



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **I. Č.**, zastoupené JUDr. Alenou Ostřejšovou, advokátkou se sídlem Kosmákova 43, 586 01 Jihlava, proti žalovanému **Krajskému úřadu kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, za účasti 1) J. M. a 2) R. M., proti rozhodnutí ze dne 5. 10. 2005, č. j. KUJI 13579/2005 OUP-Ma, KUJIP007N1JE, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2007, č. j. 30 Ca 302/2005 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2005 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 5. 2005, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby rodinného domu pana R. K. na pozemcích parc. č. 4550/1 a 5834 v katastrálním území J.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který ji svým rozsudkem ze dne 16. 5. 2007 zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti namítala žalobkyně nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Podle krajského soudu totiž žalovaný správně vycházel ze situace, která zde byla v době vydání jeho rozhodnutí, tj. byl povinen respektovat § 8 odst. 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č.137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (ve znění do 30. 12. 2006, dále jen „vyhláška“), pouze v části vyžadující

vzdálenost stavby od společných hranic pozemků v délce minimálně 2 m, nikoliv však vzájemný odstup staveb v šíři 7 m, neboť v době vydání rozhodnutí o umístění stavby pana K. žalobkyně nepodala řádný návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby na svém sousedním pozemku par. č. 4553/1 včetně příslušné dokumentace. Tento názor soudu podle žalobkyně odporuje § 4 odst. 1 citované vyhlášky, který stavebnímu úřadu ukládá respektovat předpokládaný rozvoj území, jak byl určen územním plánem dané lokality.

Žalobkyně je dále přesvědčena, že uplatňování jakéhokoliv práva nemůže stát na zásadě „kdo dřív přijde, ten dřív mele“. Město Jihlava schválením územního plánu vytvořilo podmínky k tomu, aby vlastníci pozemků v dané lokalitě měli možnost kdykoliv v budoucnosti využít těchto pozemků ke stavbám, které svou rozlohou odpovídají výměře konkrétního pozemku. Zákonodárce zcela jistě neměl v úmyslu vytvořit situaci, kdy první stavebník s výjimkou dvoumetrového odstupu od společných hranic pozemků může stavebně využít celý zbytek pozemku, zatímco následní stavebníci budou povinni dodržet sedmimetrový odstup od sousední stavby a poté stavebně využít zbytek, pokud vůbec nějaký zůstane. Opačným výkladem by byl každý vlastník stavebně využitelného pozemku nucen žádat o vydání rozhodnutí o umístění stavby na svém pozemku okamžitě poté, kdy se dozví, že vlastník sousedního pozemku takovou žádost podal, ačkoliv z různých důvodů takový úmysl v té době neměl. Takový výklad však podle žalobkyně nelze přijmout, neboť k výkonu svého práva v určitém čase nemůže být nikdo nucen, pokud tak nestanoví zákon.

Žalobkyně dále namítla, že stavební úřad porušením § 4 odst. 1 citované vyhlášky porušil její základní právo vlastnické, zejména právo věc užívat zamýšleným způsobem, neboť po realizaci stavby na sousedním pozemku parc. č. 4550/1 nebude moci nikdy v budoucnu na svém pozemku realizovat jakoukoliv stavbu, tedy pozemek v jejím vlastnictví se stává jako stavební pozemek zcela bezcenný.

Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že namítají-li sousedé jako účastníci řízení, že by navrhovaná stavba bránila jejich budoucím stavebním záměrům, vezme stavební úřad takové námitky v úvahu pouze tehdy, pokud již tito sousedé o povolení jimi zamýšlené stavby sami požádali. K budoucím eventuálním stavebním úmyslům se nepřihlíží. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

Osoby zúčastněné na řízení se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Kasační stížnost není důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je výklad § 8 vyhlášky, který stanoví vzájemné odstupy staveb, a dále otázka, kdy má stavební úřad přihlížet k úmyslu vlastníka pozemku sousedícího s umístěnou stavbou postavit na ni stavbu vlastní. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zabývat se nejprve druhou námitkou, neboť z jejího vyřešení vyplývá způsob aplikace § 8 vyhlášky.

Problematika umístění staveb a výstavby jakož i s tím spojené uplatňování sousedských práv je nepochybně oblastí velmi citlivou. Dochází zde totiž ke střetu různých zájmů, který se právo (za absence účinné úpravy jiných normativních systémů) snaží tu méně, tu více úspěšně řešit. V první řadě se jedná o zájem stavebníka opírající se zpravidla

o jeho vlastnické právo k pozemku a o legitimní očekávání, že za splnění zákonem stanovených podmínek obdrží příslušné územní rozhodnutí o umístění stavby. Dále je zde zájem souseda stavebníka o to, aby budoucí stavba nenarušila jeho vlastnické právo a jeho eventuální záměry na využití sousedního pozemku. Konečně zde je zájem státu na tom, aby při umístění stavby a její následné realizaci byly respektovány požadavky bezpečnosti, hygieny, ochrany životního prostředí a dalších statků apod.

Obecně řečeno je předmětem zkoumání v právě projednávaném případě možný zásah do vlastnického práva žalobkyně, resp. do jejího práva věc užívat (*ius utendi*). Ochrana vlastnického práva žalobkyně je přitom garantována v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a dále také v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). V oblasti územního řízení je na žalobkyni jako souseda stavebníka pamatováno v § 34, § 37 odst. 2 a 3 a § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Již na tomto místě je však nutné konstatovat, že ochrana vlastnického práva žalobkyně není a nemůže být neomezená; toto její právo je naopak přirozeně limitováno nejen vlastnickými právy dalších subjektů (mezi nimi i stavebníka), ale také výše uvedenými zájmy státu, resp. ochranou veřejných statků, např. v oblasti bezpečnosti budoucích staveb a jejich vlivu na okolí, což je ostatně výslovně zmíněné i v Listině (čl. 11 odst. 3: vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.).

Žalobkyně netvrdí, že by územní rozhodnutí o umístění stavby pana Kafky mělo nějaký vliv na její sousední pozemek v současnosti; její námitka se dotýká jen situace, kdy by na tomto svém pozemku hodlala v budoucnu postavit rodinný dům, a kdy by dle jejího názoru nebyla tato stavba realizovatelná právě pro existenci stavby pana K. Žalobkyně se proto domnívá, že by stavební úřad měl k jejímu eventuálnímu záměru stavby přihlížet. Dosavadní právní praxe se shoduje v tom, že k prokázání úmyslu postavit na sousedním pozemku rodinný dům či jinou stavbu, ke kterému je stavební úřad povinen přihlížet, je potřeba alespoň územní rozhodnutí o umístění takové stavby (resp. zahájení řízení o něm). K tomu lze poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu z období první republiky. V nálezu ze dne 29. 1. 1930, č. 1457, k tomu tento soud uvedl (byť již ve vztahu ke stavebnímu povolení), že „*podle ustanovení stavebního řádu není možno odeprítí stavební povolení již z toho důvodu, že provedení stavebního projektu způsobí sousedům jisté nevýhody. K námitkám sousedů lze povolení stavební po zákonu odeprítí jen tehdy, jestliže navržená stavba přičí se předpisům stavebního řádu daným na ochranu sousedů, nebo zkracovala-li by práva sousedská založená dřívějšími akty úřadu stavebního (jako např. parcelačním povolením)*“. Obdobně v dalším rozhodnutí ze dne 30. 11. 1934, č. 22530, konstatoval, že „*jest ovšem připustiti, že způsob řešení konkrétního stavebního projektu je způsobitý založiti faktickou situaci, která může vrhati reflexy i na pozdější případnou stavbu v její blízkosti. Neboť při nedostatku programatických směrnic v polohovém plánu a zastavovacích podmínkách bývá často způsob, jakým byly uplatněny veřejné zájmy při jedné stavbě, směrodatným i pro stavby následující. Než tento důsledek nezakládá pro ty, kdož později v sousedství povolené stavby přikročí ke stavbě vlastní, právní nárok, aby mohli se brániti proti projektované stavbě z hlediska svých eventuálních budoucích úmyslů stavebních jinak, než poukazem na rozpor projektu s pozitivním předpisem zákona*“. Tyto závěry převzal ve své rozhodovací činnosti i Vrchní soud v Praze (viz rozsudek ze dne 31. 8. 2000, č. j. 7 A 89/98 - 35: „*stavební úřad v územním řízení při posuzování splnění obecných technických požadavků na výstavbu ve smyslu § 37 odst. 2 stavebního zákona*

zkoumá možnost vlivu umísťované stavby na sousední pozemek podle skutečného stavu a podle stávajícího využití v době rozhodování. Nemůže přihlížet k ničím nepodloženému záměru zástavby sousedního pozemku ani k případnému budoucímu využití k účelu, který by předpokládal změnu charakteru pozemku“). S uvedenou judikaturou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje: jakkoliv je stavební úřad povinen podle § 4 odst. 1 vyhlášky při umísťování staveb respektovat předpokládaný rozvoj území a podle § 37 odst. 2 stavebního zákona posoudit žádost stavebníka podle územně plánovací dokumentace, není povinen zohledňovat nepodložené úmysly sousedů stavebníka týkající se pozemků v jejich vlastnictví.

Některé novější názory právní teorie nicméně zastávají stanovisko, že postačí, je-li konkrétní sousední pozemek pro stavbu rodinného domu určen územně plánovací dokumentací, nebo vyplývá-li to jednoznačně z konkrétních územně technických podmínek (srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi. Linde Praha a. s., 2003, s. 454). K tomu lze poznamenat, že aby byl jednoznačný úmysl souseda postavit na vedlejším pozemku rodinný dům čitelný z územně plánovací dokumentace (bez toho, že by soused sám požádal o územní rozhodnutí v tomto smyslu), musela by se tato dokumentace svým rozsahem a konkretizací přibližovat územnímu rozhodnutí, tj. musela by jako jediné možné budoucí využití daného pozemku stanovit stavbu rodinného domu. Stejně tak z územně technických podmínek by toto určení území muselo samo o sobě vyplývat (tedy že pozemek nelze v dané lokalitě smysluplně využít k jiným účelům, než ke stavbě rodinného domu). Pokud tomu tak není, tj. reálných možností využití daného pozemku je více, nelze k možné stavbě rodinného domu přihlížet a situaci může zvrátit pouze sám soused tím, že požádá o územní rozhodnutí o umístění takové stavby. Opačný postup by byl neúnosný: stavební úřad by byl nucen brát v potaz všechny v úvahu připadající alternativy rozvoje daného území ve vlastnictví souseda, což by zřejmě vedlo k omezení stavebních záměrů stavebníka, a to na základě neurčité domněnky, že by v budoucnu stavebníkova stavba mohla ohrozit některý možný způsob využití sousedního území.

V daném případě je zjevné, že žalobkyně jako sousedka pana K. o územní rozhodnutí týkající se stavby rodinného domu na svém pozemku nepožádala. Z územně plánovací dokumentace pak vyplývá (jak žalobkyně uvedla v žalobě), že dané pozemky jsou určeny k zastavění objekty bydlení; taková formulace je však nedostatečná pro závěr, že na předmětné lokalitě mohou být postaveny pouze rodinné domy. Rovněž z kopie katastrální mapy založené ve spisu nevyplyvá, že by pozemek žalobkyně musel být v budoucnu využit právě a jen pro stavbu rodinného domu, přičemž v současné době je označen jako zahrada. Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní, že stavební úřad je při své rozhodovací činnosti povinen respektovat předpokládaný rozvoj území; za předpokládaný rozvoj však nelze označit nepodložené úmysly žalobkyně ohledně její možné budoucí stavební činnosti. Je tomu tak proto, že právě nelze s určitostí předpokládat, že žalobkyně opravdu v budoucnu na svém pozemku rodinný dům postaví; navíc pokud by žalobkyně k takové stavbě nepřistoupila (ač by to bylo zohledněno v územním rozhodnutí), jednalo by se z její strany o zneužití vlastnického práva vůči panu K. Konečně územní rozhodnutí o umístění stavby založené na takových neurčitých (budoucích) skutečnostech by pak bylo nutno shledat nezákonným, protože by bylo v rozporu se skutkovým stavem věci v den rozhodování stavebního úřadu.

Nepřípadná je rovněž námitka žalobkyně, že by byl každý vlastník stavebně využitelného pozemku nucen žádat o vydání rozhodnutí o umístění stavby na svém pozemku okamžitě poté, kdy se dozví, že vlastník sousedního pozemku takovou žádost podal, ačkoliv z různých důvodů takový úmysl v té době neměl. Pokud totiž uvedený vlastník takový úmysl

nemá, nemůže jej nikdo nutit k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (ostatně k tomu jej nelze nutit, ani když by tento úmysl měl); současně pak ale nelze po stavebním úřadu požadovat, aby při svém rozhodování přihlížel k takovému neexistujícímu úmyslu.

S žalobkyní lze souhlasit v tom, že uplatňování práva nemůže stát na zásadě „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ (byť některým odvětvím práva je tato zásada naopak vlastní – např. zásada přednosti v patentovém právu). Každá nová stavba má nepochybně vliv na své okolí. Aby tento vliv byl co nejmenší a co nejméně zasahoval do práv sousedů budoucí stavby, má stavební úřad ve stavebním zákoně a v prováděcích předpisech předepsanou řadu faktorů, k nimž je povinen přihlížet při svém rozhodování o umístění stavby (§ 37 odst. 2 stavebního zákona, § 4 odst. 1 vyhlášky). Je tedy úkolem stavebního úřadu zamezit nekontrolované výstavbě, která by zcela znemožnila rozvoj příslušného území v souladu s územním plánem. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že se stavební úřad s předmětnými faktory vypořádal a své závěry náležitě odůvodnil (viz str. 4 – 6 rozhodnutí o umístění stavby); stavba pana K. je s těmito požadavky v souladu a současně neznemožňuje rozvoj území ve smyslu územního plánu, tj. k zastavění objekty bydlení (viz níže v části o výjimkách). Námitky žalobkyně týkající se povinnosti stavebního úřadu přihlídnout k jejímu záměru výstavby rodinného domu proto Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodné.

K námitce žalobkyně týkající se výkladu § 8 vyhlášky lze pak uvést následující. Ustanovení § 8 odst. 1 vyhlášky obsahuje generální klauzuli, jež obecně stanoví, které požadavky je třeba respektovat při stanovení vzájemných odstupů staveb; následující odstavce tohoto ustanovení jsou pak speciálními normami upravujícími některé konkrétní situace. V projednávaném případě se žalobkyně dovolává odstavce druhého, který stanoví, že vytvářejí-li rodinné domy mezi sebou volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m. Vzdálenost rodinných domů od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých částí stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se nemusí uplatnit požadavek na odstup od společných hranic pozemků. Základním pravidlem tedy je, že kumulativně musí být dodržen jak odstup 7 metrů mezi rodinnými domy navzájem, tak odstup 2 metrů každého rodinného domu od hranic pozemku. Z tohoto pravidla je pak učiněna výjimka v tom smyslu, že lze sedmimetrový odstup mezi rodinnými domy zkrátit na 4 metry, přičemž pravidlo vzdálenosti od hranic pozemku se neuplatní vůbec (jeden z domů tak může stát třeba přímo na hranici pozemků). Předmětná výjimka je podmíněna dvěma skutečnostmi: jednak se jedná o zvlášť stísněné územní podmínky, jednak v protilehlých částech stěn obou domů nesmí být okna obytných místností; obě tyto podmínky musí být naplněny současně. Ani čtyřmetrová vzdálenost však nemusí být nutně konečná: podle § 61 vyhlášky je z § 8 odst. 2 připuštěna další výjimka v odůvodněných případech za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona. Taková „výjimka z výjimky“ pak může minimální vzdálenost mezi rodinnými domy zkrátit i hluboko pod vyhláškou stanovené minimální 4 metry.

V projednávaném případě nicméně (jak je uvedeno výše) nelze vycházet ze skutečnosti, že na pozemku žalobkyně by mohl být v budoucnu postaven rodinný dům. Z tohoto hlediska lze danou situaci posoudit tak, že pozemek žalobkyně je prázdný, a tudíž není nutné zabývat se minimální vzdáleností mezi rodinnými domy v délce 7 m. Rovněž vzdálenost rodinného domu stavebníka od společných hranic s žalobkyní v délce 2 m se v tomto případě neuplatňuje (rodinný dům stavebníka by mohl stát přímo na hranici);

předepsání takové vzdálenosti nebylo proto ze strany stavebního úřadu povinné, nicméně vhodné vzhledem k § 8 odst. 1 vyhlášky.

Z kopie katastrální mapy, jakož i z tvrzení žalobkyně vyplývá, že pozemek žalobkyně není příliš široký (cca 8 m), to však samo o sobě žalobkyni neopravňuje k tomu, aby zasahovala do umístění sousední stavby. Ostatně i bezvýjimečné uplatnění názoru žalobkyně, že je v daném, případě nutno trvat na vzdálenosti mezi rodinnými domy v délce 7 m, by vedlo k absurdním důsledkům. Pokud by totiž bylo nutno tuto vzdálenost v daném případě uplatnit (bez ohledu na skutečnost, že žalobkyně nedoložila úmysl postavit rodinný dům na svém pozemku), bylo by zřejmě spravedlivé, aby jak pan K., tak i žalobkyně dodrželi přesně polovinu stanovené vzdálenosti od společných hranic, tj. každý 3,5 m (pan K. by ovšem v takové situaci svoji stavbu nemohl realizovat). Pak by nicméně žalobkyni ke stavbě jejího rodinného domu zbyl prostor o šíři 4,5 m. Z druhé strany je žalobkyně omezena dalším vlastníkem sousedního pozemku, jenž by mohl požadovat taktéž dodržení sedmimetrové vzdálenosti (tedy další omezení žalobkyně o 3,5 m od společných hranic s tímto vlastníkem). Ve výsledku by pak žalobkyni k výstavbě jejího rodinného domu zůstala plocha o šíři 1 metr (byť dlouhá několik desítek metrů), což k výstavbě rodinného domu zjevně nepostačuje. Povinnou aplikaci sedmimetrového pravidla by tak byla znemožněna nejen stavba stavebníka, ale i možná (budoucí) stavba rodinného domu žalobkyně a dalších vlastníků pozemků v předmětné lokalitě. Pro stavbu jakýchkoliv dalších rodinných domů v daném území tedy bude nutné aplikovat výjimkové ustanovení § 8 odst. 2 či § 61 vyhlášky (k tomu srov. nález prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 1919, č. 5423, podle něž lze k výjimce ze stanovené vzdálenosti přistoupit z důvodů faktických i právních, není-li skutečně možné vzdálenost dodržet např. proto, že staveniště není dostatečně rozsáhlé nebo pro technické překážky).

Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí s námitkou žalobkyně, že bylo porušeno její vlastnické právo: výstavba případného rodinného domu na pozemku žalobkyně nebude znemožněna realizací stavby rodinného domu pana K., a to za použití výjimkových ustanovení § 8 odst. 2 a § 61 vyhlášky. Pozemek žalobkyně se proto nestává bezcenným. K tomu lze poukázat na již citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 2000, č. j. 7 A 89/98 - 35, podle něž *„jestliže je vlastníkovu povoleno umístění stavby na pozemek zákonem předpokládaným postupem, nejde bez dalšího o porušení vlastnického práva vlastníka pozemku sousedního, ani o porušení rovnosti práv účastníků řízení“*.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 17. prosince 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu