



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) Ing. P. M., b) M. M., c) P. P., d) L. P.**, všech zastoupených JUDr. Radkem Forelem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 220, Napajedla, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D. B., II) A. V. a III) J. V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2013, čj. KUZL 33902/2013, o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2014, čj. 62 A 51/2013 - 90,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2014, čj. 62 A 51/2013 - 90, **se zrušuje.**
- II.** Žaloby se **odmítají** .
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osoby zúčastněné **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Kunovice, stavebního úřadu, ze dne 1. 2. 2013, čj. STU/602-13/SZ/601-2009/Hor), a toto rozhodnutí potvrdil. Stavební úřad k žádosti osoby zúčastněné na řízení I) tímto rozhodnutím povolil výjimku z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), spočívající v nedodržení vzdálenosti mezi rodinnými domy vytvářejícími mezi sebou volný prostor, a to pro stavbu „Volně stojící dvojdom se dvěma parkovacími odstavnými plochami, vodovodními a kanalizačními přípojkami, přípojkami elektro NN a oplocení, ul. N. v K.“ na pozemcích p. č. 315/124, 315/125, 315/302, 332/1 a 198/20 v k. ú. K.

II.

2. Uvedené rozhodnutí žalovaného napadli žalobci a) a b) a žalobci c) a d) dvěma samostatnými žalobami, které byly obsahově totožné. Krajský soud v Brně proto nejprve řízení o těchto žalobách spojil ke společnému projednání a posléze je rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí zamítl. Mimo jiné uzavřel, že žalobci ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu nenamítali žádné požadavky na provedení stavebně technických úprav a neuvedli žádný vážný dopad dané stavby na své nemovitosti. Namítali pouze nezákonný postup stavebníka a domáhali se odstranění stavby. Stavební úřad vyšel z toho, že změna odstupových vzdáleností v důsledku nezákonného postupu stavebníka činila několik málo desítek centimetrů a nemohla mít významný účinek či vážný dopad na sousední nemovitost. Krajský soud považoval takový závěr stavebního úřadu za souladný se zákonem. Stejně tak krajský soud dospěl k závěru, že se stavební úřad podrobně zabýval veškerými podmínkami zakotvenými v § 169 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.). Námitkami týkajícími se nezákonnosti původně vydaného územního rozhodnutí a stavebního povolení se krajský soud nezabýval, neboť předmětem přezkumu bylo pouze rozhodnutí o povolení výjimky. Napadený rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj v podrobnostech na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

3. Žalobci a) a b) (stěžovatelé) podali proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

4. Stěžovatelé shrnuli předchozí průběh správního řízení i argumentaci krajského soudu, kterou označili z hlediska právního posouzení za nesprávnou a vnitřně rozpornou. Nelze připustit, aby byl vlastník sousední nemovitosti krácen na ústavně garantovaných právech postupem stavebníka, který staví v rozporu se stavebním povolením. Stavebník zcela úmyslně nerespektoval stavební povolení, stavbu postavil v rozporu s tímto povolením a nerespektoval ani zájmy sousedů (stěžovatelů). V průběhu řízení nevyplývalo, v čem je dán veřejný zájem na poskytnutí výjimky z odstupových vzdáleností, které stavebník vědomě a svévolně porušil. Na základě této výjimky bylo následně vydáno dodatečné stavební povolení. Není zřejmé, čím je veřejný zájem na realizaci dané stavby dán a jak převažuje nad ústavně zaručeným zájmem sousedů (stěžovatelů).

5. Stavební úřad vedl samostatné řízení o výjimce a samostatné řízení o vydání dodatečného stavebního povolení, kde stěžovatelům fakticky vůbec neumožnil vyjádřit se. Nepokusil se ani o dohodu či návrh stavebně technických úprav, které by alespoň částečně zhojily protiprávní stav vyvolaný jednáním stavebníka. Uvádí-li soud, že stěžovatelé neformulovali žádné požadavky, které by mohly být včleněny do rozhodnutí o udělení výjimky, nedal jim k tomu stavební úřad možnost. Krajský soud konstatuje, za jakých podmínek je možné vydat rozhodnutí o výjimce, na druhé straně nebere v úvahu ústavně garantovaná práva stěžovatelů. Fakticky zde převažuje zájem na legalizaci protiprávního stavu nad zájmem ochrany ústavně garantovaných práv stěžovatelů.

IV.

6. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. I kdyby stavebník realizoval stavbu podle vydaného stavebního povolení, nebyly by odstupové vzdálenosti dodrženy. Již při původním projednávání dané stavby ve spojeném územním a stavebním řízení neodpovídaly odstupové vzdálenosti požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb. Přestože byla tato skutečnost z projektové dokumentace zřejmá, proti rozhodnutí vzešlému z tohoto řízení se žádný z účastníků neodvolal. Zjistí-li stavební úřad, že určitá stavba byla provedena v rozporu s jeho

rozhodnutím, je jeho povinností zahájit řízení o odstranění stavby. V rámci poučovací povinnosti je současně povinen vlastníkově stavby sdělit, za jakých podmínek lze stavbu dodatečně povolit. Vzhledem k tomu, že stavba v dané věci nesplňovala požadavky plynoucí z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., požádal stavebník o povolení výjimky, kterou mu stavební úřad udělil. Vydáním tohoto rozhodnutí nedošlo ke krácení práv vlastníků sousedních nemovitostí. Podle zjištění stavebního úřadu a jeho závěrů daná stavba nenaruší okolní prostředí nad míru místně obvyklou a kvalitu prostředí i pohodu bydlení v okolních objektech nezhorší nad míru přiměřenou poměrům v bezprostředním okolí.

7. V průběhu řízení o povolení výjimky dal stavební úřad účastníkům řízení (tedy i stěžovatelům) dostatečnou možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a uplatnit námítky, což stěžovatelé učinili. Stavební úřad při rozhodování o udělení výjimky mimo jiné zvažoval, zda existuje jiné stavebně technické řešení k uspokojení záměru stavebníka, než poskytnutí dané výjimky. Dospěl závěru, že stavebně technický zásah v podobě ubourání částí nosných konstrukcí hrubé stavby by mohl způsobit statické poruchy včetně narušení celistvosti a tuhosti dané stavby a současně vyjádřil pochybnosti o samotné proveditelnosti takového zásahu. Udělení výjimky ze zákonného pravidla lze označit za výsledek správního uvážení, na základě kterého správní orgán rozhodne, zda jsou splněny podmínky pro zákonem připuštěným odklon od standardního řešení. Stavební úřad je povinen zkoumat odůvodněnost žádosti o povolení výjimky především z hledisek urbanistických, architektonických, územně a stavebně technických, což v daném případě učinil. Současně se dostatečně vypořádal s vyjádřením účastníků řízení k podkladům rozhodnutí i s jejich námítkami.

V.

8. Nejvyšší správní soud posuzuje kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž současně zkoumá, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

9. V projednávané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, nikoliv však z hlediska námitek uplatněných stěžovateli v kasační stížnosti, nýbrž z důvodů, k nimž musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti nad rámec uplatněných důvodů.

10. Pro danou věc je určující, že předmětem přezkumu krajského soudu zde byla rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu podle § 169 stavebního zákona, jimiž byla povolena výjimka z obecných požadavků na využívání území dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Judikatura správních soudů byla po určitou dobu nejednotná v tom, zda rozhodnutí podle § 169 stavebního zákona o výjimce z obecných požadavků (ať již jde o požadavky „na výstavbu“ či na „využití území“) je rozhodnutím samostatně přezkoumatelným podle § 65 s. ř. s. S ohledem na rozpory v judikatuře se nastíněnou otázkou zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011 - 66, v němž konkrétně řešil výjimku z vyhlášky hl. m. Prahy spočívající (shodně jako v projednávané věci) ve zmenšení odstupové vzdálenosti zamýšlené stavby a od stavby stávající.

11. Rozšířený senát ve shora označeném rozsudku dospěl k jednoznačnému závěru (viz zejm. odst. 27 a násl. odůvodnění citovaného rozsudku), že „*jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka,*

resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. V převážné většině případů však bude na rozhodnutí ve věci výjimky navazovat rozhodnutí ve věci samé, případně souhlas příslušného stavebního úřadu. Rozhodnutí o umístění stavby nebo stavební povolení, tedy rozhodnutí ve věci samé jsou pak nepochybně rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. (...). Rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná se o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu (...). Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak k dané právní otázce uzavřel, že „rozhodnutí 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“.

12. Přestože se citované rozhodnutí rozšířeného senátu zabývalo situací, kdy zamýšlený stavební záměr ještě fakticky neexistoval, zatímco v projednávané věci již byl sporný záměr před vydáním rozhodnutí správních orgánů o povolení výjimky v určité části realizován, je nepochybně nutno aplikovat citované závěry i v projednávané věci. Rozhodnutí o povolení výjimky spočívající v nedodržení vzdálenosti mezi rodinnými domy vytvářejícími mezi sebou volný prostor v dané věci v souladu s výše citovanými závěry rozšířeného senátu samo o sobě žádným způsobem do práv stěžovatelů přímo nezasahuje. Zásadní a rozhodující pro (případný) zásah do práv stěžovatelů nemůže být samotné rozhodnutí o povolení výjimky, ale až rozhodnutí konečné, tedy v daném případě rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 stavebního zákona), v jehož rámci probíhalo řízení po povolení výjimky. Teprve na základě případného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby může být předmět výjimky *de iure* (slovy citovaného rozsudku) „veden v život“. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby přitom nepochybně představuje rozhodnutí ve správním soudnictví přezkoumatelné ve smyslu § 65 s. ř. s. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nemá v projednávané věci povahu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., jelikož samo o sobě nepředstavuje přímý zásah do práv či povinností stěžovatelů.

13. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnosti vyhověl, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, byť nad rámec uplatněných námitek. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žaloby podané u krajského soudu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2013, čj. KUZL 33902/2013, přímo odmítl. Podle zmíněného ustanovení totiž platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Jak již soud výše uvedl, stěžovatelé i žalobci c) a d) se žalobami podanými u krajského soudu domáhali přezkumu rozhodnutí podle § 169 stavebního zákona o povolení výjimky, které však není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Bylo tedy již na krajském soudu, aby žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl. Jednotlivými kasačními námitkami, které stěžovatelé v kasační stížnosti vznesli, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se týkají věci samé.

14. Vzhledem k tomu, že krajský soud citovanou judikaturu rozšířeného senátu nezohlednil, posouzením přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí se nezabýval a podané žaloby věcně projednal, považoval Nejvyšší správní soud za nutné přihlédnout též k tomu, zda s ohledem

na rozhodnutí o odmítnutí žalob bude stěžovatelům zachována možnost bránit se proti případnému rozhodnutí o dodatečném povolení stavby opravnými prostředky ve správním řízení, resp. zda jim bude ve vztahu ke konečnému rozhodnutí zachováno právo na případný soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

15. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ve správním spisu týkajícím se dodatečného povolení sporné stavby, stavební úřad rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, čj. STU/7357-12/SZ/592-2012/HOR, dodatečně povolil k žádosti osoby zúčastněné I) stavbu označenou jako „Novostavba rodinného domu jako ½ dvojdomu – pravá část“ a stanovil podmínky pro dokončení této stavby na pozemcích p. č. 198/20, 315/124, 315/125, 315/301, 332/1 a v k. ú. K. Proti tomuto rozhodnutí brojili stěžovatelé i žalobci c) a d) samostatnými odvoláními (součástí odvolání stěžovatelů je mimo jiné též argumentace týkající se rozporu dodatečně povolené stavby s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014, čj. KUZL 48336/2014, odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil [odvolání žalobců c) a d) zamítl jako opožděné]. Proti označenému rozhodnutí žalovaného brojí stěžovatelé žalobou u Krajského soudu v Brně. Řízení je u krajského soudu vedeno pod sp. zn. 62 A 82/2014 a doposud není skončeno (usnesením ze dne 15. 10. 2014, čj. 62 A 82/2014 - 31, zamítl soud návrh stěžovatelů na přiznání odkladného účinku dané žalobě). Krajský soud se tedy bude zákonností konečného rozhodnutí (o dodatečném povolení stavby) navazujícím na rozhodnutí o povolení výjimky k žalobě stěžovatelů zabývat, stěžovatelé tak tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu a odmítnutím žaloby nejsou na svém právu na přístup k soudu zkráceni.

VI.

16. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Stejně tak nemají právo na náhradu nákladů řízení ani osoby zúčastněné na řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. října 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu