



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobců: **a) Ing. P. M., b) M. M.**, zastoupení JUDr. Radkem Foralem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 220, Napajedla, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem T. Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2018, čj. KUZL 58226/2018, sp. zn. KUSP 45648/2018 ÚP-No, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2021, čj. 62 A 140/2018-164,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Kunovice (dále „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 25. 4. 2018, čj. STU/7357-12/HOR/SZ/592-2012, dodatečně povolil stavbu „Novostavba rodinného domu jako 1/2 dvojdomu - pravá část“ na pozemcích (označených v rozhodnutí) v k.ú. K. u U. Vydání dodatečného povolení stavby předcházelo povolení výjimky z § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“). Odvolání žalobců žalovaný v záhlavní označeném rozhodnutí zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Brně. Nesouhlasili s důvody, pro které byla povolena výjimka podle § 25 odst. 4 vyhlášky. Jejím povolením nebude dosaženo účelu sledovanému obecnými technickými požadavky na výstavbu. Nesouhlasili s tím, že povolením výjimky nedojde k narušení okolního prostředí ani kvality a pohody bydlení v okolních objektech nad míru v místě obvyklou. Okno v novostavbě v protilehlé stěně je z obytné místnosti (v předchozích řízeních bylo uváděno, že okno není z obytné místnosti). Právě v důsledku toho dojde ke zhoršení kvality prostředí a pohody bydlení. Hrozí též závažný zásah do jejich soukromí spočívající v obtěžování pohledem. Žalovaný neupřednostnil výklad, který v pochybnostech chrání obtěžovaného člověka proti tomu, kdo omezuje jeho právo na soukromí a nerušené užívání vlastní nemovitosti. Institut výjimek nemůže být používán k tomu, aby dodatečně legalizoval protiprávní stav úmyslně založený stavebníkem. Důvodem pro výjimku nemůže být ani to, že stavba je těsně před dokončením, nečinnost stavebního úřadu nemůže jít k tíži žalobců.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2029, čj. 62 A 140/2018-111, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky (jako podkladové rozhodnutí) v dané věci bylo nezákonné. Odstupová vzdálenost mezi rodinnými domy byla zkrácena o více než 3 m a v protilehlých stěnách jsou okna z obytných místností. Tím byla narušena kvalita bydlení nad míru přiměřenou poměrům.

[4] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného tento rozsudek krajského soudu, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2021, čj. 3 As 6/2020-44). Rozsudek shledal nepřezkoumatelným. Nelze z něj zjistit, jaká složka kvality prostředí má být nepřiměřeným způsobem narušena. Pokud krajský soud považoval zásah do práv žalobců za nepřiměřený z důvodu obtěžování pohledem, pak to lze dle judikatury považovat za nepřiměřené jen v mimořádných případech. Krajský soud se nijak nezabýval tím, že okno v prvním nadzemním podlaží povolované stavby je atypické a jeho hlavní funkcí je přívod světla, nikoliv zajištění výhledu. Nevypořádal se ani s tím, že mezi oběma 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 zešikma. Okno ve druhém podlaží stavby je umístěno v koupelně. Správní orgány v rozhodnutí o výjimce 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. Pokud krajský soud vycházel z toho, že nepřiměřený zásah představuje délka protilehlé stěny, nebylo zřejmé, jaký typ imise podstatně omezuje obvyklé užívání dětského pokoje s hernou. Účel odstupových vzdáleností je stanoven v § 25 odst. 1 vyhlášky, přičemž správní orgány se jednotlivými kritérii zde uvedenými podrobně zabývaly. Popřením účelu vyhlášky nemůže být sama 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. 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. Nejvyšší správní soud zavázal dále krajský soud k tomu, že dospěje-li 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.

[5] Krajský soud následně v dalším v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Shrnl předchozí průběh souvisejících řízení i závěry předcházejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Pokud již v jiném rozsudku dospěl k závěru, že na danou stavbu byla povolena výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky v souladu se zákonem, nelze pak – ve světle závazného právního názoru, podle něhož předmět řízení i samotná hlediska, k nimž bylo třeba přihlédnout, jsou v případech výjimky z § 25 odst. 2 a § 25 odst. 4 vyhlášky totožné – v posuzované věci dospět k závěru, že výjimka z § 25 odst. 4 vyhlášky není povolena v souladu se zákonem. K námitce žalobců týkající se nepřiměřeného obtěžování pohledem odkázal na rozsudek kasačního soudu, který zdůraznil vybraná skutková zjištění ohledně velikosti, tvaru a umístění protilehlých oken, jež poté sám hodnotil. Nelze tak dovodit, že by mohli být žalobci obtěžováni pohledem mimořádně. Užívání nemovitosti žalobců není povolením výjimky významným způsobem ztíženo. Nadto všechny námitky žalobců řádně vypořádal stavební úřad již v rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky, a shodně je vypořádal i v rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 4 vyhlášky. Ohledně námitky žalobců, že institut výjimek nemůže být používán k tomu, aby dodatečně legalizoval protiprávní stav úmyslně založený stavebníkem, krajský soud rovněž odkázal na zrušující rozsudek kasačního soudu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Shrnují předchozí průběh řízení a rekapitulují závěry napadeného rozsudku. Namítají předně nesprávné právní posouzení soudem v předchozím řízení. Krajský soud podle nich nepřihlédl ke specifikům daného řízení. Jak vyplývá z judikatury, mělo by být zásadně vedeno jediné řízení o udělení výjimky podle § 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky. V dané věci však řízení probíhala samostatně. Tím, že proběhlo samostatně řízení o udělení výjimky dle odst. 2, byla fakticky shledána i zákonnost výjimky dle odst. 4, přestože naplnění podmínek pro případnou výjimku podle tohoto ustanovení nebyly při posuzování výjimky podle § 25 odst. 2 vyhlášky posuzovány. Vzhledem k tomu, že v dané věci proběhla dvě samostatná řízení, je třeba posoudit podmínky pro udělení výjimky samostatně, byť s přihlédnutím k § 25 odst. 1 vyhlášky. Krajský soud s odkazem na zákonnost výjimky podle odst. 2 bez dalšího dovodil zákonnost výjimky podle odst. 4.

[7] Stěžovatelům dále není jasné, jak krajský soud dospěl k závěru, že atypické okno v protilehlé zdi slouží primárně k přívodu světla do kuchyňského koutu, a nikoliv k zajištění výhledu z tohoto okna. Ať už je okno typické či atypické, slouží i k výhledu. Otázka přívodu světla a výhledu z okna je otázkou subjektivního posouzení, je proto ji třeba řešit nejen z pohledu § 25 odst. 1 vyhlášky, ale i z pohledu pohody bydlení v daném místě.

[8] Napadený rozsudek je podle stěžovatelů též nepřezkoumatelný. Krajský soud se nevypořádal se závazným pokynem kasačního soudu plynoucím z bodu 29. zrušujícího rozsudku, podle něhož není zřejmé, na základě čeho dospěl k závěru, že šlo o mimořádné obtěžování a proč bylo významným způsobem ztíženo užívání nemovitých věcí stěžovatelů. Krajský soud se dostatečně nevypořádal s jejich námitkou jednak vážného narušení pohody bydlení, ani s námitkou že dojde k narušení jejich soukromí, neboť mohou být obtěžováni pohledem nad míru přiměřenou. Stěžovatelé v tomto ohledu poukazují na to, co je třeba

rozumět „pohodou bydlení“ dle judikatury (rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116). Mezi jednotlivé činitele pohodu bydlení ovlivňující patří i podstatné snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, úbytek oblohové složky, omezení výhledu a narušení soukromí (rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2022, čj. 8 As 27/2015-113). Nelze zcela abstrahovat od subjektivních hledisek daných způsobem života dotčených osob. Podle stěžovatelů měl krajský soud v souladu s pokynem kasačního soudu v případě, že by setrval na svém stanovisku, vysvětlit, proč došlo povolením výjimky k mimořádnému obtěžování stěžovatelů a proč bylo významným způsobem narušeno užívání jejich nemovitých věcí a tedy pohoda bydlení, resp. odůvodnit závěry opačné. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku pouze uvedl, že krajský soud musí svůj závěr blíže odůvodnit, nikoliv že původní názor krajského soudu je nesprávný. V tomto ohledu je tedy napadený rozsudek neúplný a nepřezkoumatelný.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na důvod nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Dodal, že v kasační stížnosti nenalezl jediný důvod, že se krajský soud neřídil závazným právní názorem Nejvyššího správního soudu. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako „nepřipustnou zamítl“.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud v návaznosti na vyjádření žalovaného předně uvádí, že oproti žalovanému neshledal kasační stížnost nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejenže předchozí kasační stížnost podal žalovaný (tu nyní projednávanou podávají žalobci) a kasační soud zrušil předchozí rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, především ale nyní podaná kasační stížnost výslovně obsahuje právě i argumentaci předpokládanou v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (stěžovatelé mají za to, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu). K uvedenému je třeba nicméně dodat, že Nejvyšší správní soud je vázán svými závěry, které vyslovil v téže věci v předchozím řízení. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, přípustnost opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil.

[11] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami směřujícími k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána v případě takového rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána

pokračování

tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Současně však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ne každý dílčí nedostatek odůvodnění založí nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[14] Stěžovatelé – pokud jde o nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku – konkrétně namítají, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s bodem 29. zrušujícího rozsudku kasačního soudu, a současně se nevypořádal s jejich námitkami vážného narušení pohody bydlení a narušení jejich soukromí obtěžováním pohledem. Poukazují-li stěžovatelé na to, že krajský soud měl na základě uvedeného bodu zrušujícího rozsudku kasačního soudu blíže vysvětlit, proč došlo povolením sporné výjimky k mimořádnému obtěžování stěžovatelů, Nejvyšší správní soud k tomu předesílá, že podstatou závěrů zrušujícího rozsudku byl skutečně závěr o nepřezkoumatelnosti předchozího rozsudku krajského soudu. Stejně tak ovšem nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud v tomto směru ve zrušujícím rozsudku shrnul a hodnotil některé skutečnosti týkající se právě sporné posouzení obtěžování stěžovatelů pohledem (viz rekapitulace v bodě [4] tohoto rozsudku). Krajský soud pak v nyní napadeném rozsudku právě na tyto závěry Nejvyššího správního soudu odkázal, jejich podstatu shrnul (viz bod 37. napadeného rozsudku) a uzavřel, že nelze dovodit, že by stěžovatelé mohli být obtěžováni pohledem mimořádně a že užívání jejich nemovitosti nebylo povolením výjimky významným způsobem ztíženo. Takové závěry považuje kasační soud za přezkoumatelné a dostatečně reagující na závěry zrušujícího rozsudku. Stejně tak závěry krajského soudu dávají odpověď na podstatu samotných žalobních námitek stěžovatelů. Z odůvodnění napadeného rozsudku jasně plyne, z jakého důvodu nelze podle krajského soudu dovodit, že by mohli stěžovatelé být pohledem obtěžováni mimořádně a proč tedy užívání jejich nemovitostí není povolením výjimky významným způsobem ztíženo. Pokud s těmito (a ve své podstatě i předchozími závěry kasačního soudu) stěžovatelé věcně nesouhlasí, neznamená to ještě, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný. K uvedenému lze pro úplnost ještě dodat, že poukazují-li stěžovatelé v kasační stížnosti na obsah a výklad pojmu „pohoda bydlení“ dovozený judikaturou, omezili se v tomto směru na pouhou reprodukci závěrů jimi odkazované judikatury, aniž by upřesnili, v jakém ohledu měl krajský soud závěry dané judikatury pominout. Ani v tomto směru tedy nelze dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti nyní napadeného rozsudku.

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak nelze spatřovat ani v tom, že krajský soud dospěl k závěrům odlišným od svého předchozího rozhodnutí (a to tím spíše, že v některých částech dokonce za využití argumentace přímo plynoucí z předchozího rozhodnutí kasačního soudu). Závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z výše označené části předchozího zrušujícího rozsudku připouštěly, že by krajský soud mohl opětovně nepřiměřený zásah do práv stěžovatelů shledat (ve smyslu mimořádného obtěžování pohledem a ztížení užívání jejich nemovitosti). Pokud tak nicméně krajský soud neučinil a dospěl k závěrům opačným, nelze ani v případě těchto závěrů a odůvodnění napadeného rozsudku dospět k tomu, že by tento rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti.

[16] V rámci dalšího okruhu kasační argumentace pak stěžovatelé poukazují na to, že v dané věci proběhla samostatná řízení o povolení výjimky podle § 25 odst. 2 a odst. 4

vyhlášky. Podle nich tak fakticky byla shledána zákonnost výjimky podle odst. 4 s ohledem na zákonnost výjimky podle odst. 2, přestože při přezkumu výjimky podle odst. 2 nebyly podmínky pro výjimku podle odst. 4 vůbec zkoumány. Nejvyšší správní soud v tomto směru uvádí, že některé formulace obsažené v odůvodnění nyní napadeného rozsudku by skutečně mohly vyvolávat dojem, že pokud byla shledána zákonnost výjimky dle odst. 2, musí být bez dalšího zákonná i výjimka dle odst. 4 (např. bod 36. nyní napadeného rozsudku). Takový závěr bez dalšího by jistě byl nepřipustně paušalizující a nemohl by platit vždy. V tomto ohledu však především nelze přehlédnout, že odkaz kasačního soudu ve zrušujícím rozsudku na souvislost řízení o povolení výjimky podle odst. 2 a odst. 4 byl součástí toliko jedné z několika argumentačních linií, na základě kterých původní rozsudek krajského soudu zrušil (viz např. shrnutí závazného právního názoru v bodě 39. zrušujícího rozsudku kasačního soudu, resp. reprodukci v bodě [4] nynějšího rozsudku). Především pak ani krajský soud v nyní napadeném rozsudku nesetřval na argumentu, že pokud byla zákonně povolena výjimka podle odst. 2, musí být zákonnou i výjimka podle odst. 4. Pokud by tomu tak bylo, vlastně by se nemusel ani zabývat dalšími námitkami stěžovatelů, ani věcně hodnotit, zda by užívání nemovitosti stěžovatelů mohlo být povolením výjimky (podle odst. 4) významným způsobem ztíženo. Jak je nicméně ze shora uvedeného zřejmé, krajský soud se těmito otázkami v nyní napadeném rozsudku věcně zabýval, ostatně na tyto závěry míří i kasační argumentace stěžovatelů (tedy i oni sami si musí být vědomi toho, že krajský soud se naplněním podmínek pro povolení výjimky dle odst. 4 věcně zabýval a nesetřval na odkazu na zákonnost výjimky dle odst. 4).

[17] Poukazují-li stěžovatelé na to, že jim není zřejmé, na základě čeho dospěl krajský soud k závěru o atypičnosti okna v protilehlé zdi dodatečně povolované stavby, lze k tomu uvést pouze tolik, že krajský soud v tomto ohledu zcela převzal (a odkázal na) závěry zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ten svůj náhled na tuto otázku jednoznačně vysvětlil a povahu daného okna zasadil do kontextu dalších okolností podstatných pro posouzení povolení výjimky (viz bod 29. zrušujícího rozsudku kasačního soudu). Ani tato část kasační argumentace proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasační námitek není důvodná, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

pokračování

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

V Brně 29. června 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu