



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně:

Kopanický Mlýn, s. r. o., IČ 5210411
se sídlem Palackého třída 314, Chrudim IV, 537 01 Chrudim 1
zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem a
společníkem HAVEL & PARTNERS s. r. o.,
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti:

- 1. Město Chrudim**
se sídlem Resselovo nám. 77, 537 01 Chrudim
- 2. CETIN, a. s.**,
se sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9
- 3. J. H.**, nar. X
bytem X
- 4. P. J.**, nar. X
bytem X
- 5. Ing. M. M.**, nar. X
bytem X
- 6. P. K.**, nar. X

bytem X

7. J. H., nar. X
bytem X

8. P. H., nar. X
bytem X

9. Mgr. P. H. X
bytem X

10. I. S., nar. X
bytem X

11. B. Š., nar. X
bytem X

osoby zúčastněné na řízení 3 – 11 zastoupeny zmocněnkyní Ing. M.
M., bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2022, č. j. KrÚ
33349/2022/63/2021/OMSŘI/Ma,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně napadla žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v záhlaví specifikované rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Chrudim, stavebního odboru (dále jen „správní orgán prvního stupně“). Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl o zamítnutí žádosti o vydání společného povolení na stavbu „Rezidence X, II. etapa“ (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. st.A, st. B, st. C, st. D, st. E, st.F, st. G, st. H a parc. č. I, J, K, L, M, N, O, v katastrálním území X (dále v odůvodnění rozsudku jsou uváděna pouze parcelní čísla bez opakování katastrálního území). Žalovaný jako odvolací správní orgán odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

2. Žalobkyně se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému. Namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné pro nesprávnou aplikaci odstupových vzdáleností na stavbu a nezohlednění skutečnosti, že stavba je umístována v proluce. První vznesený žalobní bod se týkal toho, že žalovaný i

správní orgán prvního stupně shledaly nesoulad stavby s nároky na minimální odstupové vzdálenosti, jak je stanovuje § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Tento závěr opřely o – dle žalobkyně – nesprávný předpoklad, že odstup musí být dán nejvyšším místem obvodové stěny v celé její délce, přestože je stěna v různých místech různě vysoká. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že není zřejmé, jakou výšku stěny – a tedy i odstupovou vzdálenost – braly správní orgány v úvahu, když se lze domnívat, že šlo o hodnotu 12,85 m (což odpovídá nejvyššímu bodu stěny stavby v sekci 5 a 6), znění napadeného rozhodnutí však připouští také hodnotu 15,94 m (což odpovídá nejvyššímu bodu stěny stavby v sekcích 1, 2, 3 a 4). Druhý žalobní bod se představoval tvrzení žalobkyně o tom, že stavba měla být umístěna v proluce, proto na ni § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území vůbec nedopadá. Závěr žalovaného o tom, že stavba nemá být umístěna v proluce, je dle žalobkyně nesprávný. Žalobkyně rekapitulovala možné výklady pojmu proluka, jakož i související judikaturu; v souvislosti s tím pak dovodila, že stavba má být umístěna v oblasti souvisle zastavěné objekty k bydlení (převážně rodinnými domy), ze které vyčnívá právě oblast pro umístění stavby. Na ní doposud stojí areál bývalé dýchárny, který bude v rámci realizace stavby žalobkyní odstraněn. Žalovaný při posouzení, zda má být stavba umístěna v proluce, opomenul zohlednit existující zástavbu bytových domů severovýchodně od území, kde má být umístěna stavba. Pokud žalovaný tuto zástavbu neopomenul, ale o její existenci ví, měl v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč ji nevzal v úvahu při posuzování, zda se jedná o proluku; ani to však neučinil, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

3. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje úvahu ve věci posouzení odstupových vzdáleností (str. 4 odůvodnění). Popsaný postup představuje vyšší standard ochrany práva soukromí vlastníků sousedících nemovitostí, což považuje žalovaný za správné. Žalovaný zohlednil i možnost danou § 26 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, tj. možnost udělit výjimku spočívající ve snížení odstupové vzdálenosti mezi protilehlými stěnami sousedících staveb. Žalobkyně má přitom právo o tuto výjimku požádat a právě v tomto řízení by měl stavební úřad prostor pro zohlednění rozdílné výšky stěny předmětné stavby v různých místech. Je nesporné, že základní podmínka pro uplatnění § 25 odst. 4 citované vyhlášky, tj. existence oken obytných místností v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení, je splněna. Podkladem pro hodnocení odstupových vzdáleností byl zejména výkres „Sklopené řezy“, který je zároveň přílohou rozhodnutí. Odstupová vzdálenost byla již správním orgánem prvního stupně určena nejvyšším bodem předmětné stavby, který je v hodnotě 15,94 m pro sekce 1, 2, 3 a 4 stavby, a v hodnotě 12,85 m pro sekce 5 a 6 stavby. V odvolání žalobkyně tyto hodnoty nezpochybňovala, a žalovaný tedy neměl důvod se jeho správností zabývat. K žalobnímu tvrzení, že stavba je umístována v proluce, žalovaný uvedl, že z předložené projektové dokumentace ve vztahu ke stávajícímu stavu v řešeném území jednoznačně plyne, že se o zastavění proluky nejedná. Předmětná stavba se svými rozměry vymyká rozměrům stávajících budov. Nelze přistoupit na myšlenku, že pokud vzniklý prostor po odstranění stávajících budov bývalé dýchárny bude zastavěn stavbou téměř kopírující plochu bývalé dýchárny, pak dané území lze považovat za proluku. Uvolněné pozemky je stejně tak možné zastavět objekty bydlení o podstatně menších rozměrech, pak by definice proluky nebyly vůbec naplněny. Žalobkyně si nemůže

vymáhat zvolenou velikostí navrženého záměru úlevu ve formě absence posouzení splnění limitních hranic pro umístění staveb v území daných citovanou vyhláškou. Žalovaná závěrem přestřela definici proluky podle vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavu v hlavním městě Praze, jakož i ze státní normy ČSN 73 4301 a odborné literatury (Srov. 1961).

IV. Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

4. Osoby zúčastněné na řízení se ve věci nevyjádřily.

V. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodl za splnění podmínek § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání.
6. Krajský soud posuzoval napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako jeden celek (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 22/2017 – 37; ze dne 22. 7. 2016, č.j. 5 As 254/2015 – 27; ze dne 8. 6. 2017, č.j. 9 As 101/2016 – 62).
7. Žaloba není důvodná.
8. Krajský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným; nelze mu vytýkat ani nesrozumitelnost, ani nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, nelze vůbec věcně posuzovat jeho zákonnost a správnost. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud bez jednání zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Rozhodnutí je srozumitelné, pokud je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí těmito vadami netrpí, proto námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.
9. Žalobkyně nepřezkoumatelnost spatřovala předně v tom, že správní orgány neměly dostatečně zohlednit skutečnost, že stavba je umístována v proluce, a proto se na ni nevztahuje § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Žalovaný se tímto zabýval na straně 5 napadeného rozhodnutí, kdy nejprve provedl vlastní výklad pojmu proluky, opíraje se přitom o Metodickou pomůcku k umístování staveb v prolukách (Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor stavebního řádu, 2013), a následně tento výklad aplikoval na posuzovanou stavbu a situaci v jejím okolí, přičemž odůvodnil, proč navrhovaná stavba není umístována v proluce. Z tohoto důvodu tedy nelze napadené rozhodnutí shledat nepřezkoumatelným. V souvislosti s otázkou proluky pak žalobkyně ještě namítala, že žalovaný nezohlednil existující zástavbu bytových domů severovýchodně od území, kde má být umístěna stavba. Krajský soud má však za to, že žalovaná se otázkou

proluky zabývala dostatečně na to, aby bylo možné rozhodnutí v této otázce přezkoumat, a nezohlednění konkrétních staveb v okolí je otázkou správnosti věcného posouzení.

10. Další pochybení, které mělo zakládat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, spatřovala žalobkyně v tom, že nemělo být zřejmé, jakou odstupovou vzdálenost vzaly správní orgány v úvahu při svém závěru o jejím nedodržení. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (str. 3 rozhodnutí) však lze dovodit, že správní orgán prvního stupně uvažoval o odstupové vzdálenosti celé stěny stavby jako celku, tj. nikoli o odstupu jejích jednotlivých sekcí, když uzavřel, že je-li objekt funkčně a provozně propojen, musí být vzdálenost mezi objekty rovna alespoň výšce nejvyšší z protilehlých stěn a tato výška musí být zachována po celé délce objektu. Následně správní orgán prvního stupně uvedl, že nejvyšší bod stavby je 15,94 m v sekcích 1, 2, 3 a 4 a nejvyšší bod stavby v sekci 5 a 6 je 12,85 m. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je-li vykládáno v kontextu, lze bez pochybností dovodit, že správní orgán prvního stupně uvažoval jako odstupovou vzdálenost 15,94 m. Napadené rozhodnutí žalovaného pak hodnotu odstupové vzdálenosti konkrétně nezmiňuje, avšak úvahu správního orgánu prvního stupně ohledně metodiky určení odstupové vzdálenosti aprobejuje (str. 4 rozhodnutí), což krajský soud – posuzuje napadené rozhodnutí jako jeden celek s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, jak již bylo shora nastíněno – shledává dostatečným. Krajský soud zde tedy uzavírá, že výrok rozhodnutí je srozumitelný, srozumitelně je vymezen předmět řízení a je zřejmé, z jakých důvodů žalovaný dospěl k výrokovému závěru. Napadené rozhodnutí je tedy přezkoumatelné.
11. Z předloženého správního spisu zjistil krajský soud následující skutečnosti, rozhodné pro posouzení věci:
 - dne 22. 1. 2020 bylo podáním žádosti o vydání společného povolení zahájeno společné řízení na stavbu; po doplnění žádosti bylo dne 16. 12. 2020 oznámeno zahájení řízení,
 - dne 22. 1. 2020 podala žalobkyně současně žádost o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jejímž předmětem bylo povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu – nedodržení odstupových vzdáleností v sekci 6 stavby, kdy sklopná výška v této části stavby zasahovala do rodinných domů na pozemcích parc. č. st. X a st. Y; řízení o povolení výjimky bylo zastaveno na základě zpětvzetí žádosti dne 10. 11. 2020,
 - dne 20. 11. 2020 doložila žalobkyně projektovou dokumentaci, která řeší změnu v sekci 6 stavby tak, aby záměr byl v souladu s § 25 odst. 4 a odst. 8 cit. vyhlášky – změnu ustoupení podlaží východní části v sekci 6, aby sklopná výška v této části nezasahovala do rodinných domů na pozemcích parc. č. st. X a st. Y,
 - dne 18. 5. 2021 vydal správní orgán prvního stupně jako stavební úřad rozhodnutí, jímž žádost o vydání společného povolení v plném rozsahu zamítl, neboť dospěl k závěru, že navrhovaná stavba požadavek na odstupové vzdálenosti nesplňuje, kdy vzdálenost mezi navrhovanou stavbou a sousedními stavbami na pozemcích parc. č. st. X, st. Y a st. Z není rovna alespoň vyšší z protilehlých stěn a není tak splněn požadavek § 94o odst. 1 písm. a) zákona č. 182/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“),
 - k odvolání žalobkyně vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil, když dospěl ke stejnému závěru, že nejsou splněny podmínky odstupové vzdálenosti; vyslovil zde závěr, že tvořili-li

posuzovaná stavba pro bydlení jednu budovu, pak jako protilehlá stěna se posuzuje její celá obvodová stěna a odstup je dán nejvyšším místem stěny; odmítl tvrzení žalobkyně, že předmětná stavba je navrhována v proluce.

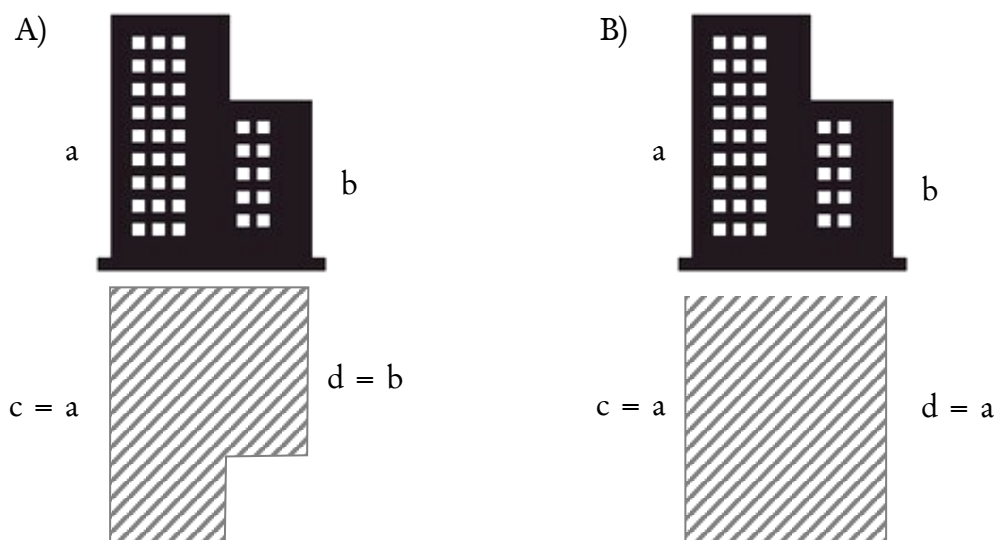
12. Podle § 94o stavebního zákona platí, že ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad kromě jiného posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů.
13. Podle § 94p odst. 2 stavebního zákona platí, že není-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne.
14. Podle § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území platí, že 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.
15. Podle § 25 odst. 4 cit. vyhlášky platí, že 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.
16. V posuzované věci byla mezi účastníky meritorně sporná otázka splnění podmínek § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Sporné bylo předně to, zda navrhovaná stavba je umístována v proluce čili nic. Pokud by navrhovaná stavba byla umístovaná v proluce, ustanovení § 25 odst. 4 cit. vyhlášky by se vůbec neaplikovalo. Nejprve tak bylo namístě zabývat se touto spornou otázkou.
17. Pojem „proluka“ nemá zákonnou definici. Obsah tohoto pojmu je tedy třeba nalézat jednotlivě v každém posuzovaném případě. Při nalézání obsahu tohoto pojmu se lze ovšem opřít o obecně přijímané závěry, které se ustálily v doktríně, stavební praxi i judikatuře.
18. Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku ze dne 19. 11. 2014, č. j. 22 A 87/2012-252 uvedl, že „*prolukou je myšleno místo, nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, které vzniklo po odstranění původní zástavby*“. Zároveň dovodil, že „*smyslem proluky je umožnit doplnění stávající souvislé zástavby vhodnou stavbou při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb*“. Krajský soud v Ostravě pojem „stávající souvislá zástavba“ vymezil jako „*zástavbu řadovou, tzn., že jednotlivé stavby mají štítové zdi těsně u sebe, jedna na druhou navazují*“. Krajský soud v Ostravě, stejně jako i jiné judikující soudy, tyto závěry opřel mimo jiné o technickou normu ČSN 73 4301 a dále o vyhlášku hl. města Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy. Dále uvedl, že „*při posouzení, zda se jedná o zástavbu v proluce, je nutné rovněž zohlednit zvláštnosti dané lokality*“. Jako situaci, jednoznačně splňující znaky proluky, posoudil Krajský soud v Ostravě volné místo v centru města, které vzniklo odstraněním původních městských domů v městské blokované zástavbě, v ploše územním plánem určené k zastavění, kdy navrhovaná stavba navazovala na štítové stěny stávající

části blokové zástavby a její realizací mělo dojít k doplnění dočasně nezastavěného prostoru.

19. O kasační stížnosti proti právě citovanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 37/2015-25. Právní věta tohoto judikátu shrnuje, že „*na stavby umístované v prolukách se neaplikují povinné odstupy mezi stavbami pro bydlení (§ 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) a jejich vliv na stínění okolních budov se porovnává se stavem při úplné souvislé zástavbě (§ 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby). Proluku může představovat i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů. Není žádný důvod vyžadovat, aby takováto proluka byla zastavěna stavbou jedinou.*“ Z odůvodnění citovaného rozsudku lze vyčíst, že Nejvyšší správní soud aproboval definici pojmu „proluka“, jakož i odkaz na technickou normu ČSN 73 4301 – Obytné budovy, a stejně tak i odkaz na dříve platnou vyhlášku hl. města Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Nejvyšší správní soud dále doplnil, že pojem proluka může mít podle odkazovaných zdrojů „*v zásadě dva významy – prostor po dřívější odstraněné zástavbě, nebo záměrně vynechané místo pro budoucí stavbu tam, kde dosud žádná nestála. Zejména v prvním významu není nejmenší důvod omezovat pojem ‚proluka‘ jen na jednotlivé pozemky či prostory po jednotlivých stavbách. Proluku může představovat i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jako je tomu v daném případě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů (...). (...) Pozemky v proluce mohou vlastnický náležet různým subjektům, přičemž takovouto proluku musí být přípustné zastavovat i postupně samostatnými stavbami jednotlivých vlastníků.*“
20. Na podporu lze uvést i právní závěry, ke kterým dospěl Veřejný ochránce práv ve své zprávě o výsledku šetření ze dne 23. 11. 2012, sp. zn. 1222/2012/VOP/MH. Právní věta této zprávy uvádí, že „*pojem proluka jako neurčitý právní pojem (§ 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a § 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb.) musí být vykládán z hlediska smyslu a účelu stavebního zákona jako volný a dočasně nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě určený k zastavění. Pokud novostavba nedoplňuje stávající souvislou řadovou zástavbu domů se štítovými zdmi těsně u sebe, nejedná se o stavbu v proluce.*“ Z právních závěrů zprávy dále vyplývá, že „*stavba v proluce musí být hmotově určena sousedními stavbami a musí se jednat o doplnění celku o v zásadě stejnorodou část. Předpokladem je přítomnost navazujících objektů, které nějakým způsobem předem determinují objem, výšku nebo půdorys nové zástavby. Cílem ustanovení vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve kterých je pojem proluka uveden, je umožnit doplnění stávající souvislé zástavby vhodným objektem při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb a nerušené užívání sousedních staveb a pozemků.*“ Zpráva Veřejného ochránce práv se stejně jako výše zmíněná judikatura opírá o technickou normu ČSN 73 4301. V zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů, včetně volného pozemku na nároží ulic, určený k zástavbě rodinným domem. Zpráva Veřejného ochránce práv odkazuje dále na metodiku Národního památkového ústavu Principy posuzování záměrů na novou výstavbu v

památkově chráněných sídlech, v níž se uvádí (citováno podle zprávy Veřejného ochránce práv): „do kategorie novostaveb v prolukách patří samozřejmě nejen proluky po jednom domě (usedlosti), ale i proluky po více sousedících domech (usedlostech). Větší proluka se může v památkovém území nalézat v rozsahu několika zaniklých staveb, části domovního bloku, v některých případech i několika domovních bloků (...)“. Veřejný ochránce práv uzavřel, že o proluku se nejedná v situaci, kdy „novostavba bytového domu za aktuálního stavu daného území nedoplňuje v daném místě stávající souvislou zástavbu. (...) V případě, že na pojem proluky nablížíme jako na volný, dočasně nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, (...) pojem stávající souvislá zástavba je nutno chápat jako zástavbu v zásadě řadovou, kdy jednotlivé stavby mají štítové zdi těsně u sebe a objekty navazují jeden na druhý.“

21. Ve vztahu k posuzované věci lze konstatovat, že v předmětné lokalitě v místě, kde má být umístěna předmětná stavba, se nenacházejí jednotlivé stavby, které by na sebe přímo navazovaly, tj. měly štítové zdi těsně u sebe. Nejedná se tedy o doplnění prázdného místa ve stávající souvislé zástavbě. Předmětná stavba nijak hmotově nenavazuje na sousední stavby a nedoplňuje celek staveb o stejnorodou část. Okolní objekty nijak předem nedeterminují (vyjma nutnosti dodržení odstupových vzdáleností) objem, výšku nebo půdorys stavby. Z důvodů právě uvedených dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný správně vyhodnotil, že v případě navrhovaného záměru stavby „Rezidence X, II. etapa“ se nejedná o stavbu umístěnou v proluce.
22. Použije se tedy § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Protože se nejedná o řešení otázky vzájemného odstupu rodinných domů, kterou upravuje § 25 odst. 2 cit. vyhlášky, bylo třeba posoudit otázku vzájemné odstupové vzdálenosti ve vazbě na výšku vyšší protilehlé stěny.
23. Zde bylo mezi stranami sporné, zda se má posoudit odstupová vzdálenost protilehlé stěny jako celku, anebo, v případě, že je protilehlá stěna v různých sekcích různě vysoká, se má odstupová vzdálenost posoudit partikulárně u jednotlivých sekcí, které by tím pádem měly různé odstupové vzdálenosti. Znázorněno graficky, byl spor o to, zda platí varianta A, což je právní názor zastávaný žalobkyní, anebo platí varianta B, což je právní posouzení žalovaného, přičemž šrafované pole znázorňuje odstupovou vzdálenost.



24. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176, o který se při odůvodnění rozhodnutí opřel i žalovaný, provedl Nejvyšší správní soud podrobný výklad hypotézy „okna obytných místností v protilehlých stěnách“. Uvedl následující:
25. „Jazykovým (gramatickým) výkladem pojmu ‚okna obytných místností v protilehlých stěnách‘ obsaženého v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze dospět k závěru, že se jedná o okna z obytných místností, která jsou umístěna po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na délku protilehlých stěn. Pouze s gramatickým výkladem však v tomto případě nelze vystačit.
26. Ostatně, jak ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, gramatický výklad je pouhým prvotním přiblížením se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity (nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1133/07, N 233/47 SbNU 1029). Konečný výklad právní normy by tedy měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod – logické, systematické, historické, teleologické, srovnání v právu aj. (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS, ze dne 11. 2. 2004, č. j. 7 A 72/2001-53, č. 576/2005 Sb. NSS, a dále též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 AfS 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).
27. Historickou interpretací lze dospět k obdobnému závěru. Oproti předchozí právní úpravě obecných technických požadavků na výstavbu došlo za účinnosti vyhlášky č. 501/2006 Sb. ke změně úpravy odstupových vzdáleností staveb.
28. Vyhláška Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, vstoupila v účinnost společně se stavebním zákonem z roku 1976 dne 1. 10. 1976. Citovaná vyhláška pracovala s pojmem ‚okna z obytných místností v protilehlých částech (sic!) stěn‘; podle § 41 odst. 1 věty druhé citované vyhlášky platilo, že pokud jsou ‚v některé z protilehlých částí stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, nesmí být odstup staveb menší než výška vyšší stěny, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domků podle § 44‘.
29. S účinností od 1. 7. 1998 byla uведенá vyhláška nahrazena vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Rovněž tato vyhláška používala pojem ‚okna z obytných místností v protilehlých částech stěn‘. Z § 8 odst. 2 věty třetí citované vyhlášky plynulo, že ‚[v]e 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‘.
30. Vyhláška č. 501/2006 Sb. však v § 25 již nehovoří o oknech v protilehlých částech stěn, ale (sic!) o oknech v protilehlých stěnách (srov. § 25 odst. 2 a 4 citované shora). Je tak zřejmé, že Ministerstvo pro místní rozvoj ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. opustilo dosavadní výraz ‚okna v protilehlých částech stěn‘. S ohledem na níže uvedený účel této právní úpravy dospěl zdejší soud k závěru, že uvedenou změnu je nutné zohlednit i v rozhodovací praxi správních orgánů, neboť představuje vyšší standard ochrany práva na soukromí obou vlastníků sousedících nemovitostí.

31. *Závěrem provedl zdejší soud výklad teleologický. Zabýval se účelem přijetí nové vyhlášky č. 501/2006 Sb. a přihlédl k zájmům, které mají být chráněny. Obsah citované vyhlášky je nezbytné vykládat ve spojení se smyslem a účelem stavebního zákona z roku 2006. Z důvodové zprávy k citovanému zákonu vyplývá, že [t]radice územního plánování a jeho právní úprava vychází ze zkušenosti, že změny prováděné v uspořádání území a na jednotlivých pozemcích mají vždy vliv na širší okolí, jeho kvalitu mohou významně ovlivnit a jsou i na ní závislé. Územní plánování je výrazem potřeby společnosti z těchto důvodů usměrňovat nakládání s územím a s jeho částmi a chránit při tom veřejné zájmy. [...] Podle povahy daného případu má příslušný orgán územního plánování nebo stavební úřad možnost zvolit odpovídající postup s cílem, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány na straně jedné, ale současně, aby byla zaručena přiměřená ochrana veřejných zájmů a ochrana práv a oprávněných zájmů dotčených osob (sněmovní tisk č. 998/0, dostupný v digitálním repozitáři www.psp.cz). Je nepochybné, že smyslem přesného stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb je především ochrana soukromí (bližší vymezení účelu stanovení odstupových vzdáleností viz § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Z popsanych důvodů je v odstavci druhém a čtvrtém § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. upraven rovněž specifický odstup staveb pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností. Stanovení těchto specifických odstupů má bránit především obtěžování vlastníka sousední stavby pohledem nebo hlukem.*
32. *V případě, že by se na umístění okna z obytné místnosti v části stěny přesahující protilehlou stěnu sousední nemovitosti nevztahovaly požadavky vymezené v § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., mohly by se vytvářet zjevné nerovnosti mezi sousedními vlastníky nemovitostí. Sousední vlastník by následně nemohl svoji stávající nemovitost stavebními úpravami prodloužit podél protilehlých stěn nemovitostí, jelikož by mu v tom bránilo právě okno z obytné místnosti nemovitosti prvního vlastníka (§ 25 odst. 4 zmíněné vyhlášky a z něho vyplývající požadavky na odstupy staveb). Záleželo by tak toliko na pořadí, v jakém vlastník stavbu postaví: první vlastník by nebyl limitován v umístění okna do části stěny své nemovitosti přesahující protilehlou stěnu souseda, naopak druhý vlastník by následně byl omezen požadavky na vzájemné odstupy staveb a nemohl by svou stavbu dál prodloužit s poukazem na předchozí stavbu prvního vlastníka. Podle Nejvyššího správního soudu nelze ospravedlnit takovéto neodůvodněné rozdíly pramenící ze skutečnosti, že jeden ze sousedních vlastníků začne stavět dříve na úkor vlastníka druhého.*
33. *Stanovení podmínek pro vzájemné odstupy staveb, resp. specifických pravidel pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností, je v zájmu obou vzájemně sousedících vlastníků. V případě, že jedna protilehlá stěna přesahuje svojí délkou protilehlou stěnu sousední stavby, zájem na stanovení určitých odstupových vzdáleností zůstává jistě zachován. Stejně jako by mohla být nepříjemně chápána krátká vzdálenost mezi dvěma okny z obytných místností v protilehlých stěnách, bude negativně vnímán i malý odstup okna z obytné místnosti jedné budovy od hranice sousedního pozemku. Obtěžování stěžovatele pohledem z obytné místnosti stavebníků je při sníženém odstupu sousedních staveb patrné a může představovat zásah do jeho práva na soukromí; to platí současně i obráceně, neboť právě stavebníci se následně mohou cítit obtěžováni pohledy ze stěžovatelova pozemku do jejich obytné místnosti.*
34. *Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pojem „okna z obytných místností v protilehlých stěnách“ obsažený v § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.*

je nutné chápat jako jakákoliv okna, jež vedou z obytných místností, umístěná po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na odlišnou délku protilehlých stěn.“

35. Ze shora prezentovaných závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, i když je stěna stavby delší, než protilehlá stěna s oknem obytné místnosti, platí přesto odstupová vzdálenost pro tuto stěnu v celé její délce a je dána nutným odstupem od protilehlé stěny s oknem obytné místnosti. Analogicky vztaženo k posuzované věci dospěl krajský soud k závěru, že se má posoudit odstupová vzdálenost protilehlé stěny jako celku, a to i v případě, že je protilehlá stěna v různých částech různě vysoká. Odstupová vzdálenost pro jednu protilehlou stěnu má být dána její výškou v nejvyšším bodě a různě vysoké části jedné protilehlé stěny nemají různé odstupové vzdálenosti. Za protilehlé stěny dvou staveb je přitom třeba považovat stěny alespoň přibližně rovnoběžné. S odkazem na výše uvedené grafické znázornění tedy platí varianta B, která představuje právní názor, k němuž dospěl žalovaný. Výklad žalobkyně, že mají být brány v potaz pouze *skutečně protilehlé části stěn*, neobstojí (srov. výše bod 30 odůvodnění). Krajský soud tedy uzavírá, že právní posouzení odstupové vzdálenosti tak, jak jej učinil žalovaný, je správné.
36. Krajský soud – nad rámec nutného – souhlasí s žalovaným i v tom, že rozdílná výška protilehlé stěny předmětné stavby může být okolností významnou pro posouzení žádosti o udělení výjimky z odstupových vzdáleností daných § 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, o kterou lze žádat v režimu § 169 odst. 2 stavebního zákona. Jak má být o žádosti o výjimce rozhodnuto, nelze ovšem v tomto řízení nikterak předjímat. Nelze však opomínat, že udělení výjimky je vyhrazeno jednotlivým odůvodněným případům a řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (srov. § 169 odst. 2 stavebního zákona). Současně výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2010). Samotné povolení výjimky je tedy institutem vyhrazeným pro mimořádné situace, kdy například určité závažné důvody vylučují, aby stavba byla realizována v souladu s obecnými požadavky na výstavbu tak, aby povolení výjimky nebylo třeba (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, č. j. 10 A 141/2011-120). Existence těchto závažných vylučujících důvodů by byla předmětem posouzení stavebního úřadu při rozhodování o povolení výjimky, neboť povolení výjimky nemůže být odůvodňováno pouze potřebami, záměry nebo přáními stavebníka. Je třeba mít na zřeteli, že 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, 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 (srov. § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území).

VI. Závěr a náklady řízení

37. Krajský soud se z důvodů shora uvedených ztotožnil se skutkovými závěry a s právním posouzením věci žalovaným a žalobní námitky shledal nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

38. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 31. ledna 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu