



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) Ing. P. M., b) M. M.**, zastoupených JUDr. Radkem Forelem, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 220, Napajedla, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2019, č. j. 62 A 140/2018 – 111,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2019, č. j. 62 A 140/2018 – 111, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009 Městský úřad Kunovice (dále jen „*stavební úřad*“) vydal spojené rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení na volně stojící dvojdom na pozemcích p. č. X v katastrálním území K. Prává polovina dvojdomu měla být podle situačního výkresu, jenž je nedílnou součástí uvedeného rozhodnutí, umístěna ve vzdálenosti 2,3 m od společné hranice s pozemkem žalobců a ve vzdálenosti 5,8 m od rodinného domu žalobců. Výška dvojdomu měla být 9,045 m, přičemž ve stěně směřující k rodinnému domu žalobců měl být v prvním nadzemním podlaží jeden okenní otvor z kuchyně, která je stavebně propojena s obývacím pokojem, a v druhém nadzemním podlaží druhý okenní otvor z koupelny. Žalobci, jakožto vlastníci sousedního rodinného domu, nepodali ve spojeném územním a stavebním řízení žádné námitky, proti rozhodnutí stavebního úřadu se neodvolali.

[2] Na základě zjištění, že stavba dvojdomu byla založena v rozporu s výše uvedeným pravomocným rozhodnutím, například obvodová stěna vedoucí podélně s rodinným domem žalobců byla o několik centimetrů delší, bylo dne 24. 8. 2009 zahájeno řízení o odstranění stavby. Stavebník požádal dne 21. 12. 2012 o dodatečné povolení stavby. Ještě před tím ovšem v souladu s poučením ze strany stavebního úřadu požádal dne 14. 12. 2009 o vydání rozhodnutí o výjimce z odstupových vzdáleností dle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „*vyhláška*“). Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 1. 2. 2013, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 6. 2013, byla stavebníkovi vydána výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky (dále jen „*rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky*“).

[3] Stavební úřad následně stavbu dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014 potvrdil. Žalobci podali proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), jenž v tomto řízení vzhledem k uplatněným žalobním bodům přezkoumal zákonnost rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky jakožto podkladového úkonu a shledal, že rozhodnutí o výjimce bylo vydáno v souladu se zákonem. Dospěl nicméně k závěru, že stavba byla dodatečně povolena, ačkoliv nesplňuje požadavek na odstupovou vzdálenost dle § 25 odst. 4 vyhlášky, přičemž stavebníkovi nebyla udělena výjimka z tohoto ustanovení. Krajský soud shledal, že nebyly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby, a proto rozsudkem ze dne 28. 4. 2016, č. j. 62 A 82/2014 – 81 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného rozsudkem ze dne 12. 10. 2016, č. j. 1 As 118/2016 – 32, v němž dovodil, že mezi § 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky není vztah vzájemné speciality. Každé ustanovení dopadá na jinou množinu posuzovaných staveb pro bydlení a jejich vzájemných odstupů, přičemž v některých případech, jako je tato věc (rodinný dům s okny obytných místností v protilehlých stěnách, z nichž alespoň jedna je vyšší než 7 m), se tyto množiny protnou a je třeba aplikovat obě ustanovení.

[4] V dalším řízení požádal stavebník dne 18. 1. 2017 o výjimku z § 25 odst. 4 vyhlášky. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 23. 3. 2017, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 6. 2017, povolil výjimku z § 25 odst. 4 vyhlášky (dále jen „*rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky*“). V návaznosti na něj pak stavební úřad rozhodnutím ze dne 25. 4. 2018 opětovně stavbu dodatečně povolil. Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2018, č. j. KUZL 58226/2018, a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu (dále jen „*rozhodnutí o dodatečném povolení stavby*“).

[5] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného o dodatečném povolení stavby žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud vyšel z toho, že žalobci s ohledem na uplatněné žalobní body napadají pouze zákonnost rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky, které je závazným podkladem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a proto jej přezkoumal dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“). Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že v protilehlých stěnách obou rodinných domů jsou okna obytných místností (obývací pokoj s kuchyňským koutem v dodatečně povolené stavbě a dětský pokoj s hernou v domě žalobců). Vzdálenost mezi oběma domy by měla být 9,245 m, což je výška vyšší z protilehlých stěn, rozhodnutím o výjimce dle § 25 odst. 4 vyhlášky

pokračování

ovšem byla povolena vzdálenost pouze 5,83 m až 6,15 m, což odpovídá faktické vzdálenosti mezi stavbami. Krajský soud zdůraznil, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky nelze porovnávat s rozhodnutím o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky, jehož zákonnost byla potvrzena rozsudkem krajského soudu č. j. 62 A 82/2014 – 81. V případě rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky je povoleno snížení vzdálenosti mezi rodinnými domy o více než 3 m, a to v situaci, kdy se v protilehlých stěnách nachází okna obytných místností. Úsudek, který krajský soud učinil v rozsudku č. j. 62 A 82/2014 – 81, kdy posuzoval snížení vzdálenosti o cca 1 m vzhledem k vyhláškou stanovené vzdálenosti v situaci, kdy se v protilehlých stěnách nenachází okna obytných místností, se týkal zcela odlišného skutkového stavu.

[6] Krajský soud se s ohledem na vzdálenost mezi rodinnými domy a způsob využití místností, jejichž okna se nachází v protilehlých stěnách, neztotožnil se závěrem žalovaného, že povolením výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky nedojde k narušení pohody a klidu bydlení nad míru v místě obvyklou. Žalovaný povolil výjimku tak, že umožnil umístit rodinný dům v odstupové vzdálenosti kratší, než jakou vyhláška požaduje v případě, že v protilehlých stěnách nejsou okna obytných místností, čímž *de facto* popřel samotnou podstatu a smysl § 25 odst. 4 vyhlášky. Podle krajského soudu nelze rovněž přehlédnout, že k nedodržení odstupové vzdálenosti došlo nezákonným postupem stavebníka. Dokončenost stavby je jedním z důvodů, které stavební úřad vedly k povolení výjimky. Tak tomu ovšem být nemá, neboť výjimka nemá být využita k tomu, aby dodatečně legalizovala protiprávní stav založený stavebníkem. Krajský soud uzavřel, že je-li výjimka udělena v takovém rozsahu, že odstupová vzdálenost mezi rodinnými domy je zkrácena o více než 3 m a v protilehlých stěnách jsou okna z obytných místností (dokonce z dětského pokoje), je tím narušena kvalita bydlení nad míru přiměřenou poměrům.

[7] Jelikož shledal krajský soud rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky nezákonným, což má vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného o dodatečném povolení stavby, zrušil posledně uvedené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel předně zpochybňuje správnost výkladu § 25 odst. 2 vyhlášky provedeného krajským soudem, jenž dovodil, že se toto ustanovení nevztahuje na stavby rodinných domů, u kterých se v protilehlých stěnách nachází okna obytných místností, a že se navíc jedná o úplně odlišnou situaci. Krajský soud dospěl k závěru, že došlo k narušení kvality bydlení nad míru přiměřenou poměrům, aniž by ovšem přesvědčivě zdůvodnil míru přiměřenou poměrům v daném místě, pouze odkázal na rozsah zkrácení odstupu o cca 3 m a charakter obytné místnosti žalobců (dětský pokoj s hernou). Nijak ovšem nehodnotil genezi celé věci, místní podmínky a samotný konkrétní faktický dopad dodatečně povolované stavby na stavbu sousedního rodinného domu a pohodu bydlení žalobců v porovnání s původně pravomocně povolenou stavbou.

[10] Stěžovatel poukazuje na to, že první věta § 25 odst. 2 vyhlášky vůbec neřeší existenci či neexistenci oken obytných místností v protilehlých stěnách, řeší pouze

vzájemný odstup rodinných domů, které mezi sebou vytváří volný prostor, a jejich odstup od společných hranic pozemků. Při splnění těchto podmínek je podle stěžovatele možné, aby protilehlé stěny měly okna obytných místností. Krajský soud ani Nejvyšší správní soud ve svých předchozích rozhodnutích týkajících se dané věci, v nichž posuzovaly zákonnost rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky, neshledaly, že by výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky byla vydána v rozporu se zákonem, a to i za situace, kdy v protilehlých stěnách obou rodinných domů byla okna obytných místností (kuchyňský kout stavebníka a dětský pokoj žalobců). Nejvyšší správní soud vyložil vztah mezi § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky tak, že se jedná o vztah speciality, přičemž každé ustanovení dopadá na jinou množinu staveb pro bydlení, přičemž v některých případech, jako je nyní posuzovaná věc (rodinný dům s okny obytných místností v protilehlých stěnách, který je vyšší než 7 m), se tyto množiny protnou a je třeba aplikovat obě ustanovení.

[11] Nesprávné právní posouzení spočívá i v tom, že krajský soud podle vlastního tvrzení posuzoval výjimku z § 25 odst. 2 vyhlášky za odlišného skutkového stavu než výjimku z § 25 odst. 4 vyhlášky. Skutkový stav obou rodinných domů se ovšem nezměnil. Žalobci sice obecně ve správním řízení namítali nesouhlas s oknem z kuchyňského koutu, neboť jde o obytnou místnost, nicméně zásah do soukromí prostřednictvím tohoto okna nenamítali ani v řízení o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky. Stavební úřad se s touto obecnou argumentací vypořádal ve svém rozhodnutí. Žalobci argumentaci rozvedli až v odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a to v tom směru, že na velikosti okna nezáleží, neboť i z malého okna lze narušovat soukromí prostřednictvím nahlížení. I s tím se stěžovatel ve svém rozhodnutí vypořádal. Podrobnější argumentaci ohledně narušení soukromí žalobci uplatnili až v žalobě, přičemž formulace, že v současné době je zcela nepochybné, že okno ve štítě je oknem z obytné místnosti, mohla způsobit, že krajský soud ve svých úvahách zaměnil větší okno z koupelny ve druhém nadzemním podlaží (ve štítě) za úzké okno v prvním nadzemním podlaží z kuchyňského koutu zhruba ve výšce 1 m od terénu a posoudil imisi z koupelnového okna jako imisi překračující míru přiměřenou poměrům. Z rozsudku nicméně není zřejmé, na základě čeho dospěl k takovému závěru.

[12] Stěžovatel má rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť odst. 33 a 34 jeho odůvodnění jsou ve vzájemném rozporu, pokud jde o výklad § 25 odst. 2 vyhlášky. Stěžovateli dále není s ohledem na znění odst. 35 odůvodnění rozsudku zřejmé, jaký skutkový stav předmětné stavby krajský soud posuzoval a zda mu byl bez pochybností znám. Skutkový stav se totiž fakticky od počátku řízení o dodatečném povolení stavby nezměnil, z rozsudku nicméně lze dovodit, že stavba doznala v průběhu řízení změn v neprospěch žalobců, konkrétně že se zkrátil odstup rodinných domů a v protilehlé stěně novostavby vznikla nová okna obytných místností. To však neodpovídá skutečnosti.

[13] Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nedostatečně odůvodnil svůj závěr, že dodatečným povolením stavby byla narušena kvalita bydlení nad míru přiměřenou poměrům. Stěžovatel i stavební úřad se otázkou kvality bydlení zabývali již v řízení o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky, jejíž

pokračování

vydání bylo shledáno v souladu se zákonem, a poté znovu v řízení o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky.

[14] Stěžovatel namítá, že krajský soud nijak nereagoval na jeho argumentaci přednesenou při jednání, podle níž občanskoprávní imise způsobené dodatečným povolením stavby byly *de facto* vypořádány již v řízení o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky, která řeší vzájemný odstup rodinných domů bez ohledu na technické parametry stavby (výšku). Stěžovatel vyslovil názor, že obě výjimky sledují totožný účel. Vzájemné odstupy staveb pro bydlení dle § 25 odst. 4 vyhlášky jsou odvozeny od sklopných výšek protilehlých stěn s okny obytných místností. Již při udělení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky se správní orgány zabývaly existencí oken obytných místností v protilehlých stěnách rodinných domů a vypořádaly v tomto rozhodnutí námitky žalobců týkající se kvality bydlení. V rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky byla opakovaně vypořádána veškerá hlediska účelu sledovaného tímto ustanovením vyhlášky s důrazem na bezpečnost, ochranu zdraví a života osob a sousední pozemky, a to zejména s ohledem na vyhláškou uvedený technický parametr, jímž je výška stavby. Vzhledem k tomu, že žádné okno z obytných místností v protilehlých stěnách se nenachází nad úrovní výšky 5,8 m, což je nejmenší odstup mezi stavbami, tak účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu ve vztahu mezi okny obytných místností v protilehlých stěnách byl vypořádán již v rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky. Dle stěžovatele došlo k posuzování stejného účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu opakovaně při udělení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky a posléze při udělení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky, a to za stejného skutkového stavu. Shledal-li krajský soud účel výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky naplněným, ovšem účel výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky nikoliv, a to z důvodu narušení kvality bydlení nad míru přiměřenou poměrům, zatížil svůj rozsudek nezákonností.

[15] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve shrnout aplikovatelnou právní úpravu a závěry, k nimž dospěla judikatura, týkající se přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu.

[19] Podle § 169 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“) lze výjimku z obecných požadavků na výstavbu v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby.

Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

[20] Podle § 26 vyhlášky je za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona možná výjimka z § 25 odst. 2 až 7.

[21] Podle § 25 odst. 1 vyhlášky vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.

[22] Podle § 25 odst. 2 vyhlášky, je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvláště stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.

[23] Podle § 25 odst. 4 vyhlášky, jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 2. Uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019 – 43, shrnul, že výjimka z odstupové vzdálenosti dle § 25 vyhlášky je možná tehdy, jestliže (i) právní předpis její povolení výslovně umožňuje, (ii) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a (iii) řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, což znamená, že odstupy staveb musí splňovat požadavky vymezené v § 25 odst. 1 vyhlášky. Smyslem vzájemných odstupových vzdáleností staveb určených pro bydlení je zajištění kvalitního životního prostředí a vzhledového i jiného nenarušování a nezatěžování prostředí rodinných domů, jakož i zachování estetiky pozemků s rodinnými domy. Je třeba doplnit, že při rozhodování správního orgánu o povolení výjimky je zde prostor pro správní uvážení, možnost pro udělení výjimky však není neomezená. Výjimka nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010 – 141, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176).

[25] Z rozsudku krajského soudu plyne, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky shledal nezákonné z důvodu, že jím je narušena kvalita bydlení nad míru přiměřenou poměrům. Podle krajského soudu se tedy jedná o případ, kdy řešením podle povolené výjimky nebude dosaženo účelu sledovaného § 25 odst. 1 vyhlášky, a to konkrétně pokud jde o požadavek na zachování kvality prostředí.

pokračování

[26] Ustálená judikatura ztotožňuje pojem „kvalita prostředí“ s dříve užívaným pojmem „pohoda bydlení“, jímž se rozumí „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“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 – 116). V rámci tohoto neurčitěho právního pojmu se posuzují i soukromoprávní námitky vztahující se k imisím. Kritériem rozhodným pro posouzení, zda došlo, či nedošlo k zásahu do pohody bydlení, je intenzita těchto účinků na okolí, tedy zda byla, či nebyla překročena tzv. přípustná míra (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018 – 66). Je přitom povinností stavebního úřadu, aby v řízeních dle stavebního zákona předcházel případným sporům plynoucím z překročení míry přiměřené poměrům. Jelikož ve fázi, kdy stavební úřad rozhoduje, zpravidla ještě nedochází ke vzniku konkrétních sporů týkajících se imisí, řeší se potencialita vzniku možných budoucích sporů. Na základě vyhodnocení námitek činí stavební úřad rozhodnutí, zda je stavební záměr přijatelný, nebo zda by nepřiměřeně zasahoval do zájmů určitých účastníků ve prospěch jiných, a proto přijatelný není. Povinnost předcházet potenciálním sporům mezi sousedy v důsledku imisí je přitom třeba vykládat ve vztahu ke konkrétnímu stavebnímu návrhu a místním poměrům, tj. objektivním hlediskům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 As 62/2017 – 37). Stavební úřad musí náležitě zvážit a odůvodnit, zda povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením nezasahují do práv sousedů nad přípustnou míru (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 – 106).

[27] Námitky uplatňované v řízeních dle stavebního zákona vycházející z ochrany před imisemi mají právní základ v úpravě sousedských vztahů obsažené v § 1012 a § 1013 odst. 1 větě první zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle něhož je vlastník povinen se zdržet všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. O nedovolené imise jde tedy, je-li splněna jak podmínka „v míře nepřiměřené místním poměrům“, tak podmínka „podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3940/2014).

[28] Krajský soud učinil závěr, že rozhodnutím o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky je narušena kvalita bydlení nad míru přiměřenou poměrům. To dovodil z toho, že se v protilehlých stěnách rodinných domů nachází okna obytných místností, přičemž jednou z těchto místností je dětský pokoj s hernou, a že dochází ke zkrácení odstupové vzdálenosti o více než tři metry. Z rozsudku nicméně nelze zjistit, jaká složka kvality prostředí má být nepřiměřeným způsobem narušena. V úvahu v zásadě přichází dvě možnosti, a to buď

obtěžování žalobců při užívání jejich rodinného domu pohledem z oken umístěných v protilehlé stěně dodatečně povolované stavby, nebo esteticky méně vhodný výhled z jednoho okna v obytné místnosti žalobců (dětský pokoj s hernou) způsobený tím, že do jeho profilu částečně zasahuje protilehlá stěna (v odstupu téměř 6 m). Není zřejmé, který z těchto aspektů považoval krajský soud za nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobců, popřípadě zda tento závěr spočívá na souhrnném zohlednění obou těchto aspektů nebo i některých dalších.

[29] Pokud by snad krajský soud považoval zásah do práv žalobců za nepřiměřený z důvodu obtěžování pohledem z okenních otvorů v protilehlé stěně dodatečně povolované stavby, což uváděli žalobci v žalobě, je potřeba poukázat na to, že imise pohledem lze považovat za nepřiměřené pouze v mimořádných případech, kdy je soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 As 168/2016 – 28, ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 As 62/2017 – 37, a ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018 – 66). Z rozsudku krajského soudu nelze dovodit, zda povolením stavby ve vzdálenosti dle rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky by byly vytvořeny podmínky pro mimořádné obtěžování pohledem (a zda jde o obtěžování při užívání pozemku žalobců nebo obytné místnosti v jejich rodinném domě – dětského pokoje s hernou). Krajský soud zdůraznil, že se v protilehlých stěnách nachází okna obytných místností a že dochází ke zkrácení odstupu o cca 3 m. Nijak se však nezabýval tím, že okno v prvním nadzemním podlaží dodatečně povolované stavby má výšku 50 cm a délku 200 cm, výška parapetu je 90 cm. Jedná se tedy o atypické okno, jehož hlavní funkcí je přívod světla do kuchyňského koutu dodatečně povolované stavby, nikoliv zajištění výhledu z této místnosti, byť pochopitelně i tuto funkci může plnit. Nevypořádal se ani s tím, že mezi oběma rodinnými domy se nachází plot s neprůhlednou výplní a okno z kuchyňského koutu není situováno přímo proti oknu z dětského pokoje žalobců; pohled, i kdyby nebyl odcloněn plotem, by byl možný pouze pod značným úhlem zešikma. Okno ve druhém nadzemním podlaží dodatečně povolované stavby je umístěno v koupelně, což není místnost, která by byla určena k dlouhodobějšímu pobytu osob. Správní orgány v rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky nadto poukázaly na dva další konkrétní případy, kdy v dané lokalitě došlo k umístění staveb, jejichž odstup je menší, než by vyplývalo z § 25 odst. 4 vyhlášky. To přitom může být významné pro zjištění, jaká míra obtěžování je přiměřená místním poměrům. Pokud tedy krajský soud měl za to, že rozhodnutím o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky bylo nepřiměřeně zasaženo do práv žalobců z důvodu vytvoření podmínek pro obtěžování pohledem, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jak krajský soud hodnotil výše uvedené relevantní skutečnosti a na základě čeho dospěl k závěru, že jde o mimořádné obtěžování, a proč bylo významným způsobem ztíženo užívání nemovitých věcí žalobců (pozemku, nebo dětského pokoje s hernou?).

[30] Pokud snad krajský soud vycházel z toho, že nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobců představuje délka protilehlé stěny, která částečně zasahuje do profilu jednoho ze dvou oken dětského pokoje s hernou nacházejících se v protilehlé stěně (třetí okno z této místnosti je orientováno jiným směrem), není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jaký typ imise, jenž přesahuje míru přiměřenou místním poměrům, podstatně omezuje obvyklé užívání dětského pokoje s hernou. Správní orgány se zabývaly

pokračování

osvětlením této místnosti, uzavřely, že dodatečně povolovaná stavba na něj nemá žádný vliv. Žalobkyně b) v této souvislosti zmiňovala pocit stísněnosti, který ji přepadá při vstupu a pobytu v místnosti. Zda tato skutečnost je důvodem nepřiměřenosti zásahu do práv žalobců, nelze z rozsudku krajského soudu zjistit.

[31] Krajský soud opřel svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky o úvahu, že byl popřen smysl a účel § 25 odst. 4 vyhlášky, neboť bylo umožněno umístit stavbu v menší odstupové vzdálenosti, než jakou vyhláška stanoví pro případ, že v protilehlých stěnách nejsou okna obytných místností. Tuto úvahu nemá Nejvyšší správní soud za správnou. Účel odstupových vzdáleností, které jsou pro určitou skupinu staveb konkretizovány v § 25 odst. 4 vyhlášky, je stanoven v § 25 odst. 1 vyhlášky, přičemž správní orgány se jednotlivými kritérii uvedenými v tomto ustanovení podrobně zabývaly a odůvodnily závěr, že účel odstupových vzdáleností je splněn, proto lze výjimku udělit. Ustanovení § 26 vyhlášky umožňuje udělit výjimku z § 25 odst. 4 vyhlášky, aniž by byl stanoven limit vyjadřující nejzazší rozsah, v němž lze výjimku udělit. Tento limit je vyjádřen v § 169 odst. 2 stavebního zákona tak, že řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, tedy § 25 odst. 1 vyhlášky. Popřením účelu vyhlášky nemůže být sama o sobě skutečnost, že stavby, v jejichž protilehlých stěnách se nachází okna obytných místností, mají být od sebe umístěny v menší vzdálenosti, než jakou § 25 odst. 2 vyhlášky stanoví pro odstup dvou rodinných domů, v jejichž protilehlých stěnách nejsou okna obytných místností. Krajský soud navíc pomíjí, že i z § 25 odst. 2 vyhlášky byla udělena výjimka.

[32] Krajský soud dále v této souvislosti uvedl, že institut výjimek nemá být používán k tomu, aby byl dodatečně legalizován protiprávní stav založený stavebníkem. Tomu nicméně nelze přisvědčit, neboť samotná skutečnost, že stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením, nebrání tomu, aby byla udělena výjimka z obecných požadavků na výstavbu pro účely dodatečného povolení stavby. Právní úprava dodatečného povolení stavby je nastavena tak, že stavbu lze dodatečně povolit za stejných (nikoliv přísnějších, ani méně přísných) podmínek, za nichž by bylo možné stavbu povolit, pokud by stavebník postupoval v souladu se stavebním zákonem. Žalobcům, jakožto vlastníkům sousedního rodinného domu, nemá být v řízení o dodatečném povolení stavby poskytována silnější ochrana, než jaká by jim byla poskytnuta v územním a stavebním řízení (ve spojení s řízením o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu). Pokud by tedy za normálních okolností bylo akceptovatelné udělení výjimky z odstupových vzdáleností, nemá být tato otázka posuzována odlišně pouze proto, že je řízení o výjimce vedeno až v souvislosti s dodatečným povolením stavby provedené v rozporu se stavebním povolením. Vzaly-li správní orgány do úvahy, že je již provedena hrubá stavba, přičemž jakékoliv změny jejich rozměrů by mohly ohrozit její statiku, neučinily tak v souvislosti s posuzováním přiměřenosti zásahu do práv žalobců, nýbrž v souvislosti s tím, zda jde o zvláštní případ, kdy je namístě přistoupit k udělení výjimky (jedná se o odůvodnění správního uvážení, které může nastoupit poté, co bylo ověřeno splnění hmotněprávních podmínek pro povolení výjimky). V rámci výkonu správního uvážení správní orgány zohlednily rovněž to, že již původní spojené územní rozhodnutí a stavební povolení umístilo stavbu dvojdomu do zhruba stejné vzdálenosti od stavby žalobců, a to již tehdy měly být v protilehlé stěně dva okenní otvory (v prvním a druhém nadzemním podlaží),

přičemž bylo selháním stavebního úřadu, že takové rozhodnutí vůbec bylo vydáno, ačkoliv mu nepředcházelo rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky.

[33] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené uzavírá, že závěr krajského soudu, podle něž rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky nepřiměřeně zasahuje do práv žalobců, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[34] Stěžovatel dále poukazuje na nekonzistentnost rozhodování krajského soudu, jenž v předchozím rozsudku shledal rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky zákonným, nyní však dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky je nezákonné, ačkoliv předmět řízení o výjimce se neliší, jde stále o tu stejnou stavbu.

[35] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že z odůvodnění rozsudku krajského soudu plyne, že v řízení o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky bylo rozhodováno o jiné otázce (posuzování jiné skutečnosti) než v řízení o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky. Krajský soud zdůraznil, že jelikož rozhodnutím o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky bylo povoleno zmenšení odstupu mezi stavbami o více než 3 m, jedná se o zcela odlišnou situaci. Zmínil rovněž to, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky se týká situace, kdy nejsou v protilehlých stěnách okna obytných místností.

[36] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j 1 As 118/2016 – 32 dovodil, že ustanovení § 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky dopadají na dva různé okruhy staveb, které se však mohou v konkrétním případě protnout, což je nyní posuzovaná situace. Nevyjádlil se však již k tomu, zda se liší předmět řízení podle těchto ustanovení a zda se v něm posuzují odlišné otázky. Nejvyšší správní soud k tomu nyní doplňuje, že základ právní úpravy obsažené v § 25 vyhlášky tkví v jeho odstavci 1. Jejím smyslem je obecně upravit vzájemné odstupové vzdálenosti staveb, a to pomocí výčtu kritérií, která musí být zohledněna. Z tohoto ustanovení nelze udělit výjimku. V odst. 2 a 4 jsou pak pro určité zvláštní situace stanovena konkrétní pravidla umožňující přesně stanovit požadovanou vzdálenost staveb pro bydlení. Z těchto ustanovení lze udělit výjimku, přičemž řešení podle této výjimky musí splňovat účel obecného požadavku na výstavbu, jenž je vyjádřen v § 25 odst. 1 vyhlášky. Předmětem řízení o udělení výjimky dle § 25 odst. 2 i odst. 4 vyhlášky je konkrétní stavební záměr, včetně jeho přesného umístění na pozemku (ve vztahu k jiné stavbě) a provedení. V řízení je třeba posoudit, zda udělením výjimky bude vzhledem k podobě stavebního záměru a stávající stavbě, vůči níž se posuzují odstupové vzdálenosti, splněn účel stanovený v § 25 odst. 1 vyhlášky. Pokud je tedy vedeno řízení o udělení výjimky z § 25 odst. 2 nebo odst. 4 vyhlášky, není významným hlediskem číselné vyjádření toho, o kolik se má povolit snížení odstupové vzdálenosti mezi stavbami oproti vzdálenosti plynoucí z těchto ustanovení vyhlášky, nýbrž zda stavební řešení, které je předmětem řízení, splňuje požadavky plynoucí z § 25 odst. 1 vyhlášky a další podmínky plynoucí z § 169 odst. 2 stavebního zákona. Ať již je tedy udělována výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky nebo z § 25 odst. 4 vyhlášky, vždy se zohledňují obě stavby, jejichž odstupové vzdálenosti se posuzují, komplexně, nikoliv pouze z hlediska znaků, které jsou určující pro podřazení případu pod § 25 odst. 2 nebo odst. 4 vyhlášky. Zásadně by proto mělo být vedeno jediné řízení o udělení výjimky podle § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky, neboť předmět řízení je týž, a sice zda

pokračování

navržené řešení odpovídá vzhledem k odstupové vzdálenosti požadavkům uvedeným v § 25 odst. 1 vyhlášky.

[37] V nyní posuzované věci se ostatně správní orgány v rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky vypořádaly i s tím, že v protilehlých stěnách staveb se nachází okna obytných místností. Tímto rozhodnutím nebyla současně udělena výjimka z § 25 odst. 4 vyhlášky, neboť podle tehdejšího právního názoru správních orgánů toto ustanovení na danou situaci nedopadalo. Po zrušení původního rozhodnutí žalovaného o dodatečném povolení stavby krajským soudem bylo zapotřebí s ohledem na právní názor krajského soudu i Nejvyšší správního soudu vést další řízení o výjimce, a to z požadavku stanoveného v § 25 odst. 4 vyhlášky. Předmět řízení a hlediska, k nimž bylo třeba přihlédnout, byly ovšem totožné jako v případě řízení o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky.

[38] Krajský soud v rozsudku č. j. 62 A 82/2014 – 81 dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 2 vyhlášky bylo vydáno v souladu se zákonem. Tento závěr v nyní přezkoumávaném rozsudku připomněl, ovšem současně bez dalšího usoudil, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky je nezákonné. Předmět obou rozhodnutí o výjimce je přitom totožný (posouzení otázky, zda odstupová vzdálenost dodatečně povolované stavby vůči jiné stavbě splňuje kritéria § 25 odst. 1 vyhlášky, aniž by se stav kterékoliv ze staveb v mezidobí změnil). Jestliže tedy krajský soud přesvědčivým způsobem nevysvětlil, proč v nyní posuzovaném případě dospěl k odlišnému závěru, pokud jde o zákonnost rozhodnutí o výjimce dle § 25 odst. 4 vyhlášky, ač stěžovatel při jednání krajského soudu správně argumentoval tím, že předmět obou rozhodnutí o výjimce je totožný, je jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[39] Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud proto v dalším řízení znovu posoudí, zda rozhodnutím o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky jsou vytvořeny předpoklady pro nepřípustné narušení kvality prostředí. Přitom zejména uvede, jaké složky kvality prostředí jsou tímto rozhodnutím narušeny (tedy specifikuje druh imisí), a v návaznosti na všechny okolnosti dané věci, uvedené zejména v odst. [29] a [30] tohoto rozsudku, zhodnotí, zda se jedná o narušení dosahující nepřiměřené míry vzhledem k místním poměrům, které podstatným způsobem omezuje obvyklé užívání nemovitých věcí. Přitom konkrétně uvede, jaké nemovité věci (a její části) se toto omezení užívání týká a jaké konkrétní její obvyklé užívání je omezeno, a odůvodní, proč se jedná o omezení podstatné. Dospěje-li krajský soud opětovně k závěru, že rozhodnutí o výjimce z § 25 odst. 4 vyhlášky je nezákonné, vyloží, proč tuto otázku posoudil jinak než v případě výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky, ačkoliv jejich předmět je totožný.

[40] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. července 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu