



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobců: **a) Ing. R. S., b) Mgr. P. S.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Drumevem, advokátem, se sídlem Palackého 15/715, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2005, č. j. ÚSŘ/2591/05/Vo, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ing. A. A., zastoupeného JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem, se sídlem Revoluční 24, Praha 1, 2) Město Říčany, se sídlem Masarykovo nám. 53/1, Říčany, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2006, č. j. 11 Ca 241/2005 - 99,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Stěžovatel Ing. A. A. **je povinen** zaplatit žalobcům Ing. R. S. a Mgr. P. S. na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 9424,80 Kč k rukám advokáta Mgr. Pavla Drumeva, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Stěžovatel Ing. A. A. a žalovaný Krajský úřad Středočeského kraje **nemají** právo na vzájemnou náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shora uvedeným rozsudkem Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 18. 7. 2005, č. j. ÚSŘ/2591/05/Vo, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobcům náklady řízení ve výši 9010 Kč. Citovaným rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Říčany,

stavebního úřadu, kterým byla osobě zúčastněné, Ing. A. A., povolena novostavba rodinného domu na pozemcích parc. č. 714/9, parc. č. 717/3, parc. č. 717/6 v k. ú. Říčany.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci žalobu, v níž namítali, že předmětná stavba je umístěna v rozporu s § 8 odst. 1, 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu - nedodržení odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy. Zmírnění požadavků na odstupové vzdálenosti je možné podle textu citované vyhlášky pouze ve „zvlášť stísněných územních podmínkách“. S tímto klíčovým pojmem, který byl v řízení - a zvláště pak v odvolání - zpochybňován, se však odvolací orgán vůbec nevypořádal, ani jeho údajné naplnění neopřel o provedení jakéhokoli důkazu. K důkazu, který nabídli žalobci, se žalovaný ani nevyjádřil (důkaz měl prokazovat, že stávající zástavba respektuje odstupovou vzdálenost 7 metrů). Jestliže žalovaný v postavení odvolacího orgánu odkázal na zdůvodnění prvoinstančního orgánu o „zvlášť stísněných územních podmínkách“, pak žalobci namítali, že ani prvostupňové rozhodnutí takové odůvodnění neobsahuje. Dále nebylo v řízení žádným způsobem reflektováno žalobci předložené vyjádření o snížení hodnoty jejich nemovitosti.

Městský soud při posouzení věci vyšel z následujících skutečností: Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu 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. Ve věci nebylo sporu o tom, že vzájemná odstupová vzdálenost mezi domem žalobců a povolovanou stavbou rodinného domku nečiní 7 metrů, ale naopak stavba byla umístěna na pozemku tak, že vzdálenost činí 4 metry s tím, že vzdálenost předmětné stavby od hranice pozemku nečiní 2 metry. Bylo tedy třeba posoudit, zda se v daném konkrétním případě jedná o „zvlášť stísněné územní podmínky“. Napadené rozhodnutí řádné a podrobné odůvodnění v tomto směru neobsahuje. Žalovaný pouze uvedl, že jde o čistě obytné území - stavba je tedy povolena v souladu s územním plánem. Toto konstatování však nijak neodůvodňuje, že jde současně o stavbu ve zvlášť stísněných územních podmínkách. Jiné odůvodnění již napadené rozhodnutí neobsahuje, pouze odkazuje na to, že posouzení splnění podmínky zvlášť stísněného území je v pravomoci správního orgánu I. stupně. Soud přisvědčil, že s tím se sice lze v zásadě ztotožnit, avšak neznamená to, že žalovaný za situace, kdy žalobci v odvolání tuto okolnost výslovně namítali, není oprávněn přijmout k nastolené otázce právní názor. Za situace, že se odvolací orgán ztotožní s právním názorem orgánu I. stupně, může sice na právní názor uvedený v prvostupňovém rozhodnutí odkázat, to však neplatí za situace, kdy rovněž prvostupňové rozhodnutí řádné odůvodnění sporné otázky neobsahuje. V daném případě navíc orgán I. stupně zdůvodnil spornou otázku pouze tím, že jde o stísněné podmínky, neboť se jedná o pozemek v proluce ve stávající zástavbě a zmínil to, že minimální odstupová vzdálenost je zapříčiněna tím, že nemovitost žalobců je umístěna 1,55 - 1,65 m od hranice pozemku stavebníka. Takové odůvodnění je zcela nedostatečné. Skutečnost, že je stavba umístěována v proluce, ještě sama o sobě neznamená, že se jedná o „zvlášť stísněné územní podmínky“. Splnění tohoto požadavku je třeba zkoumat bez návaznosti na zamýšlenou stavbu - je totiž třeba posoudit, zda dané území lze takto označit ještě ve stavu před umístěním nové stavby. Jinak by došlo k absurdnímu stavu, kdy stísněnost podmínek

v území by byla právě vyvolána novou (zamýšlenou) stavbou, a nová stavba by byla akceptována jako důvod k vyhodnocení území jako zvlášť stísněného. Ve věci není sporu o tom, že nejde o stavbu v proluce liniové zástavby. Nelze proto z pouhého odkazu na to, že je stavěno v proluce dovozovat oprávnění nedodržet odstupové vzdálenosti. Dále argument stavebního úřadu, že minimální odstupová vzdálenost je zapříčiněna tím, že nemovitost žalobců je umístěna 1,55 - 1,65 m od hranice pozemku stavebníka, může být zohledněn při podrobné úvaze o naplnění pojmu „zvlášť stísněné územní podmínky“, sám o sobě však jeho naplnění neodůvodňuje. Z ničeho nevyplývá závěr zúčastněné osoby, že tím, že stávající nemovitost žalobců sama nerespektuje minimální odstupovou vzdálenost od hranice pozemku, automaticky dochází k deklarování území jako území se stísněnými územními podmínkami. Tento závěr z ničeho nevyplývá, když dosud (do povolení nové stavby) zřejmě o území se stísněnými podmínkami nešlo. Žalovaný si ani neujasní dosavadní charakter pozemku, na němž je stavba umístována. Tato otázka je důležitá z hlediska uplatněných námitek potud, že nelze žalobcům klást k tíži to, že nebyly dodrženy minimální vzdálenosti od hranice pozemku za situace, kdy v době umístování stavby žalobců nešlo o společnou hranici stavebních pozemků, ale stavebního pozemku a zahrady. S ohledem na všechny tyto skutečnosti městský soud napadené rozhodnutí žalovaného s odkazem na § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Soud dále zavázal žalovaného k řádnému posouzení splnění podmínek pro nedodržení minimálních odstupových vzdáleností, zejména naplnění pojmu „zvlášť stísněné územní podmínky“, a to včetně zohlednění katastrální mapy a umístění stavebních pozemků a staveb na nich.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) - stavebník sporné stavby. Důvody kasační stížnosti shledává stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a dále v tom, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). K nesprávnému posouzení právní otázky soudem stěžovatel uvádí: Městský soud vychází z toho, že kde ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu hovoří o společné hranici pozemků, má tím na mysli společnou hranici stavebních pozemků. Takový výklad je dle stěžovatele nemístně extenzivní, a nemá oporu v zákoně. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí: Odůvodnění existence „zvlášť stísněných územních podmínek“ ve stavebním povolení je dle stěžovatele dostatečné. Stavební úřad zohlednil obecně technické požadavky na výstavbu i územní plán pro dané území, dále bylo ve věci provedeno místní šetření. Dle odůvodnění rozhodnutí správního orgánu odstupy umožňují údržbu staveb i užívání prostoru mezi stavbami. Městský soud pak zpochybňuje odůvodnění stavebního povolení argumenty, které jsou ve vzájemném rozporu, takže jeho rozhodnutí je zároveň nepřezkoumatelné i nesrozumitelné. Soud uvedl: „Je třeba posoudit, zda dané konkrétní území lze označit jako zvlášť stísněné územní podmínky ještě před tím, než je do něj navrhovaná stavba umístována. Je proto nezbytné posoudit, zda dané území ve stavu před vydáním rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení bylo lze posoudit jako zvlášť stísněné územní podmínky.“ V následujícím odstavci odůvodnění předmětného rozsudku se ale uvádí: „Je třeba zdůraznit, že splnění podmínky územní stísněnosti posuzuje stavební úřad vždy v souvislosti s konkrétní umístěnou stavbou.“ Je zřejmé, že tyto dva důvody rozhodnutí si protirečí. Taková vada pak činí rozsudek nepřezkoumatelným. Posouzení, zda se jedná o „zvlášť stísněné územní podmínky“, přitom soud shodně se stranami vyhodnotil jako stěžejní otázku. Pokud dále soud uvádí, že

„Žalovaný si neujasnil dosavadní charakter pozemku, na němž je stavba umístována. Při ústním jednání bylo uvedeno, že předtím, než uvedená parcela byla stavebníku prodána, byla tato část původní, rozlohou větší parcely, průchozí a byla původním vlastníkem užívána k zajištění do garáže. Tato otázka je důležitá z hlediska uplatněných námitek potud, že nelze žalobcům klást k tíži to, že nebyly dodrženy minimální vzdálenosti od hranice pozemku za situace, kdy v době umístování stavby žalobců nešlo o společnou hranici stavebních pozemků, ale stavebního pozemku a zahrady.“, pak je nutno k těmto úvahám soudu uvést: Tvrzení, že pozemek stěžovatele byl původním majitelem používán jako příjezdová cesta do garáže je v rozporu s obsahem spisu správního i soudního, jakož i s fakty uvedenými při jednání u soudu. Původní majitel pozemku se totiž ve stavebním řízení vyjádřil v tom smyslu, že pozemek byl užíván pro potřeby majitele, nikoli však jako příjezdová cesta. K tomu stěžovatel podotýká, že tento původní majitel musel dát navíc žalobcům souhlas s umístěním jejich stavby u hranic stěžovatelova pozemku, právě proto, že stavba žalobců nesplňovala odstupové vzdálenosti, a musela jim být udělena stavebním úřadem výjimka. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel ještě dodává, že soud se v napadeném rozsudku dostatečně nezabýval otázkou, zda a do jaké míry vůbec mohli být pravomocným stavebním povolení žalobci zkráceni na svých subjektivních veřejných právech (srov. § 2, § 65 odst. 1 s. ř. s.). Dle názoru stěžovatele taková aktivní legitimace žalobců vůbec nebyla dána. Stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb bylo ve vyhlášce č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, stanoveno za účelem ochrany veřejného zájmu a nezakotvilo žádné subjektivní veřejné právo žalobců. Důvody, které vedly ke stanovení minimálních odstupových vzdáleností ve vyhlášce č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, jsou ryze veřejné, nikoli soukromé (viz např. § 8 odst. 1 citované vyhlášky: požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí atd.), nevyjadřují však existenci subjektivních práv vlastníků sousedních staveb. Pokud by nedostatečná vzdálenost sousední stavby neoprávněně zasahovala do vlastnického práva jiné osoby, lze se bránit soukromoprávní cestou (§ 126 občanského zákoníku). Soud se tak v napadeném rozsudku nedostatečně zabýval otázkou, zda žalobci mohli být pravomocným stavebním povolení zkráceni na svých subjektivních veřejných právech ve smyslu § 2, § 65 odst. 1 s. ř. s. Z těchto důvodů, které stěžovatel opírá o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhli stěžovatelé zrušení rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobci se k podané kasační stížnosti vyjádřili obsáhlým vyjádřením, ve kterém uvádějí, že ve vztahu k údajnému nesprávnému posouzení právní otázky soudem (kde ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, hovoří o společné hranici pozemků, má tím na mysli společnou hranici stavebních pozemků) se jedná o pouhou polemiku nad zákonným pojmoslovím, aniž by stěžovatel vůbec nabídl jakýkoli alternativní výklad. Soud dále údajně použil ve svém odůvodnění povolení argumenty, které jsou ve vzájemném rozporu. O rozpor se však dle žalobců nejedná, spíše o subjektivní neschopnost stěžovatele vyslovený názor pochopit. Není vzájemně v rozporu, že posuzování podmínky územní stísněnosti posuzuje stavební úřad vždy v souvislosti s konkrétní umístěnou stavbou, a toto posuzování se děje právě před umístěním navrhované stavby. Sám stěžovatel v textu kasační stížnosti nabídl argumenty proti sobě, když potvrdil, že k umístění stavby žalobců byla udělena řádná výjimka. Na řádně povolenou a zkolaudovanou stavbu pak nelze v budoucnu naložit povinnost akceptovat nedodržení odstupové vzdálenosti stanovené právním předpisem. Dále: žalobci nadále trvají na tom, že předmětný sousední pozemek sloužil jako přístupová

cesta ke garáži původního vlastníka. Odlišné tvrzení je motivováno snahou původního vlastníka nezpochybnit prodej svého pozemku. Nastolení otázky, zda žalobci mohli být pravomocným stavebním povolením zkráceni na svých subjektivních veřejných právech, se vymyká věcnosti - jde o spekulaci nepatřičnou a právně nepodloženou. Přestože vyhláška č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, stanovuje technické podmínky, účelem tohoto obecně závazného právního předpisu je právní úprava významně sloužící k ochraně práv účastníků stavebního řízení. Navíc žalobci zdůraznili, že stěžovatel měl tuto námitku absence aktivní legitimace žalobců vznést do vydání napadeného rozhodnutí. Pokud takto neučinil, Nejvyšší správní soud nemůže k této námitce dle ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout. V závěru žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud posuzoval správnost postupu městského soudu, který při svém vyhodnocení vyšel z toho, že v daném případě bylo třeba zejména posoudit, zda se v posuzované lokalitě jedná o „zvlášť stísňené územní podmínky“. Napadené rozhodnutí řádné a podrobné odůvodnění v tomto směru neobsahuje.

Z předloženého spisového materiálu lze zjistit následující skutečnosti: Z rozhodnutí Stavebního úřadu Městského úřadu Říčany vyplývá, že v daném případě se ani stavební úřad prvního stupně jednotlivým námitkám účastníků řízení ve svém rozhodnutí nevěnoval příliš podrobně. Ke spornému pojmu „zvlášť stísňené územní podmínky“ se vyjádřil pouze takto: *„Odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy 4 m splňují požadavky vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu - § 8 odst. 2. Investor byl při umísťování stavby omezen stávajícími sousedními domy. Stavba na sousedním pozemku nesplňuje minimální odstupovou vzdálenost 2 m od společné hranice pozemků. ... (V reakci na námitku Města Říčany týkající se malých odstupových vzdáleností:) ... navržená stavba se výrazně neliší od stávajících staveb v dané lokalitě, je v souladu se schváleným územním plánem. Odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy 4 m splňují požadavky vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, okna obytných místností na straně přiléhající k sousední stavbě nejsou. (V reakci na námitku manželů S. týkající se odstupových vzdáleností:) ... stavba je navržena v souladu s územním plánem Města Říčany, projektová dokumentace splňuje požadavky vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, včetně odstupových vzdáleností. Stavební úřad posoudil navrženou stavbu s ohledem na stísňené podmínky, protože se jedná o pozemek v proluce ve stávající zástavbě. Minimální odstupová vzdálenost navrženého objektu je také zapříčiněna tím, že stavby rodinných domů na sousedních pozemcích jsou umístěny cca 1,6 m od hranice pozemku stavebníka. Rodinný dům odvolatelů, manželů S., je umístěn od společné hranice 1,55 - 1,65 m, takže navržená stavba splňuje jejich požadavek, aby novostavba byla umístěna nejméně 2 m od společné hranice.“* Fakticky pro zdůvodnění naplnění klíčového pojmu „zvlášť stísňené územní podmínky“ tedy použil stavební úřad pouze dva argumenty: jedná se o pozemek

v proluce ve stávající zástavbě a stavby rodinných domů na sousedních pozemcích jsou rovněž umístěny cca 1,6 m od hranice pozemku stavebníka. Tyto argumenty jsou pro naplnění pojmu „zvlášť stísněné územní podmínky“ skutečně nedostatečné, jak správně dovodil soud. Předně je třeba uvést, že popis lokality těmito dvěma fakty je kusý a nevypovídající - z citovaného textu vůbec není zřejmý celkový obraz a charakter lokality, natožpak v takové míře, aby z něj mohl být jako celek dovozen závěr o zvlášť stísněných podmínkách v území. K vyhodnocení celkového charakteru lokality tak, aby byl její obraz a následný závěr o stísněnosti zřejmý, nedošlo, došlo pouze k uvedení dvou osamocených, nepříliš vypovídajících argumentů, které co do vyhodnocení lokality jako celku nemají jakoukoli komplexní vypovídací hodnotu. Ve vztahu k argumentu proluky: ze spisu je zřejmé, že se v daném případě nejedná o řadovou zástavbu. Prolukou se obecně rozumí nezastavěná plocha v zastavěném území. K celkovému vyhodnocení území, aby bylo možno použitý pojem vůbec reflektovat, však v rozhodnutí nedošlo. (Je totiž otázkou, zda nezastavěný pozemek menších rozměrů lokalizovaný mezi pozemky větších rozměrů, na nichž jsou víceméně centrálně umístěny rodinné domy se zachováním značných vzájemných odstupů, může být sám o sobě a bez dalšího vůbec plnohodnotně vyhodnocen jako „proluka“. K potřebnému celkovému osvětlení území z těchto hledisek v rozhodnutí nedošlo.) Všeobecnou nedostatečností argumentu proluky se zabýval městský soud ve svém odůvodnění velmi podrobně a Nejvyšší správní soud se s jeho obsáhlou úvahou ztotožňuje. Ve vztahu k úvaze stavebního úřadu, že minimální odstupová vzdálenost navrženého objektu je také zapříčiněna tím, že stavby rodinných domů na sousedních pozemcích jsou umístěny cca 1,6 m od hranice pozemku stavebníka, je nutno uvést následující: Byla-li stavba žalobců umístována na pozemek, který sousedil s nezastavěným pozemkem, ohledně kterého ani neběželo územní řízení týkající se jeho budoucího zastavění, nebyl stavebník limitován odstupovými vzdálenostmi vyplývajícími z § 8 odst. 1 a 2 citované vyhlášky, neboť tyto vzdálenosti nemohou být uplatňovány mezi stavbami a nezastavěnými pozemky. Za této situace nelze tuto okolnost (tedy nedodržení odstupu stavby žalobců od společné hranice) přičítat žalobcům k tíži. Nelze však ani na základě tohoto osamoceného faktu vyhodnotit lokalitu bez dalšího jako území se zvlášť stísněnými podmínkami. Tato okolnost by samozřejmě mohla být zohledněna a zapracována k vyhodnocení celkového charakteru lokality, ovšem nikoli osamoceně jako jeden ze dvou jediných, co do celkového charakteru lokality nepříliš vypovídajících argumentů.

Ve velmi obsáhlém odvolání žalobců byla po vydání tohoto rozhodnutí stavebního úřadu uvedena celá řada námitek, které se vztahují k nesprávnému posouzení naplnění pojmu „zvlášť stísněné územní podmínky“. Zpochybnění úsudku prvostupňového orgánu je v odvolání rozvedeno v rozsahu prakticky jedné strany a námitky zde uvedené jsou velmi věcné a faktické (odvolávají se např. na charakter okolní zástavby s poukazy na skutečnost, že okolní stavby mají všechny odstupovou vzdálenost zachovanou, ba dokonce ve valné většině činí vzdálenosti domů mezi sebou 18 m, 12 m nebo 10 m). Ze spisového materiálu a z napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil, že odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí obsah odvolání nejprve obšírně ocitoval, s jeho argumenty se však nijak věcně, konkrétně a srozumitelně nevypořádal. Odvolací orgán pouze uvedl, že *„posouzení toho, zda se v případě předmětné lokality jedná o zvlášť stísněné územní podmínky, je v pravomoci stavebního úřadu. Těmito skutečnostmi se stavební úřad zabýval v rámci rozhodování o námitkách účastníků řízení, své názory a úvahy pak stavební úřad dostatečně popsal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Odvolací orgán s názorem stavebního úřadu souhlasí“*. Toto jsou všechny důvody, které odvolací orgán na vysvětlení svého

právního uvážení ohledně zpochybňovaného pojmu „zvlášť stísněné územní podmínky“ uvedl.

Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný se zejména odvolací argumentací vůbec nezabýval. Lze sice v obecné rovině nepochybně připustit, že odvolací orgán může - v případě, že se ztotožňuje s argumentací orgánu prvního stupně - na jeho odůvodnění odkázat. V žádném případě však v situaci, kdy je odvolacímu orgánu v odvolání předestřena argumentace zpochybňující závěry orgánu prvního stupně a jeho úsudek o věci. Za takové situace nemůže odvolací orgán jen bez dalšího odkázat na argumentaci orgánu prvního stupně, aniž by se dostatečně konkrétně a dostatečně srozumitelně vypořádal se zpochybňující argumentací uvedenou v odvolání, a aniž by uvedl přezkoumatelné a hodnotitelné důvody, pro které se nepřiklonil k odvolací argumentaci, ale k argumentaci orgánu prvního stupně. Všeobecné výroky o kompetenci stavebního úřadu k posouzení dostatečnosti zdůvodnění výjimky, které se nijak nevypořádávají s odvolatelovou argumentací, takový požadavek nesplňují. Podle § 47 odst. 3 správního řádu uvede správní orgán v odůvodnění rozhodnutí, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Podle § 59 odst. 1 správního řádu musí odvolací orgán přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, přitom ale musí mít na zřeteli, že rozhoduje na základě podaného odvolání, a musí se tak vypořádat se všemi odvolacími námitkami. V odůvodnění je pak správní orgán povinen uvést, jak konkrétně jednotlivé odvolací námitky posoudil. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí důvody uvedené v odvolání, které se přitom zásadním způsobem dotýkaly podstaty věci, zcela pominul a pouze odkázal na právní závěry správního orgánu prvního stupně, aniž by uvedl, z jakých okolností rozhodných pro posouzení odvolacích námitek vycházel a jak je právně hodnotil. Odvolací orgán se tedy v odůvodnění svého rozhodnutí s argumenty odvolatele dostatečně věcně, konkrétně a srozumitelně nevypořádal, a žaloba tak byla za všech výše uvedených okolností městským soudem po právu shledána důvodnou.

K jednotlivým kasačním námitkám: Městský soud vychází z toho, že kde ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu hovoří o společné hranici pozemků, má tím na mysli společnou hranici stavebních pozemků. Takový výklad je podle stěžovatele nemístně extenzivní, a nemá oporu v zákoně. Nejvyšší správní soud naprosto neshledává výklad městského soudu extenzivním. Ustanovení § 8 odst. 2 citované vyhlášky zní takto: „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.“ Citované ustanovení vyhlášky řeší zcela jednoznačně situaci odstupů mezi dvěma rodinnými domy (viz textace „Vytvářejí-li rodinné domy mezi sebou volný prostor“, „Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy“). Městský soud tedy vyhodnotil situaci správně, ba spíše ještě příliš volně ve prospěch stěžovatele. Na to, aby bylo možno po někom požadovat dodržení odstupové vzdálenosti, nepostačí totiž dokonce ani aby se jednalo o stavební pozemek (jak uvádí městský soud) - musí se jednat specificky o pozemky s rodinnými domy, přičemž tyto rodinné domy musí být alespoň ve stádiu možné existence de iure, tj. alespoň ve stádiu

územního řízení, či lépe ve stádiu pravomocného umístění stavby (tj. územního rozhodnutí). O podobné otázce již bylo v minulosti ve správním soudnictví judikováno, a to s následujícím závěrem: „Ustanovení § 8 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, upravuje pouze vzdálenosti mezi jednotlivými stavbami a nikoliv mezi pozemky nebo mezi nezastavěným pozemkem a stavbou. Umísťuje-li stavební úřad stavbu na pozemek, který sousedí s nezastavěným pozemkem (zahradou), ohledně kterého neběží územní řízení týkající se jeho budoucího zastavění, není stavební úřad limitován odstupovými vzdálenostmi vyplývajícími z § 8 odst. 1 a 2 citované vyhlášky, neboť tyto vzdálenosti nemohou být uplatňovány mezi stavbami a nezastavěnými pozemky“ (podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2007, č. j. 29 Ca 242/2004 - 51, obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 As 25/2007 - 70). Tímto prizmatem je třeba nahlédnout i na kasační námitku, která se věnuje zpochybňování závěru soudu ohledně užívání pozemku původním majitelem jako příjezdové cesty ke garáži. Původní majitel pozemku se totiž podle stěžovatele ve stavebním řízení vyjádřil v tom smyslu, že pozemek byl užíván pro potřeby majitele, nikoli však jako příjezdová cesta. Tato otázka byla soudem zohledněna jako důležitá z hlediska uplatněných námitek potud, že nelze žalobcům klást k tíži to, že nebyly dodrženy minimální vzdálenosti od hranice pozemku za situace, kdy v době umísťování stavby žalobců nešlo o společnou hranici stavebních pozemků, ale stavebního pozemku a zahrady. Nahlédnuto prizmatem výše citovaného rozsudku krajského soudu, není rozhodné, jakým způsobem byl pozemek užíván. Rozhodné bylo, zda v době umísťování rodinného domu žalobců byl na sousedním pozemku rodinný dům, a to alespoň ve stádiu územního řízení. Jinak totiž nebyl žalobce k dodržování odstupu od sousedního pozemku ustanovením § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, zavázán. Že by v době umísťování rodinného domu žalobců probíhalo územní řízení ohledně umístění rodinného domu na sousedním pozemku, to ze spisu není zřejmé, avšak zdá se, že žádná ze stran to ani netvrdí.

Ke kasační námitce rozpornosti jednotlivých úvah soudu: Soud uvedl: „Je třeba posoudit, zda dané konkrétní území lze označit jako zvlášť stísněné územní podmínky ještě před tím, než je do něj navrhovaná stavba umísťována. Je proto nezbytné posoudit, zda dané území ve stavu před vydáním rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení bylo lze posoudit jako zvlášť stísněné územní podmínky.“ V následujícím odstavci odůvodnění předmětného rozsudku se ale uvádí: „Je třeba zdůraznit, že splnění podmínky územní stísněnosti posuzuje stavební úřad vždy v souvislosti s konkrétní umísťovanou stavbou.“ Nejvyšší správní soud v těchto výrocích rozpornost neshledává. Není vzájemně v rozporu, že posuzování podmínky územní stísněnosti posuzuje stavební úřad vždy v souvislosti s konkrétní umísťovanou stavbou, toto posuzování se však děje před umístěním navrhované stavby, tj. z hlediska stísněnosti podmínek se zkoumá stav lokality ještě bez nově umísťované stavby. Při vyhodnocování však musí být zřejmá souvislost s touto nově navrhovanou stavbou.

Ve vztahu ke kasační námitce, že žalobci nemohli být pravomocným stavebním povolením vůbec zkráceni na svých subjektivních veřejných právech ve smyslu § 2, § 65 odst. 1 s. ř. s., a tak dle názoru stěžovatele nebyla vůbec dána jejich aktivní legitimace. Stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb bylo totiž ve vyhlášce č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, stanoveno za účelem ochrany veřejného zájmu a nezakotvilo žádné subjektivní veřejné právo žalobců. Námitka není důvodná.

Nejvyšší správní soud musí dát při vyhodnocení této otázky za pravdu žalobcům: Přestože vyhláška č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, stanovuje primárně technické podmínky, účelem tohoto obecně závazného právního předpisu je kromě jiného i právní úprava významně se dotýkající postavení vlastníků sousedních objektů a sloužící k ochraně práv účastníků stavebního řízení. Bylo by vyloučeno odepřít přístup ke správnímu soudu vlastníku nemovitosti, který se cítí dotčen na svých právech stavebním povolením, které umožňuje nedodržení odstupové vzdálenosti (stanovené veřejnoprávní normou) vůči jeho stavbě. Pokud by žalobci činili předmětem sporu např. nevhodné zábradlí, či sklony schodiště uvnitř stavby, realizované v rozporu s úpravou této problematiky ve vyhlášce č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, které se však nijak nedotýkají práv vlastníka sousední stavby, pak by bylo možno o argumentaci stěžovatele vůbec uvažovat. Úprava vzájemných odstupových vzdáleností mezi stavbami se však zcela nepochybně a neoddiskutovatelně dotýká faktického postavení i veřejných práv vlastníků těchto staveb.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo náleží žalobcům, jejichž advokát podal ve vyjádření ze dne 7. 12. 2006 vyúčtování za poskytnuté úkony právních služeb podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V tomto vyúčtování požadoval odměnu za 4 úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu právního zastoupení a za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti pro 2 osoby v celkové částce 9424,80 Kč (při uplatňované částce 2100 Kč za jeden úkon právní služby, odečtení 20 % za zastupování více osob, režijním paušálu po 300 Kč a po připočtení DPH). Nejvyšší správní soud o odměně ustanoveného zástupce uvažil následovně: Podle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu činí tarifní hodnota ve věcech kasačních stížností 25000 Kč. Sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z této tarifní hodnoty činí 2100 Kč (§ 7 advokátního tarifu). Podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží mimosmluvní odměna za každý z úkonů právní služby v uvedeném ustanovení uvedených. Podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu náleží odměna za převzetí a přípravu zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb. Podání písemného vyjádření ke kasační stížnosti pak lze rozhodně vyhodnotit jako úkon (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu), za který náleží advokátu odměna podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Advokátovi tak Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů za čtyři úkony právní služby, snížené o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, což spolu s náhradou hotových výdajů v částce 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a s připočtením DPH činí celkem částku 9424,80,- Kč, jejíž náhrada byla podle § 60 s. ř. s. uložena neúspěšnému stěžovateli.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu