



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Ing. T. M.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Vyroubalem, advokátem se sídlem Palackého 168, 755 01 Vsetín, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, odboru územního plánování a stavebního řádu, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín, za účasti Telefónica O2 Czech Republic, a. s., se sídlem Za Brumlovkou 266/2, 140 22 Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2007, č. j. KUZZL 82080/2006, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2008, č. j. 31 Ca 84/2007 - 67, ve znění usnesení ze dne 7. 1. 2009, č. j. 31 Ca 84/2007 - 70,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovými značkami 1 As 37/2009 a 1 As 38/2009 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 As 37/2009.
- II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2008, č. j. 31 Ca 84/2007 - 67, ve znění usnesení ze dne 7. 1. 2009, č. j. 31 Ca 84/2007 - 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 6. 3. 2007, č. j. KUZZL 82080/2006, zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Vsetín, odboru výstavby, územního plánování a dopravy, ze dne 23. 10. 2006, č. j. MUVS-S11661/2006 OVÚPD-330/Ns-17, jímž bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení vydáno stavební povolení na stavbu „přístavba zádveří a vstupní verandy, stavební úpravy rodinného domu č. p. 1450 V., N. R. č. p. 1450“. V odvolání žalobce namítal, že stavba tak, jak byla povolena, bude realizována v rozporu s ustanovením § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška“). Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu

prvního stupně, že realizací stavby nedochází k přiblížení rodinného domu k hranici s pozemkem žalobce, ale k prodloužení stávající verandy ve stejné šíři a odstupu od hranice s tímto pozemkem. K ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky žalovaný uvedl, že stanoví minimální vzájemné odstupy u rodinných domů navzájem, pokud mezi sebou vytvářejí volný prostor. Není-li však sousední pozemek pozemkem se stavbou rodinného domu, požadavek na odstup od hranice sousedního pozemku se neuplatňuje.

Žalobce brojil proti citovanému rozhodnutí žalobou, již se domáhal jeho zrušení. Namítal, že nesprávnou aplikací ustanovení § 8 odst. 1 vyhlášky, ve vazbě na posouzení faktického stavu došlo k porušení zákona.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 9. 12. 2008, č. j. 31 Ca 84/2007 - 67, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (bod I. výroku), současně zrušil i rozhodnutí Městského úřadu Vsetín (bod II. výroku) a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8800 Kč, kterou měl žalovaný uhradit do tří dnů od právní moci rozsudku na účet právního zástupce žalobce (bod III. výroku). Krajský soud se neztotožnil s výkladem ustanovení 8 odst. 2 vyhlášky provedeným správními orgány a vycházel z gramatického a teleologického výkladu tohoto ustanovení. Dospěl k závěru, že ustanovení o odstupové vzdálenosti je samostatným právním pravidlem, které musí být dodrženo vždy v případě domu a hranice sousedního pozemku; použije se tedy na řešení odstupové vzdálenosti stavby každého rodinného domu a sousedícího pozemku, na kterém se žádný rodinný dům nenachází, bez ohledu na jeho charakter.

Opravným usnesením ze dne 7. 1. 2009, č. j. 31 Ca 84/2007 - 70, Krajský soud v Brně výše uvedený rozsudek doplnil tak, že bod III. výroku ve znění: „Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 6800 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet JUDr. Pavla Vyroubala, advokáta se sídlem Vsetín, Palackého 168“ se opravuje tak, že správně zní: „Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 6800 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet JUDr. Pavla Vyroubala, advokáta se sídlem Vsetín, Palackého 168“ (bod I. výroku), a výrok rozsudku se doplňuje o bod IV., že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (bod II. výroku).

Žalovaný napadl jak rozsudek tak i opravné usnesení krajského soudu kasačními stížnostmi. V první kasační stížnosti (směřující proti celému rozsahu výroku rozsudku krajského soudu) žalovaný namítá, že nezákonnost napadeného rozsudku spočívá v důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tedy že rozsudek krajského soudu trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí. Krajský soud totiž podle žalovaného v rozsudku pouze citoval ustanovení § 8 vyhlášky a dále podrobně ze svého pohledu rozebral problematiku ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky, přičemž jako argumentaci své interpretace použil údajně interpretaci zákonodárce. Žalovaný však namítá, že soudem použitá argumentace nemá oporu v odborné literatuře, k čemuž cituje publikace Stavební zákon v teorii a praxi (vydanou nakladatelstvím Linde Praha), kde je v poznámkách k ustanovení § 8 v odstavci 4 uvedeno, že není-li sousední pozemek se stavbou rodinného domu, nebo není pro takový účel určen, požadavek na odstup od hranice sousedního pozemku se neuplatňuje, či publikaci Obecné požadavky na výstavbu s komentářem, vydanou v edici Stavební právo sv. 3/1999. Žalovaný je toho názoru, že se krajský soud dostatečně nezabýval skutečnostmi, že stavba byla v letech 1940 a 1941 povolena v souladu se zákonem, a že navrhovaná přístavba se k hranici sousedních pozemků nijak

nepřibližuje a nepřekračuje odstup od hranice 1,8 m, který byl stanoven rozhodnutím z roku 1940. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně pro nezákonnost zrušil ve všech jeho výrocích.

Druhou kasační stížnost (směřující proti bodu I. výroku opravného usnesení krajského soudu) podal žalovaný z důvodu zmatečnosti vydaného usnesení podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalovaný namítá, že ačkoli bylo opravným usnesením rozhodnuto, že výrok o náhradě nákladů řízení stanovené ve výši 6800 Kč se opravuje tak, že žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 6800 Kč, dal by se tento nedostatek považovat za chybu v psaní, pokud by však v odůvodnění bylo uvedeno, že žalobce byl ve sporu úspěšný. V odůvodnění opravného usnesení však krajský soud uvedl, že o žalobě soud rozhodl rozsudkem tak, že žalobu zamítl a rozhodl dále o nákladech řízení. Podle odůvodnění tohoto usnesení tedy žalobce úspěšný nebyl, což je v rozporu s výrokem výše uvedeného rozsudku. V této rozporuplnosti obou rozhodnutí krajského soudu spatřuje žalovaný zmatečnost a požaduje zjednání nápravy. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud opravné usnesení Krajského soudu v Brně v bodu I. výroku pro zmatečnost zrušil.

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se k podaným kasačním stížnostem nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil věci pod sp. zn. 1 As 37/2009 a 1 As 38/2009 ke společnému projednání, jelikož v obou případech jde o totožné účastníky a věci spolu skutkově souvisejí.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že obě kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnosti odmítnout pro nepřípustnost.

První kasační stížnost je důvodná.

Podstatou první kasační stížnosti je výklad ustanovení § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, které se zabývá vzájemnými odstupy staveb.

S přihlédnutím k době, kdy bylo řízení před správním orgánem zahájeno (červen 2006), aplikoval Nejvyšší správní soud při dalších úvahách ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006, a vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 30. 12. 2006. Jak již ve svém rozsudku správně podotknul krajský soud, v souladu s ustanovením § 190 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Podle ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky 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.

Důvod kasační stížnosti spatřuje Nejvyšší správní soud v nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, na rozdíl od žalovaným tvrzené nezákonnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Žalovaný totiž krajskému soudu vytýká především chybnou interpretaci ustanovení § 8 odst. 2, věty druhé, vyhlášky, jež měla podle jeho názoru za následek vydání nezákonného rozsudku.

Nejvyšší správní soud si je vědom, že problematika umísťování staveb a výstavby jakož i s tím spojené uplatňování sousedských práv je oblastí velmi citlivou. Dochází zde totiž ke střetu různých zájmů, které se právo (za absence účinné úpravy jiných normativních systémů) snaží tu méně, tu více úspěšně řešit. V prvé 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 je zde zájem státu na tom, aby při umístění stavby a její následné realizaci byly respektovány požadavky bezpečnosti, hygieny, ochrany životního prostředí a dalších statků apod.

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 soud uvedl (byť již ve vztahu ke stavebnímu povolení), že „podle ustanovení stavebního řádu není možno odepríti stavební povolení již z toho důvodu, že provedení stavebního projektu způsobí sousedům jisté nevýhody. K námitkám sousedů lze povolení stavební po zákonu odepríti 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 (srov. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, č. j. 1 As 35/2007 - 57, dostupný na www.nssoud.cz).

Žalovaným citovaný komentář k ustanovení § 8 vyhlášky uvádí, že „v odstavci 2 jsou stanoveny minimální vzájemné odstupné vzdálenosti pouze u rodinných domů, pokud mezi sebou vytvářejí volný prostor, tedy v případech, kdy na sebe nenavazují a jsou nebo musí být mezi nimi stavební mezery. Není-li sousední pozemek pozemkem se stavbou rodinného domu nebo není pro takový účel určen (územním rozhodnutím, územně plánovací dokumentací nebo vyplývá-li to jednoznačně z konkrétních územně technických podmínek), požadavek na odstup od hranice sousedního pozemku se neuplatňuje“ (srov. DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., VOBOŘIL, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 2005. s. 412). Jak již Nejvyšší správní soud dříve poznamenal, aby byl jednoznačný úmysl souseda postavit na vedlejším pozemku rodinný dům čitelný z územně plánovací dokumentace, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, č. j. 1 As 35/2007 - 57, dostupný na www.nssoud.cz).

Ve výše citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2007 Nejvyšší správní soud potvrdil, že „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...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)“. Lze proto dovodit, že úprava obsažená v ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky se použije pouze v situaci, kdy je posuzován vzájemný odstup dvou staveb, nebo tehdy, zahájil-li soused alespoň řízení o umístění stavby na svém pozemku, nebo vyplývá-li takové využití pozemku souseda zcela jednoznačně a nezvratně z územně plánovací dokumentace či z územně technických podmínek.

S žalovaným lze souhlasit v tom, že krajským soudem učiněná interpretace ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky je v rozporu s judikaturou zdejšího soudu i s názory publikovanými v odborné literatuře.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky je speciální k ustanovení § 8 odst. 1 a použije se pouze pro posuzování vzájemných odstupů staveb rodinných domů. Pokud na sousedním pozemku stavba rodinného domu není, ani v daném čase neběží územní řízení týkající se budoucího zastavění sousedního pozemku, stavební úřad při svém rozhodování není vázán odstupovými vzdálenostmi vyplývajícími z ustanovení § 8 odst. 1 a 2 vyhlášky.

Výše uvedená hodnocení plně dopadají na posuzovaný případ, kdy se na jednom pozemku nachází stavba ve vzdálenosti 1,8 m od hranice sousedního pozemku a žadatel ve stavebním povolení usiluje o povolení přístavby, zatímco na sporném sousedním pozemku se žádná stavba nenachází. Za těchto okolností se ustanovení § 8 vyhlášky neuplatní. Krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že na daný případ je třeba aplikovat § 8 odst. 2 větu druhou citované vyhlášky, právní názor žalovaného z tohoto důvodu shledal nesprávným a rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Poněvadž nebylo na místě v dané věci aplikovat ustanovení § 8 vyhlášky, a toto ustanovení, upravující vzájemné odstupové vzdálenosti mezi stavbami, nebrání stavebním orgánům vydat stavební povolení na předmětnou přístavbu, ztrácí opodstatnění zabývat se tím, zda bylo pro věc právně významné, že stavba byla v roce 1940 povolena v souladu se zákonem. K námitce žalovaného se tudíž nebylo třeba vyjadřovat.

Rovněž druhá kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud přisvědčil žalovanému v tom, že doslovné znění bodu I. výroku opravného usnesení krajského soudu je nesrozumitelné. Krajský soud se tímto výrokem snažil opravit nesprávnost výše přiznané náhrady nákladů řízení v bodu III. výroku rozsudku ze dne 9. 12. 2008, č. j. 31 Ca 84/2007 - 67, nicméně učinil tak nesrozumitelně a nadto tento výrok nesprávně odůvodnil.

Nejvyšší správní soud podotýká, že napadený rozsudek krajského soudu jakož i následné opravné usnesení je nutné chápat ve vzájemné souvislosti a propojenosti. Bod I. výroku opravného usnesení de facto nahradil bod III. výroku původního rozsudku, a proto vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu v plném rozsahu zrušuje, bude na krajském soudu, aby se v dalším řízení problematikou náhrady nákladů řízení znovu zabýval a poté svůj výrok správně formuloval a odůvodnil.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ve znění opravného usnesení, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech (§ 110 odst. 2 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 29. července 2009

JUDr. Marie
Žiškova předsedkyně senátu