



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupený Mgr. Zdeňkem Vojtáškem, advokátem se sídlem Fibichova 1141/2, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2020, č. j. KUOK 124313/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 6. 2021, č. j. 65 A 127/2020 – 64,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 6. 2021, č. j. 65 A 127/2020 – 64, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2020, č. j. KUOK 124313/2020 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši **27 000 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Zdeňka Vojtáška, advokáta se sídlem Fibichova 1141/2, Olomouc.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále též „žalovaný“) ze dne 7. 12. 2020, č. j. KUOK 124313/2020 (dále též „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Šternberk (dále též

„prvostupňový správní orgán“ nebo „stavební úřad“) ze dne 14. 9. 2020, č. j. MEST 97778/2020 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby“), jímž stavební úřad zamítl žalobcovu žádost o dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením, a to rodinného domu v obci H. na pozemku parc. č. X1, v k. ú. H. (dále též „stavba“), spočívající v provedení přístavby garáže pro jeden osobní automobil ve vzdálenosti 0,60 m od společné hranice se sousedním pozemkem parc. č. X2.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Především namítal, že žalovaný nesprávně posoudil otázku případného splnění podmínek pro postup dle § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále též „OPVÚ“).

[3] Žalobce taktéž tvrdil, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 4. 2019, č. j. MEST 107863/2018, sp. zn. OS 439/2017 gaj, kterým byla žalobci zamítnuta žádost o udělení výjimky z odstupových vzdáleností od společné hranice mezi pozemky parc. č. X1 a X2 (dále též „prvostupňové správní rozhodnutí“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo žalovaným dne 11. 9. 2019, č. j. KUOK 95564/2019, sp. zn. KÚOK/67748/2019/OSR/821 (dále též „rozhodnutí o výjimce“) zamítnuto a bylo potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu.

Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 65 A 127/2020 - 64 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Krajský soud nejprve uvedl, že žalobní námitky jsou téměř shodné s námitkami odvolacími a žalovaný se jimi dostatečně zabýval. Krajský soud neshledal v jeho hodnocení a postupu žádnou vadu, v jejímž důsledku by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné nebo nezákonné. Krajský soud konstatoval, že při udělování výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ jsou správní orgány povinny brát ohled na architektonickou a urbanistickou podobu území a na rozměry stavebního pozemku, stejně jako na dispoziční řešení stavby. Posouzení podmínek pro udělení výjimky a rozporu stavebního záměru s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby provádí správní orgán na základě správního uvážení; citoval z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „soud“) ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, a rozhodnutí NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79. Žalovaný se dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a nevybočil z mezí správního uvážení, když zhodnotil okolní zástavbu v lokalitě domu žalobce, kde všechny doposud umístěné domy splňují požadavek dle § 25 odst. 2 OPVÚ, a dospěl k závěru, že žádosti o výjimku z odstupové vzdálenosti nelze vyhovět. K námitce žalobce, že žalovaný nesprávně identifikoval smysl § 25 odst. 2 OPVÚ, krajský soud dodal, že je jeho úvaha nesprávná, neboť smyslem § 25 odst. 2 OPVÚ je i ochrana urbanistických požadavků na umístování staveb, které vzhledem k okolní zástavbě naplněny nejsou.

[5] K námitce, že se žalovaný dostatečně nezabýval souhlasem manželů K. (tj. vlastníků sousedního pozemku parc. č. X2) s umístěním stavby ve vzdálenosti 0,60 m od společné hranice mezi pozemky, krajský soud sdělil, že žalovaný v rozhodnutí o výjimce dospěl

pokračování

k závěru, že stavební záměr žalobce nenaplňuje podmínky § 169 odst. 2 a 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, v rozhodném znění (dále též „stavební zákon“), jelikož jím vzhledem ke zmenšení odstupové vzdálenosti a okolní zástavbě nebude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Tento závěr neovlivní ani souhlas vlastníků sousedního pozemku či absence zásahu do jejich práv. K vznesené námitce, že žalovaný nespecifikoval konkrétní veřejný zájem, se kterým mělo být povolení výjimky v rozporu, krajský soud konstatoval, že z napadeného rozhodnutí jasně vyplývá ochrana stávajícího charakteru zástavby v lokalitě ve smyslu § 25 odst. 6 OPVÚ. Dle žalobce měl žalovaný postupovat podle § 25 odst. 6 OPVÚ, nicméně i tato úvaha je podle názoru krajského soudu lichá, neboť již v rozhodnutí o výjimce žalovaný předestřel, že zástavba ulice J., kde se nachází i rodinný dům žalobce, není lokalitou s charakterem zástavby na hranici pozemku. Na tomto závěru pak nic nemění ani žalobcem uvedené územní studie, které se vztahují ke vzdálenějším lokalitám, neboť je nutno předně posuzovat charakter zástavby bližší lokality, kde jsou všechny domy umístěny nebo povoleny v souladu s § 25 odst. 2 OPVÚ.

[6] Vzhledem k argumentaci žalovaného, že všechny doposud umístěné či povolené domy v ulici J. naplňují požadavek § 25 odst. 2 OPVÚ, není tedy rozhodná hmota stavby garáže či architektonická odlišnost okolních staveb pro posouzení žádosti o dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením. Krajský soud nesouhlasí ani s námitkou, že žalovaný nepřiměřeně zasáhl do žalobcova vlastnického práva. Žalobce sám postupoval v rozporu se zákonem, když provedl změnu stavby bez patřičného povolení, nemohl tak stavbu dokončit v dobré víře a důsledky spojené se vznikem takové stavby jdou plně k jeho tíži.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek a spolu s ním napadené rozhodnutí a prvostupňové správní rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby zrušit. Stěžovatel předně uvádí, že rozhodnutí o výjimce je nezákonné, neboť správní orgány neuvedly žádný skutečný veřejný zájem, který by bránil jejímu udělení, a zcela ignorovaly souhlas vlastníků sousedního pozemku s umístěním stavby v menší odstupové vzdálenosti od vlastnické hranice se sousedním pozemkem, než umožňuje § 25 odst. 2 OPVÚ.

[8] Stěžovatel namítá, že krajský soud, jakož i správní orgány v předcházejícím řízení zásadně pochybily při úvaze, že pro zamítnutí žádosti o výjimku z minimální odstupové vzdálenosti dle § 25 odst. 2 OPVÚ je zcela dostačující skutečnost, že tato odstupová vzdálenost není dodržena a zároveň v dané lokalitě všechny stavby tuto odstupovou vzdálenost dodržují. Tato úvaha by totiž zcela znemožnila udělení výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ. Taktéž se domnívá, že takový argument (skutečnost, že všechny doposud umístěné domy splňují požadavek dle § 25 odst. 2 OPVÚ) by měl být relevantní v situaci podle § 25 odst. 6 OPVÚ, kde se ovšem nejedná o udělení výjimky. Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku správního uvážení žalovaného, když jej shledal za učiněné

v mezích zákona. A to zejména díky tomu, že vykládá pojem charakter zástavby způsobem vylučujícím aplikaci výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ, nezohledňuje charakter zástavby v dostatečném územním rozsahu ani s přihlédnutím k budoucí zástavbě a cíleně směřuje podmínky pro postup dle § 25 odst. 6 OPVÚ s podmínkami pro udělení výjimky z podmínky § 25 odst. 2 OPVÚ.

[9] Krajský soud dle stěžovatele také pochybil, když v odůvodnění napadeného rozsudku vychází z přesvědčení, že výjimku z § 25 odst. 2 OPVÚ lze povolit pouze tehdy, kdy je najisto postaveno, že stavbu nebylo možno umístit jinak, čímž se soud dopustil nesprávného právního posouzení dané otázky; cituje z rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019 - 43 (rozsudek se týká § 25 odst. 4 OPVÚ, ale jeho závěry jsou zcela přílehlavé i pro posuzování postupu dle § 25 odst. 2 OPVÚ), který uvádí, že nelze: „[S]ouhlasit se stěžovatelkou ani v tom, že výjimku lze povolit pouze tehdy, kdy je najisto postaveno, že stavbu nebylo možno umístit jinak“.

[10] Stěžovatel dále namítá, že není žádný právní důvod, aby se v posuzování jeho žádosti o povolení výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ jakkoli projevila skutečnost, že je toto řízení vyvoláno porušením právních předpisů ze strany stěžovatele (stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením), když tato skutečnost byla řešena samostatně v sankčním řízení a dále má svůj odraz v napadeném rozhodnutí. Tuto skutečnost odůvodňuje zejména tím, že je mu jak v napadeném rozsudku, tak v napadeném rozhodnutí opakovaně dáváno k tíži, že provedl stavbu v rozporu se stavebním povolením.

[11] Krajský soud se dostatečně nevypořádal s námitkou nezákonnosti prvostupňového správního rozhodnutí a rozhodnutí o výjimce. Krajský soud pouze konstatoval, že rozhodnutí o výjimce nezákonné není, a to bez jakéhokoli odůvodnění, což má dle stěžovatele za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[12] V řízení o výjimce je nutno respektovat práva dotčených osob; stěžovatel cituje z rozhodnutí NSS ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106. Má za to, že v posuzovaném případě je respekt k právům dotčených osob, resp. k vlastníkům sousedního pozemku parc. č. X2 zachován, neboť tito vlastníci nejednou podepsali situační výkres předmětné změny dokončení stavby, taktéž písemně souhlasili s umístěním stavby ve vzdálenosti 0,30 m od společné hranice pozemků, tím spíše pak souhlasili s umístěním stavby ve vzdálenosti 0,60 m od společné hranice pozemků. Bylo by proto zjevně nespravedlivé, kdyby bez ohledu na vůli vlastníků sousedního pozemku nebyla výjimka udělena pouze a výlučně proto, že stavební úřad „subjektivně“ neshledal závažné objektivní důvody pro povolení výjimky. Vzdálenost 0,60 m od hranice sousedního pozemku taktéž splňuje požadavky v § 25 odst. 1 OPVÚ. Vzhledem k opakovanému souhlasu vlastníků sousedního pozemku pak neexistuje jediný relevantní důvod, tedy ani žádný jiný veřejný zájem pro neudělení výjimky. Při rozhodování o výjimce z odstupových vzdáleností podle OPVÚ je především kladen důraz na ochranu soukromí vlastníka sousedního pozemku, správní orgán je povinen pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení a až v případě, že tato nebude možná, pak jednat jiným způsobem; stěžovatel cituje z rozhodnutí NSS ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176. Stavební úřad, žalovaný a následně i krajský soud zásadně pochybili, když jako nepodstatný přehlédli souhlas vlastníků sousedního pozemku a zároveň neidentifikovali, jaký jiný veřejný zájem brání udělení výjimky. Správní orgány tak uměle

pokračování

vytváří konflikt tam, kde je mezi dotčenými účastníky shoda, takové jednání správních orgánů hraničí se zlovůlí.

[13] Žalovaný, stejně jako krajský soud, se chybně spokojili s gramatickým výkladem § 25 odst. 2 OPVÚ, smyslem vzájemných odstupových vzdáleností je však ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu nepochybně zajištění kvalitního životního prostředí a vzhledového i jiného nenarušování a nezatěžování prostředí rodinných domů, jakož i zachování estetiky pozemků s rodinnými domy; stěžovatel cituje z rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019 - 43, a ze dne 26. 8. 2020, č. j. 4 As 34/2020 - 33. Zároveň má dvoumetrový odstup staveb od hranic pozemku chránit oprávněné zájmy vlastníků sousedních pozemků. Jestliže se vlastník dotčeného sousedního pozemku necítí být dotčen, pak neexistuje veřejný zájem, který by bránil umístění stavby v bližší odstupové vzdálenosti.

[14] Dle stěžovatele je také nepřijatelné, aby soud v napadeném rozsudku přijal jako odůvodnění toho, proč nebylo nutno přihlížet k souhlasu vlastníků sousedního pozemku skutečnost, že vzhledem k zmenšení odstupové vzdálenosti a okolní zástavbě nebude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu podle § 169 odst. 2 a 6 stavebního zákona. V odůvodnění napadeného rozhodnutí však není uvedeno, jakého účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu nebude dosaženo. Jediný veřejný zájem, kvůli kterému nebyla udělena výjimka z § 25 odst. 2 OPVÚ, je tvrzený charakter území, který správní orgány shledávají v tom, že v rozhodující lokalitě nestojí stavby ve vzdálenosti bližší než dva metry od vlastnické hranice, a zároveň skutečnost, že stěžovatel neprokázal, že umístění stavby ve vzdálenosti menší než dva metry od vlastnické hranice nebrání veřejný zájem, který spočívá právě v dodržení odstupové vzdálenosti. Tato úvaha správních orgánů a posléze i krajského soudu je však zcela v rozporu s právní úpravou a jejím smyslem. Neboť pokud se jedná o charakter území spočívající ve stavbách stojících ve vzdálenosti nejméně 2 metry od hranice pozemku, pak je to důvod, který vylučuje postup dle § 25 odst. 6 OPVÚ a implicitně tedy směřuje na postup podle § 25 odst. 2 OPVÚ. Krajský soud tedy *ad absurdum* umožnil, aby implicitní podmínka v řízení o výjimce z § 25 odst. 2 OPVÚ (neexistence definovaného charakteru území) byla brána jako důvod neudělení výjimky, a to i přestože je tato podmínka primárně rozhodná pro postup dle § 25 odst. 6 OPVÚ.

[15] Stěžovatel se domnívá, že je v rozporu s právními předpisy a smyslem územního plánování, pokud správní orgány a následně krajský soud ve svých úvahách o charakteru okolní zástavby nezohlednily regulaci zástavby podle územních studií předkládaných stěžovatelem (územní studie H. lokalita A. – Z. a lokalita P. – P. I.) a posuzoval pouze jednu ulici (ulice J.) izolovaně od okolí. Stavební úřad by měl při úvahách o charakteru dané lokality akcentovat i limity výstavby *pro futuro*. Měly být tedy zohledněny uvedené studie, když tyto budou s ulicí J. tvořit v budoucnu ucelené území; stěžovatel cituje z rozhodnutí NSS ze dne 6. 3. 2020, č. j. 4 As 391/2019 - 32, který se týká posuzování záměru v kontextu širšího okolí stavby. Tímto izolovaným pohledem správní orgány pochybily a nemohly tak řádně rozhodnout o tom, zda je v dané situaci možné aplikovat § 25 odst. 6 OPVÚ, čímž zatížily napadený rozsudek zásadní vadou, která má za následek jeho nezákonnost. Stěžovatel je přesvědčen, že prostá existence zástavby ve vzdálenosti nejméně 2 metry od vlastnické hranice netvoří rozhodující charakter zástavby ve smyslu §

25 odst. 6 OPVÚ, nicméně nevylučuje možnost, že by se s ohledem na celkový charakter zástavby postupovalo dle § 25 odst. 6 OPVÚ; pro srov. rozhodnutí NSS ze dne 26. 8. 2020, č. j. 4 As 34/2020 - 23, které vykládá pojem charakter zástavby, a to že tento pojem může zahrnovat objem, hmotové řešení, tvar, počet podlaží apod. Proto je stěžovatel názoru, že odstupová vzdálenost je jen jedním z faktorů utvářejících charakter zástavby nikoli jediným či rozhodujícím faktorem. Situace na ulici J. je co do charakteru zástavby naprosto odlišná od lokalit, kde jsou stavby povolovány a vystavěny v jednotném stylu – např. venkovský styl se stejným úhlem sklonu střechy atd. Charakter zástavby v ulici J. lze naopak zvažovat jen z hlediska pohledového, tedy hmoty jednotlivých staveb, z tohoto pohledu předmětná stavba nepůsobí nikterak rušivě ani se nevymyká uliční zástavbě.

[16] Krajský soud se taktéž dostatečně nevypořádal s námitkou proporcionality a nepřiměřeného zásahu do vlastnických práv stěžovatele; stěžovatel uvádí rozhodnutí NSS ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016 - 56, ze kterého lze dovodit, že princip proporcionality se uplatní i v řízení o odstranění stavby. Stěžovatel je toho názoru, že přístup správních orgánů je v rozporu s § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále též „s. ř.“), a to v nepřiměřenosti zásahu do práv dotčených osob; v návaznosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19 a nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01; v souvislosti s principem proporcionality odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 257/2015 - 32. Cituje také z rozhodnutí NSS ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016 - 56, kde Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[n]ebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění „černých“ staveb došlo vždy, za všech okolností. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je pak dodatečné zhojení protiprávního stavu, spočívající v absenci zákonem vyžadovaného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu“*; k obdobnému závěru dospěl NSS v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75. Stěžovatel konstatuje, že v tomto případě došlo ke zhojení protiprávního stavu *de facto* udělením souhlasu manželů K., vlastníků sousedního pozemku s umístěním stavby. V takém případě měl správní orgán reflektovat § 2 odst. 3 a 4 s. ř. a udělit výjimku z § 25 odst. 2 OPVÚ, když opačný přístup by byl v daném případě příliš formalistický a směřoval by jednoznačně k vydání rozhodnutí o odstranění stavby.

II.2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[17] Žalovaný k podané kasační stížnosti uvedl, že ulice J. není lokalitou či územím s takovým charakterem zástavby, která by připouštěla umisťovat stavbu rodinného domu, garáže a dalších staveb až na hranici pozemku, a to ani při splnění určitých požadavků podle § 25 odst. 6 OPVÚ. Žalovaný dále uvádí, že podmínky pro postup dle § 25 odst. 6 OPVÚ splněny nejsou. Při posuzování charakteru zástavby, která je základním předpokladem pro uplatnění § 25 odst. 6 OPVÚ, je třeba systematicky postupovat směrem od bližší zástavby k zástavbě vzdálenější. V předmětné věci proto nelze postupovat opačně, tj. upřednostňovat charakter zástavby v lokalitách vzdálenějších (H. lokalita A. – Z., a lokalita P. – P. 1.) a zároveň ignorovat charakter zástavby v lokalitě nejbližší, tj. v samotné ulici J., ve které jsou všechny doposud umístěné nebo povolené stavby ve vzdálenosti nejméně 2 m od společné hranice pozemku v souladu s požadavkem § 25 odst. 2 OPVÚ. Z tohoto hlediska je nutné považovat charakter zástavby v lokalitě ulice J. za jednotný, a proto není možno postupovat podle § 25 odst. 6 OPVÚ. Zároveň žalovaný uvádí, že

pokračování

posuzování charakteru se musí zakládat na již reálně existující zástavbě nebo alespoň na stavbách, které již byly umístěny nebo povoleny, kdežto lokality A. – Z. a P. – P. I. se nachází pouze v návrhových plochách a samy o sobě tedy ještě žádný charakter zástavby nevytváří.

[18] Konstatuje, že si stěžovatel musí uvědomit, že souhlas vlastníků sousedního pozemku v žádném případě nehraje roli pro posouzení, zda je možné umístit stavbu blíže k hranici pozemku, pokud to zákon neumožňuje, nebo jen s určitými podmínkami. Musí si být také vědom, že na udělení výjimky z odstupových vzdáleností není právní nárok a jedná se o postup mimořádný. Proto je nutné, aby sám žadatel o výjimku uvedl relevantní skutečnosti, kterými zdůvodní, proč nemůže být v daném případě určitý obecný požadavek na výstavbu dodržen a proč má být výjimka udělena. Důkazní břemeno tedy nese žadatel. Stěžovatel v daném případě neuvedl žádné závažné důvody, které by znemožnily řešit předmětnou stavbu v souladu s § 25 odst. 2 OPVÚ, tj. bezvýjimečně. Stěžovatel zároveň neuvedl žádné relevantní důvody prokazující splnění jedné z podmínek pro povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu uvedených v § 169 odst. 2 stavebního zákona. Argumentace územními studiemi není relevantní, neboť nejsou právně závazné pro posuzování odstupových vzdáleností. K posuzování odstupových vzdáleností je kompetentní jen a pouze stavební úřad, nikoli orgán územního plánování.

[19] Žalovaný je toho názoru, že stěžovatel měl záměr provést změnu stavby již od počátku, nikoli až v pozdějším průběhu provádění stavby, neboť předmětná stavba se dotýká mj. vnějších stěn a základů. Za těchto okolností tedy nemůže obstát stěžovatelem uvedené tvrzení, že zřízení garáže nebylo možno realizovat jiným způsobem než rozšířením původně povolené kolárny. Rovněž ani neobstojí námitka, že šířka pozemků v předmětné lokalitě je relativně malá a že se jedná o podmínky zvláště stísněné vzhledem k tomu, že šířka stavebního pozemku par. č. X1 v k. ú. H. je 19,1 m. Stavba, která je v předmětném případě realizována ve vzdálenosti 0,60 m od hranice pozemku, dostatečně neumožňuje provádění údržby stavby, či jen velmi omezeně. Je zřejmé, že by za těchto okolností nedošlo k dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu – umožnění údržby staveb a užívání prostoru mezi nimi, protože nedošlo k naplnění podmínek pro povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu podle § 169 odst. 2 stavebního zákona.

[20] Závěrem uvádí, že přesvědčivě a vyčerpávajícím způsobem vyhodnotil všechny námitky uplatněné stěžovatelem v celém řízení a souhlasí také se závěry krajského soudu. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

II.3 Replika stěžovatele k vyjádření žalovaného

[21] Stěžovatel pouze konstatuje, že z vyjádření žalovaného je jasný názorový rozkol stěžovatele a žalovaného na význam souhlasu vlastníka sousedního pozemku, zároveň připomíná judikaturu Nejvyššího správního soudu, která souhlas vlastníka sousedního pozemku v řízení o dodatečném povolení stavby ve vztahu k naplnění zákonných podmínek pro udělení výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ považuje za zásadní.

[22] Uvádí, že výklad příslušných ustanovení právních předpisů, jak jej činí žalovaný, zcela znemožňuje aplikaci výjimky dle § 25 odst. 2 OPVÚ. K námitce žalovaného, že stěžovatel neuvedl relevantní skutečnosti, které by odůvodnily jednak jaký je účel sledovaný požadavkem na nejmenší odstupovou vzdálenost 2 metrů od společné hranice pozemků, a dále jak bude požadovaným výjimečným řešením tohoto účelu dosaženo, stěžovatel sděluje, že účelem odstupové vzdálenosti od společné hranice pozemků je ochrana pohody bydlení a vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku. Tohoto účelu bude vzhledem k souhlasu těchto vlastníků sousedního pozemku dosaženo. Není povinností stěžovatele tvrdit, jaký je účel chráněný příslušným ustanovením zákona, ale naopak povinnost správního orgánu takový účel znát, sdělit jej stěžovateli a popřípadě jej poučit, jakým způsobem ho má stěžovatel prokázat.

[23] K tvrzení žalovaného, že měl stěžovatel chybějící skutečnosti vyhledávat, stěžovatel dodává, že pokud měl žalovaný tvrzení za nedostatečná, měl stěžovatele vyzvat k doplnění a případně jej poučit, jaké skutečnosti je nezbytné prokazovat pro úspěch v dané věci.

[24] Stěžovatel závěrem sděluje, že respektuje skutečnost, že nemá právní nárok na udělení výjimky z § 25 odst. 2 OPVÚ, ale zároveň tvrdí, že neudělení výjimky musí být řádně odůvodněno a nesmí být uděleno na základě zvěle a bez důvodu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl (mimo jiné) také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Soud se tedy nejprve zabýval touto otázkou, neboť pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by mohla vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud (a) dostatečně nezdůvodnil, proč je dle jeho závěru prvostupňové správní rozhodnutí a rozhodnutí o výjimce v souladu se zákonem, (b) nepřihlédl k nezákonnosti rozhodnutí o výjimce a napadené rozhodnutí spolu s rozhodnutím o výjimce nezrušil pro nepřezkoumatelnost (c) ignoroval souhlas manželů K. s umístěním stavby bez řádného odůvodnění toho, proč je jejich souhlas nepodstatný, (d) nesprávně posoudil otázku aplikace zásady proporcionality v předmětném řízení.

[28] Z ustálené judikatury vyplývá, že pokud z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při přijetí závěru o skutkovém stavu, z jakého

pokračování

důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě, proč žalobní námitky účastníka považuje za liché a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. d) s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. rozhodnutí NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 či rozhodnutí NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[29] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. K tvrzení sub (a) výše soud uvádí, že krajský soud se k dané námitce vyjádřil tak, že posouzení otázky podmínek pro udělení výjimky a rozporu s urbanisticko-architektonickým charakterem okolí provádí správní orgán na základě správního uvážení a neshledal, že by správní orgán vybočil z mezí a hledisek správního uvážení. Navíc krajský soud dodal, že správní orgán zhodnotil okolní zástavbu v lokalitě domu stěžovatele, kde všechny doposud umístěné domy splňují požadavek dle § 25 odst. 2 OPVÚ, a tudíž dospěl k závěru, že žádosti o výjimku z odstupové vzdálenosti nelze vyhovět.

[30] K námitce sub (b) výše kasační soud podotýká, že se s ní krajský soud vypořádal vskutku velmi stručně tím, že pouze konstatoval její nedůvodnost opřenou o zákonnost rozhodnutí o výjimce. Nicméně odůvodnění námitky sub (a) lze považovat i za odůvodnění námitky sub (b), neboť se váže k přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce.

[31] K argumentu sub (c) výše krajský soud pouze uvedl, že stavební záměr stěžovatele nesplňuje podmínky dle § 169 odst. 2 a 6 stavebního zákona, neboť stavebním záměrem nebude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Souhlas vlastníků sousedního pozemku na této skutečnosti ničeho nemění. Zde má kasační soud za to, že toto odůvodnění je na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť krajský soud nijak nespecifikoval a nezdůvodnil, čím stěžovatelův stavební záměr brání dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. V souladu s § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona lze obecnými požadavky na výstavbu rozumět především obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy. Nejvyšší správní soud si je vědom, že krajský soud nemůže věcně zasahovat do správního uvážení správního orgánu ve věci posouzení podmínek pro udělení výjimky. Není však řádným odůvodněním pouhé konstatování, že nebyly naplněny podmínky stanovené v § 169 odst. 2 stavebního zákona, a že stěžovatel mohl od počátku stavby rodinného domu stavbu řešit tak, aby vyhověla jak soukromým nárokům, tak i veřejným zájmům obsaženým ve stavebním zákoně a jeho prováděcích předpisech, včetně § 25 odst. 2 OPVÚ.

[32] Konečně k tvrzení sub (d) výše Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nemá v případě aplikace principu proporcionality povinnost explicitně použití tohoto principu uvést do rozhodnutí. Z bodu 7. napadeného rozsudku je zřejmé, že námitku stěžovatele týkající se proporcionality krajský soud vzal v potaz, tudíž má soud za to, že materiálně krajský soud aplikaci principu proporcionality provedl a shledal, že se touto námitkou dostatečně zabýval již žalovaný.

[33] Ačkoli námitky (b) a (c) byly krajským soudem odůvodněny na hranici přezkoumatelnosti, je zřejmé, z čeho krajský soud vycházel, jak postupoval, a že přitom vycházel z obsahu spisu. Nejvyšší správní soud má proto napadený rozsudek za přezkoumatelný. Jeho zákonností se zabýval následně při věcném posouzení kasačních námitek rozporujících samotnou podstatu věci, kterou je povolení výjimky ze vzájemných odstupových vzdáleností sousedních staveb.

[34] Ke kasační námitce podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud považuje za vhodné uvést, že předmětem přezkumu je napadené rozhodnutí žalovaného, tj. rozhodnutí krajského úřadu Olomouckého kraje o dodatečném povolení změny stavby před jejím dokončením. Stěžovatel v kasační stížnosti požaduje i přezkoumání rozhodnutí o výjimce. Nejvyšší správní soud připomíná judikaturu NSS zabývající se otázkou soudního přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky, která byla řešena rozšířeným senátem NSS v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66: *„[R]ozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu“.*

[35] Z výše citovaného rozhodnutí soudu pro danou věc vyplývá závěr, že rozhodnutí o výjimce je přezkoumatelné v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí. Z předloženého spisového materiálu je zřejmé, že rozhodnutí o výjimce a jemu předcházející prvostupňové správní rozhodnutí stavebního úřadu je subsumovaným správním aktem k napadenému rozhodnutí, resp. k dodatečnému povolení změny stavby před jejím dokončením. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí se proto Nejvyšší správní soud nejprve zabýval právě námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozhodnutí o výjimce. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí (srov. rozhodnutí NSS ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35). Podle § 68 odst. 3 s. ř. uvede správní orgán v odůvodnění rozhodnutí *„[d]ůvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.* Nejvyšší správní soud posoudil rozhodnutí o výjimce z hlediska jeho přezkoumatelnosti a dospěl k závěru, že závěry žalovaného jsou srozumitelné a přezkoumatelné.

[36] Kasační soud však současně dospěl k závěru, že právní závěry žalovaného opřené o rozhodnutí o nepovolení výjimky nezohledňují, že toto rozhodnutí o nepovolení výjimky nevycházelo z řádně zjištěného skutkového stavu věci a nezohlednilo všechny rozhodné skutečnosti.

[37] Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze *„[v]ýjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich v*

pokračování

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“.

[38] Podle § 25 odst. 1 OPVÚ platí, že „[v]zájemné 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“.

[39] Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „[j]e-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 zvlášť 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“.

[40] Výjimka z § 25 odst. 2 je podle OPVÚ možná pouze 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 (srov. § 169 odst. 2 stavebního zákona). Současně pak musí odstupy staveb splňovat požadavky v § 25 odst. 1 OPVÚ.

[41] Správní orgán v rozhodnutí o výjimce uvedl, že stěžovatel neprokázal splnění jedné z podmínek pro povolení výjimky, a to sub (iii) výše, tedy že řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Rovněž žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatel neuvedl žádné relevantní skutečnosti, jimiž by vyjádřil, jakým způsobem bude k účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu dosaženo. Již však nijak nespecifikoval, jaké konkrétní relevantní skutečnosti by měl stěžovatel tvrdit, aby bylo dosaženo účelu právní úpravy. Soud ze spisové dokumentace zjistil, že v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí stěžovatel poměrně rozsáhle uvádí skutečnosti k podpoře své žádosti o získání výjimky. Například že účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu bude dle jeho názoru dosaženo respektováním práv dotčených osob, když měl k dispozici souhlas vlastníků sousedního pozemku. Také argumentoval, že i při snížení vzdálenosti od společné hranice, je stále je dodržena sedmimetrová odstupová vzdálenost mezi rodinnými domy stanovená v § 25 odst. 2 OPVÚ atd. Z napadeného rozsudku taktéž nelze zjistit konkrétní skutečnost, v níž krajský soud spatřuje nedosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, ani z něj nelze zjistit, jaké podmínky měl stěžovatel naplnit, aby účelu sledovaného obecnými požadavky bylo dosaženo.

[42] Z judikatury NSS vyplývá, že prioritou v řízení o výjimce je smírné řešení prostřednictvím dohody účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 174/2014 - 59). Zároveň je potřeba klást důraz na práva

dotčených osob v řízení o výjimce, což potvrdil soud již v rozsudku ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106, v němž bylo uvedeno, že správní orgány mají náležitě zvažovat a odůvodnit, zda „[p]ovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců, nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru.“ Požadavek řádného odůvodnění se vztahuje již na samotné rozhodnutí o výjimce, nikoliv pouze na rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalovaný v rozhodnutí o výjimce uvedl, že jedním z účelů sledovaných požadavkem nejméně dvoumetrové odstupové vzdálenosti stavby od společných hranic pozemku je dosažení pohody bydlení. A že za situace, kdy má být tato vzdálenost zmenšena na 0,60 m, tj. na 30% nejmenší požadované hodnoty, má za to, že požadovanou výjimkou by byla popřena samotná podstata a smysl obecného požadavku na výstavbu a že je tedy nereálné, aby bylo dosaženo účelu sledovaného tímto obecným požadavkem na výstavbu. Na tomto podle něho nemůže nic změnit skutečnost, že vlastník sousední nemovitosti s povolením požadované výjimky souhlasí. Zároveň uvedl, že k povolení výjimky by mohlo dojít pouze v případě, že provedení stavby v souladu s § 25 odst. 2 OPVÚ brání závažné územně technické, stavebně technické nebo jiné důvody navrhnout nebo provést stavbu v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, tj. bezvýjimkově. Tento názor je však dle Nejvyššího správního soudu v přímém rozporu se samotným smyslem institutu výjimek, neboť žalovaný v tomto případě na jedné straně vytknul stěžovateli, že neuvedl žádné relevantní skutečnosti, které by vedly k dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, ale zároveň uvedl, že je výjimka nereálná, čímž dal najevo, že ať stěžovatel doloží cokoliv, účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu nebude splněn nikdy.

[43] S tímto názorem se kasační soud neztotožňuje z níže uvedených důvodů. Žalovaný je v řízení o výjimce povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde se jednalo o dodatečné povolení změny stavby prováděné v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75). V tomto případě došlo k dosažení dohody se sousedy již před zahájením řízení, neboť účastníky řízení mohly být dotčené osoby, tedy vlastníci sousedního pozemku, kteří dali souhlas k předmětné stavbě již několikrát předtím. Krajský soud pochybil, když aproboval postup žalovaného, který neshledal souhlas vlastníků sousedního pozemku ve věci jakkoli relevantní. Jedním z primárních cílů přesného stanovení minimálních odstupových vzdáleností je především ochrana soukromí dotčeného vlastníka a nerušený výkon vlastnického práva (srov. opět rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176), kdy předmětná stavba (přístavba garáže) nemá ani žádná okna ve stěně, která je protilehlá stěně sousedního domu, tudíž nemůže dojít k obtěžování sousední stavby pohledem; zároveň má soud za to, že z ničeho neplyne, že odstupová vzdálenost 0,60 m neumožňuje dostatečnou údržbu stavby a užívání prostoru mezi stavbami pro technické či jiné činnosti.

[44] Ohledně podmínek dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu si je kasační soud vědom, že správnímu orgánu je při povolování výjimky poskytnut prostor pro správní uvážení. Současně však tento prostor není neomezený. K tomu Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010 - 141 uvedl, že povolená výjimka nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena. Dále pak uvedl: „[S]myslem výjimek byl a je fakt, že obecně stanovené technické

pokračování

požadavky na výstavbu mohou být v řadě případů dle místních okolností příliš přísné. Možnost povolit výjimku předpokládá posouzení konkrétních okolností případu a zohlednění místních podmínek a vhodnosti stavby v dané lokalitě a typu zástavby. Jiná situace bude při umísťování staveb na pozemcích při rodinných domech ve městě, jiná na venkově, jiná v případě malého a již značně zastavěného pozemku, jiná v případě velmi rozlehlého pozemku, kde není žádný důvod jej nevyužít vhodně zvolenou stavbou“. Přeneseno na nyní projednávanou věc, kdy stavební záměr je v odstupové vzdálenosti 0,60 m od hranice sousedního pozemku oproti 2 m odstupové vzdálenosti, kterou stanovuje § 25 odst. 2 OPVÚ. Smyslem vzájemných odstupových vzdáleností staveb určených pro bydlení je nepochybně zajištění kvalitního životního prostředí a vzhledového i jiného nenarušování a nezatěžování prostředí rodinných domů, jakož i zachování estetiky pozemků s rodinnými domy (přiměřeně viz rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 6 As 5/2009 - 102 nebo rozhodnutí NSS ze dne 20. 7. 2021, č. j. 3 As 6/2020 - 44). Nejvyšší správní soud je názoru, že v případě stěžovatelova záměru nedošlo k nějakému zásadnímu narušení a zatížení prostředí rodinných domů tak, aby nebyl naplněn účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu. Opačný výklad by byl podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu příliš formalistický, odhlízející od samotného smyslu výjimek. Bylo by v rozporu se smyslem zákona, kdyby důvodem pro neudělení výjimky byla skutečnost, že stěžovatel měl od počátku předmětnou stavbu stavět v souladu se zákonem, resp. s prováděcím předpisem OPVÚ. Tento názor vychází z ustálené judikatury NSS např. z rozhodnutí ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019 - 43, kdy soud konstatoval, že „[n]elze souhlasit se stěžovatelkou ani v tom, že výjimku lze povolit pouze tehdy, kdy je najisto postaveno, že stavbu nebylo možno umístit jinak. Povolení výjimky má však smysl právě tam, kde by obecně stanovené technické požadavky na výstavbu byly vzhledem ke konkrétním okolnostem případu se zohledněním místních podmínek příliš přísné. V takových situacích má správní orgán prostor pro správní uvážení a je na něm, zda předmětnou výjimku při dodržení předpokladů vyplývajících z právních předpisů povolí či nikoliv“.

[45] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné se vyjádřit i k námitce stěžovatele, že žalovaný nespécifikoval konkrétní veřejný zájem, se kterým by mělo být povolení výjimky v rozporu. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že posouzení otázky podmínek pro udělení výjimky a rozporu stavebního záměru s urbanisticko-architektonickým charakterem okolní zástavby provádí správní orgán na základě správního uvážení. S tímto závěrem se kasační soud ztotožňuje. Nicméně krajský soud pochybil, když neshledal důvodnou námitku stěžovatele ohledně toho, že žalovaný nespécifikoval konkrétní veřejný zájem, se kterým by mělo být povolení výjimky v rozporu. Krajský soud uvedl, že je z napadeného rozhodnutí jasné, že žalovaný chrání stávající charakter zástavby v lokalitě ve smyslu § 25 odst. 6 OPVÚ. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný dovodil charakter zástavby v lokalitě ulice J. ze skutečnosti, že všechny doposud umístěné nebo povolené stavby rodinných domů splňují odstupovou vzdálenost 2 m od společných hranic pozemků v souladu s § 25 odst. 2 OPVÚ. Tento závěr je však dle soudu taktéž rozporný s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se charakteru zástavby. Charakter zástavby je neurčitý právní pojem, který může zahrnovat např. objem, hmotové řešení, tvar, počet podlaží a typ zastřešení staveb. Z rozhodnutí NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 - 37, plyne, že „[r]ozhodně tedy nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že pro uplatnění výjimky z dvoumetrového odstupu od hranice postačí závěr, že okolní zástavba je řadová, což navrhovaný dům respektuje.

Řadovost zástavby je totiž pouze jednou ze složek jejího charakteru, přičemž při posuzování souladu umísťované stavby s charakterem okolní zástavby je nutné zohlednit i ostatní složky, jež tento charakter utvářejí“. Nelze proto dovodit charakter zástavby v ulici J. jenom na základě jednoho, byť charakteristického rysu, tedy že všechny domy splňují odstupovou vzdálenost 2 metry od společné hranice pozemku. Ze spisové dokumentace soud zjistil, že výstavba v ulici J. vznikla tzv. na zelené louce (tj. jedná se o pozemky, které ještě nejsou součástí zastavěného území obce a které jsou nově vymezovány jako zastavitelné) a že s ohledem na typ zástavby v předmětné lokalitě, kde zatím neexistuje jednotný charakter zástavby) se nepovolení výjimky u změny stavby jeví nedostatečně odůvodněné.

[46] Ze shora uvedených závěrů vyplývá, že v posuzovaném případě žalovaný nerespektoval povahu řízení o výjimce, když příliš formalisticky vykládal § 169 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 25 odst. 2 OPVÚ, přičemž nevzal v úvahu všechny rozhodné skutečnosti. Nepřihlížel také k charakteru řízení o výjimce, v němž mají být chráněna především práva a oprávněné zájmy dotčených osob. Tím vybočil z mezí volného uvážení, do něhož soud zpravidla nezasahuje. Proto kasační soud uzavírá, že rozhodnutí o výjimce bylo vydáno v rozporu se zákonem. Přitom napadené rozhodnutí žalovaného o nepovolení změny stavby před jejím dokončením z tohoto rozhodnutí plně vychází a jeho deficitů opomíjí; nemůže proto rovněž obstát jako zákonné. Tím vším jsou naplněny kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Z uvedených důvodů již Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné zabývat se dalšími námitkami uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je toliko odstranit v řízení před správním orgánem, zrušil soud i napadené rozhodnutí žalovaného [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[48] Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu přezkoumávat zákonnost subsumovaných aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Zjištěná nezákonnost rozhodnutí o výjimce, tedy subsumovaného aktu, měla vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud tak ruší pouze napadené rozhodnutí (srov. rozhodnutí NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 - 83). V důsledku zrušení napadeného rozhodnutí dojde k právní neúčinnosti rozhodnutí o výjimce, byť nedojde k jeho formálnímu zrušení. V případě rozhodnutí pomine překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 s. ř. (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44).

[49] Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně zrušil i napadené rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě

pokračování

jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[50] Právo účastníka řízení na náhradu nákladů řízení se odvíjí od jeho procesního úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona). Ten zaznamenal stěžovatel nejen v řízení o kasační stížnosti, ale v konečném důsledku i v řízení o žalobě. Stěžovatel má tudíž právo proti žalovanému na náhradu nákladů vynaložených v obou soudních řízeních. Náklady sestávají v první řadě ze zaplacených soudních poplatků (3000 Kč za žalobu proti rozhodnutí žalovaného, 1000 Kč za žádost o předběžné opatření v řízení před krajským soudem, 5000 Kč za kasační stížnost, 1000 Kč za žádost o přiznání odkladného účinku v řízení před NSS, celkem 10 000 Kč), dále pak z nákladů zastoupení. Stěžovatel byl v obou řízeních zastoupen advokátem, který mu poskytl celkem pět úkonů právní služby dle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění (dále jen „advokátní tarif“), a sice převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], čtyři písemná podání ve věci samé – žaloba, replika k vyjádření žalovaného v řízení před krajským soudem, kasační stížnost, replika k vyjádření žalovaného v řízení před NSS [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Nejvyšší správní soud neuznal jako samostatné úkony žádosti o předběžné opatření a o přiznání odkladného účinku, neboť byly součástí jiných již započtených úkonů. Výše náhrady za jeden úkon právní služby v řízení před správními soudy se s ohledem na § 35 odst. 2 *in fine* s. ř. s. odvíjí od § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu a činí 3100 Kč (tj. 5 x 3100 Kč = 15 500 Kč). Ke každému úkonu právní služby je třeba dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst částku paušální náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (tj. 5 x 300 Kč = 1500 Kč). Zástupce stěžovatele není plátcem DPH. Žalovaný je tedy povinen zaplatit stěžovateli na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení o žalobě částku 27 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Zdeňka Vojtáška, advokáta se sídlem Fibichova 1141/2, Olomouc.

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

V Brně dne 17. srpna 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu