebníkem upravit. Polemika se soudy o konkrétním způsobu vypořádání námitek žalobce, o kterou se nyní stěžovatel pokouší, do tohoto soudního řízení vůbec nepatří.

[47] Nejvyšší správní soud však přesto musí vzhledem k námitkám stěžovatele vyslovit, že městský soud nepochybil ani v posouzení odstupové vzdálenosti mezi budovami a výkladu pojmu proluka.

[48] Stěžovatel má pravdu v tom, že se na vzájemné odstupy budovy čp. 1086 a hotelu neuplatní čl. 8 odst. 3 vyhlášky OTPP, neboť ten upravuje odstupy mezi rodinnými domy. Budova čp. 1086 je však bytovým domem ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky a hotel je stavbou pro ubytování ve smyslu písm. t) téhož ustanovení vyhlášky. Jak uvedl městský soud, uplatní se proto čl. 8 odst. 2 vyhlášky OTPP, který upravuje odstupy mezi stavbami pro bydlení a obdobně i odstupy od staveb nebytových (odst. 2 *in fine*). Nadto se vždy použije i čl. 8 odst. 1 vyhlášky, který upravuje obecné požadavky na odstupy staveb. Mezi budovami proto měl být odstup rovný alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn budov, který ovšem vzhledem k historické zástavbě nebyl dodržen ani před vydáním stavebního povolení. Pokud je tedy odstup budov menší než požadovaný vyhláškou, musí správní orgán o to přísněji vážit, zda další zmenšování tohoto prostoru povolí, např. prostřednictvím výjimky podle čl. 63 vyhlášky. V tom případě však bude nezbytné přihlížet i k požadavkům čl. 8 odst. 1 vyhlášky, zejména hygienickým, veterinárním,

požární ochrany, civilní ochrany a požadavkům na osvětlení a oslunění i zachování pohody bydlení.

[49] Názor stěžovatele, že v posuzovaném případě lze stavbu ve vnitrobloku považovat za stavbu v proluce je zcela mylný. Prolukou se dle čl. 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky OTPP rozumí nezastavěný a k zastavění určený prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží. Městský soud správně uvedl, že typickým příkladem proluky je „mezera“ mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, které jsou spojeny bočními stěnami, vzniklá např. v důsledku demolice jednoho z těchto domů. V posuzovaném případě by se snad jednalo o stavbu v proluce, pokud by původní dům čp. 660 (dnes hotel) byl zbourán a mezi domy čp. 1080 a 1081 vzniklo nezastavěné nároží, tedy proluka. I tehdy by však musely být při výstavbě nového domu v proluce dodrženy požadované odstupové vzdálenosti a vnitroblok zachován (k tomu viz HOLEČEK, J. Metodický materiál pro posuzování novostaveb a přístaveb ve vnitroblocích a pro ochranu prostředí vnitrobloku v pražské památkové rezervaci, dostupné na http://pamatky.praha.eu/public/65/e1/93/1013429_140342_Metodika_pro_realizaci_novostaveb_a_pristaveb_ve_vnitroblocich.pdf).

[50] Pokud by se stěžovatel rozhodl povolovat stavby ve vnitroblocích jako v prolukách a nedodržoval by žádné odstupové vzdálenosti mezi stavbami, ze sousedních bytů orientovaných do vnitrobloku by vznikaly kobky. Takové byty by byly znehodnoceny, nemluvě o porušení předpisů na úsecích požární ochrany, bezpečnosti obyvatelstva, hygieny, předpisů o ochraně památek i dalších. Taková představa je absurdní a názor stěžovatele je proto neudržitelný.

[51] Přestože je třeba na jedné straně chránit stavebníka a jeho práva nabytá v dobré víře, na druhé straně stojí nutnost nápravy porušení zákona, ke kterému došlo. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud, *„[a]rgumentace stěžovatele případnou právní jistotou jiných účastníků řízení či správních orgánů je právně irelevantní, neboť nemůže vycházet z protiprávního stavu. Případné škody z takové situace vzniklé pak jdou k tíži toho správního orgánu, který se předmětného jednání dopustil. K námitce stěžovatele, podle níž je předmětné stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci. Aprobace takového postupu soudem by pak v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“* (rozsudek čj. 3 As 11/2007 - 92)

[52] K tomu lze pouze doplnit, že správní orgány mají povinnost řídit se základními zásadami činnosti správních orgánů dle části první správního řádu. Měly proto v prvé řadě chránit práva nabytá v dobré víře i oprávněné zájmy osob, jichž se jejich činnost dotýkala v době, kdy rozhodovaly o vydání stavebního povolení. Není možné vyhýbat se odstranění vlastních pochybení s poukazem na dobrou víru stavebníka, jemuž byla stavba povolena v jím navrženém rozsahu v důsledku právě těchto pochybení správního orgánu. Tento rozsudek má za daného faktického stavu proto i význam pro případný postup žalobce podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. K tomu lze připomenout, že podle § 17 tohoto zákona může stát, nahradí-li škodu, požadovat regresní úhradu od těch,

kteří se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

VI.

[53] Řízení o kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud zastavil a o nákladech řízení rozhodl, jak je uvedeno v příslušné části rozsudku (odst. [28] - [30]).

[54] Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud zamítl, neboť neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, aniž by shledal vadu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první a § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a replika k vyjádření osoby zúčastněné na řízení) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna činí podle § 9 odst. 3 písm. f) uvedené vyhlášky 2x 2100 Kč a 2x 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 4800 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Výše daně, vypočtená podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., činí 960 Kč. Celkem byla stanovena odměna ve výši 5760 Kč.

[56] 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. Protože osobě zúčastněné na řízení soud žádnou takovou povinnost neuložil, nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů ani v řízení o kasační stížnosti žalovaného.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 1. listopadu 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu