



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyně JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupené JUDr. V. H., proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2007, sp. zn. SZ 59513/2007/KUSK ÚSŘ/Vo, č. j. 59527/2007/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Z. S., 2) Z. Sá., oba zastoupeni Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem, se sídlem Janáčkovo nábřeží 39/51, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) a ad 2) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 193/2007 - 39,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Osoby zúčastněné na řízení uvedené výše pod označením 1) a 2) podaly kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2007, č. j. 59527/2007/KUSK, sp. zn. SZ 59513/2007/KUSK ÚSŘ/Vo. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobců (k osobám žalobců, resp. nyní již pouze žalobkyně viz níže) a potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu Brandýs nad Labem - Stará Boleslav ze dne 29. 3. 2005, č. j. Výst.9903/2001/Po2odv/Rozh/PB, kterým byla Z. S. a Z. Sá, oba bytem ve V. - M., L. 64, povolena výjimka z ust. § 50 odst. 8 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, pro stavbu bazénu o celkové zastavěné ploše 47,32 m² umístěné na pozemku parc. č. 192/14 v kat. ú. V., u stávajícího rodinného

domu č. p. 64 na pozemku parc. č. 324 v kat. ú. V., dále byla dodatečně povolena stavba bazénu na pozemku parc. č. 192/14 v kat. ú. V. u stávajícího rodinného domu č. p. 64 ve V. - M. a přístavba stávajícího rodinného domu č. p. 64 na pozemku parc. č. 324 o terasu postavenou u pozemku parc. č. 192/14 v kat. ú. V., a kterým bylo povoleno užívání stavby bazénu na pozemku parc. č. 324 v kat. ú. V. u stávajícího rodinného domu č. p. 64 a přístavby stávajícího rodinného domu č. p. 64 na pozemku parc. č. 324 o terasu na pozemku parc. č. 324 v kat. ú. V. (Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno poté, kdy rozsudkem Městského soudu v Praze z 26. 9. 2006 bylo zrušeno předchozí rozhodnutí o odvolání v téže věci). Soud současně rozhodl o nákladech řízení tak, že žalovaného zavázal uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč k rukám právního zástupce žalobců.

Ze správního spisu v daném případě vyplývá, že Městský úřad Brandýs nad Labem - Stará Boleslav rozhodnutím ze dne 29. 3. 2005 povolil výjimku z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu pro stavbu bazénu o celkové zastavěné ploše 47,32 m² umístěné u stávajícího rodinného domu č. p. 64 na pozemku parc. č. 324 v kat. ú. V. a podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona v tehdy platném znění (dále „stavební zákon“) byla současně stavba stavebníkům Z. Sá. a Z. S. dodatečně povolena (včetně přístavby stávajícího rodinného domu č. p. 64 na pozemku parc. č. 324 spočívající v terase postavené na pozemku parc. č. 192/14 v kat. ú. V.). Dále bylo tímtož rozhodnutím podle § 82 odst. 1 stavebního zákona vydáno stavební povolení k užívání stavby bazénu a přístavby spočívající v terase výše uvedené. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, v němž namítli nepravdivé skutkové zjištění, že bazén je postaven v místě, kde je nejdelší doba oslunění, když sám stavebník si při místním šetření dne 7. 10. 2004 stěžoval na zastínění bazénu jejich stromy s požadavkem na jejich prostříhání. Tuto skutečnost přitom stavební úřad v rozhodnutí zatajil. Dále tvrdili, že při povolování výjimky podle § 61 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu neměl stavební úřad přihlídnout k tvrzení stavebníka ohledně potřeby terapie nemocné dospělé dcery plaváním podle lékařského doporučení ze dne 31. 3. 2003. Odůvodnění stavby bazénu tímto způsobem objevil stavebník teprve zhruba 4 roky od jejího zahájení. Do 19. 2. 2003 se o této lidsky obecně a rodičovsky zvláště závažné terapeutické potřebě nikdy ani náznakem nezmnínil. Postavený bazén totiž od samého začátku potřebu pravidelné terapie neuspokojoval a uspokojovat nemohl. Tento důvod existence bazénu stavebník nikdy nesledoval ani nezajišťoval. Přes tato fakta a v rozporu s elementární logikou stavební úřad považoval tento důvod za omezení nepřiměřené tvrdosti v odůvodněném a zvláštního zřetele hodném případě, jak pro povolení výjimek předpokládá komentář k ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona. Povolení výjimky z ust. § 139b odst. 7 stavebního zákona mělo být dosaženo výjimkou povolenou podle § 61 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu z ust. § 50 odst. 8 této vyhlášky. Stavba zastřešeného bazénu je v rozporu s ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona který stanoví, že drobnými stavbami jsou stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. K zastřešenému bazénu uvedl Krajský úřad Středočeského kraje v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2004, č. j. ÚSŘ/2050/04/Lee, jako svůj právní názor, že stavba plní doplňkovou funkci ke stavbě rodinného domu, pouze nesplňuje kritérium drobné stavby, a proto bylo požádáno o výjimku ze zastavěné plochy. Prvotním kritériem drobné stavby je doplňková funkce ke stavbě hlavní, druhotným je potom dodržení předepsaných objemových parametrů. Stavební úřad pochybil, když za právní názor odvolacího orgánu podle ust. § 59 odst. 3 správního řádu považoval

rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje. V tomto rozhodnutí byla uvedena pouze předstíraná a o žádný předpis neopřená možnost povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. V důsledku tohoto pochybení povolil stavební úřad blíže neodůvodněnou výjimku z nepatřičného ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu, aniž by uvedl, podle které části textu § 50 odst. 8 vyhlášky výjimku povoluje, tzn. v jaké odchylce či úlevě výjimka konkrétně spočívá. Rozhodnutí stavebního úřadu spočívá na smyšlené právní konstrukci podle které § 138a odst. 2 stavebního zákona zmocňuje vyhlášku o obecných technických požadavcích na výstavbu povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Takové zmocnění však neexistuje. Předmětem § 138a odst. 2 stavebního zákona jsou výjimky z obecných technických požadavků, nikoliv výjimky z ustanovení stavebního zákona. Oprávnění povolit výjimku ze stavebního zákona nesvěřil stavební zákon žádné podzákoně normě. Vedoucí stavebního úřadu nepostupovala podle § 16 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávních celků, když nezjistila nezákonnost právního názoru rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 4. 6. 2004. Neoznámila ani existenci této nezákonnosti tajemnici městského úřadu, která by mohla podle písmene d) tohoto ustanovení právně nepřijatelný názor odmítnout. Namísto toho nezákonný pokyn vedoucí stavebního úřadu vydáním rozhodnutí vykonala, ač podle citovaného zákona o úřednících takto konat neměla, resp. nesměla. Závěrem odvolatelé uvedli, že zastavěnou plochu drobné stavby omezuje stavební zákon v § 139b odst. 7 písm. a) na 16m². Stavební zákon svěřuje v § 138a odst. 2 oprávnění povolit výjimku pouze z prováděcích právních předpisů, nikoliv výjimku z § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. K těmto námitkám žalobců uvedeným v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný uvedl, že na stavbu bazénu se nevztahuje požadavek proslunění dle ust. § 24 vyhlášky, neboť stavba bazénu není obytnou ani pobytovou místností a skutečnost, zda je stavba umístěna na nejvhodnějším místě pozemku není z hlediska ust. 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona rozhodující. Ve věci odůvodnění žádosti o povolení výjimky vyhlášky nutností terapie dcery Z. S. a Z. Sá. žalovaný odkázal na lékařské potvrzení předložené stavebníky v průběhu stavebního řízení. Skutečnost, že stavebníci teprve v průběhu stavebního řízení překládají důkazy pro svá tvrzení, není v rozporu se zákonem. Pokud žalobci tvrdili, že v daném případě nelze výjimku z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky povolit, neboť tato by byla v rozporu s definicí drobné stavby, žalovaný uvedl, že stavba bazénu je v rozporu s ust. § 50 odst. 8 vyhlášky. Stavba bazénu sice plní doplňkovou funkci ke stavbě rodinného domu, nejedná se však o stavbu drobnou, jak je definována v ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Protože však ust. § 61 vyhlášky umožňuje povolit z ust. § 50 odst. 8 výjimku, a stavebníci o povolení této výjimky požádali, byl stavební úřad povinen o této výjimce rozhodnout v souladu s ust. § 138a stavebního zákona. Jak stavební úřad předmětnou žádost o povolení výjimky posuzoval je podrobně popsáno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný uzavřel, že v řízení bylo prokázáno, že povolením výjimky se neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Tím, že stavba bazénu plní doplňkovou funkci ke stavbě rodinného domu je také dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky. Zejména z těchto důvodů žalovaný odvolání žalobců zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podali účastníci řízení - vlastníci sousedního pozemku žalobu.

Městský soud při posuzování věci dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), dospěl k závěru, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, s tím, že podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán musí přezkoumat napadené rozhodnutí přinejmenším v rozsahu odvolacích námitek. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání je pak správní orgán povinen uvést, jak konkrétně jednotlivé odvolací námitky posoudil, z jakých skutkových okolností vycházel, jak je právně hodnotil, eventuálně jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů rozhodnutí. V daném případě byla předmětem sporu možnost udělení výjimky z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu ve znění účinném do 30. 12. 2006 (dále jen „vyhláška OTP“). Podle tohoto ustanovení se *na pozemku se stavbou rodinného domu mohou umísťovat také garáže a drobné stavby, které plní doplňkovou funkci k němu, popřípadě jedna stavba pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m² a 4,5 m výšky, není-li z prostorových důvodů možno zabezpečit uvedené funkce v rodinném domě. Tyto stavby se musí umístit tak, aby svým vzhledem a účinky na okolí nenarušovaly obytné a životní prostředí a podle charakteru podnikatelské činnosti splňovaly též požadavky na dopravní obslužnost a parkování.* Podle ust. § 61 cit. vyhlášky lze za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona v odůvodněných případech povolit výjimku mj. z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky. Podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné výjimky z obecných technických požadavků povolit pouze z těch ustanovení prováděcích právních předpisů, z nichž povolování výjimek tyto předpisy výslovně umožňují 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 technickými požadavky. Městský soud po ocitování relevantní právní úpravy konstatoval, že z výše uvedených ustanovení je zcela zřejmé, že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že stavba bazénu není drobnou stavbou, přesto však udělení výjimky z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky považoval v daném případě za možné. Odůvodnění žalovaného shledal proto městský soud logicky rozporné, neboť jeho závěry se podle něj navzájem popírají. Z tohoto důvodu je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žádost stavebníků o povolení výjimky, na kterou poukazoval žalovaný, pak není podle městského soudu skutečností relevantní pro učinění závěru, zdali lze výjimku povolit.

Městský soud se dále připojil k názoru žalobců, když konstatoval, že výše uvedenou vadu vystihli i žalobci v podaném odvolání, a to zejména nemožnost povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (jako důsledek aplikace ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP stavebním úřadem) a neurčitost povolené výjimky z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Městský soud vytkl žalovanému, že v napadeném rozhodnutí tyto námitky, které se dle jeho názoru zásadním způsobem dotýkají podstaty věci, zcela pominul, aniž by uvedl, z jakých okolností rozhodných pro posouzení odvolacích námitek vycházel a jak je právně hodnotil. Z rozhodnutí tedy podle městského soudu ani v nejmenším není patrné, jak se žalovaný s konkrétními odvolacími námitkami vypořádal. I tato vada způsobuje podle něj nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je navíc prakticky totožné s odůvodněním rozhodnutí, které již bylo z obdobných důvodů Městským soudem v Praze pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Žalovaný přesto závěry soudu nerespektoval a nadále podstatu námitek vznesených

v odvolání pominul. Soud proto žalované rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení bez nařízení jednání zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podaly osoby zúčastněné na řízení (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost. Důvody kasační stížnosti shledávají stěžovatelé v nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nesrozumitelnosti důvodů napadeného rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. a/ a d/ s. ř. s.). Stěžovatelé především zpochybňují názor městského soudu, že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb. Takový výklad je nesprávný i z hlediska gramatického, i logického. Z hlediska zastavěné plochy a výšky je zjevné, že stavby uvedené v § 50 odst. 8 vyhlášky OTP odpovídají definici pojmu drobné stavby, vymezenému ve stavebním zákoně. Tyto stavby lze běžně umísťovat na pozemku s rodinnými domy; naopak běžně není možné na takovém pozemku umísťovat jiné doplňkové stavby, přesahující rozměry uvedené ve vyhlášce OTP a které tedy ani nelze považovat za drobné stavby dle stavebního zákona. Ust. § 61 vyhlášky OTP však uvádí, že lze povolit výjimku z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP - lze tedy povolit výjimku v tom smyslu, že se na pozemku s rodinnými domy mohou umísťovat také garáže a stavby plnící doplňkovou funkci k rodinnému domu (tedy i bazén), případně stavbu pro podnikatelskou činnost o ploše větší než 16 m² a 4,5 m výšky. Povolení výjimek z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP spočívá tedy v tom, že na pozemku s rodinnými domy lze umísťovat i stavby s větší zastavěnou plochou než je zákonem stanovená plocha u drobných staveb. S ohledem na § 139b stavebního zákona je ovšem nepochybné, že se již nebude jednat o drobnou stavbu. Povolení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP však nelze považovat za povolení výjimky z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Byl tedy správný závěr žalovaného, že stavba bazénu není s ohledem na zastavěnou plochu drobnou stavbou, avšak jinak plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní a v řízení bylo prokázáno, že nebudou ohroženy příslušné zájmy hájené dalšími předpisy. Stěžovatelé o výjimku požádali, v řízení doložili potřebné podklady, a správní orgán by se dostal do rozporu s principem právní jistoty a legitimního očekávání stěžovatelů, kdyby o povolení výjimky kladně nerozhodl - jednalo by se i o projev libovůle orgánu veřejné moci. Důvody napadeného rozhodnutí si dále odporují, a to v tom směru, že dle závěrů soudu se udělení výjimky může týkat jenom drobné stavby a současně má především jít o výjimku z maximální zastavěné plochy či výšky, což závěr soudu o tom, že se výjimka může týkat pouze drobných staveb, vylučuje. V tomto směru jde o nesprávné posouzení právní otázky. Závěr, že se žalovaný nevypořádal s námitkami odvolatelů, městský soud sám nijak neodůvodňuje a jde o závěr paušální a neopodstatněný. Soud uvedl, že žalobci vystihli v podaném odvolání vadu spočívající v nemožnosti povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Tímto hlediskem se však soud sám vůbec nezabýval, protože hodnotil pouze možnost povolení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Navíc žalovaný žádný závěr o přípustnosti výjimky z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona ani nečinil. Z rozhodnutí není ani zřejmé, v čem má spočívat neurčitost výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je dostačující a přesvědčivé (zde stěžovatelé odkázali na str. 5 a 6 rozhodnutí žalovaného). Sám soud své závěry v těchto směrech nijak nezodůvodnil, čímž své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti, kterou sám vytýká rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelé odkazují

v otázce nepřezkoumatelnosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 - 46. Žalovaný svým povinností dostál, když lze konstatovat, že odvolací námitky byly prakticky totožné s námitkami uplatněnými v prvním stupni, s nimiž se již prvostupňový orgán řádně vypořádal. Žalovaný pak vyložil své závěry o předmětné věci a zabýval se i odvolacími námitkami. Závěrem stěžovatelé poukázali na to, že ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP bylo v mezidobí zrušeno. V závěrečném návrhu stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Žalobci se k věci rovněž velmi obsírně vyjádřili, s tím, že pokud městský soud uvedl, že „že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, *přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb*“, pak vyznačená závěrečná část věty postrádá oporu v právních předpisech. Podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné výjimky z obecných technických požadavků povolit *pouze z těch ustanovení prováděcích právních předpisů, z nichž povolování výjimek tyto předpisy výslovně umožňují*. Podle tohoto ustanovení je možné povolit jen výjimku z parametrů stavby pro podnikatelskou činnost (viz § 50 odst. 8 vyhlášky OTP), nikoli však z parametrů stavby drobné. Parametry drobné stavby totiž neurčuje vyhláška OTP ani prováděcí předpis, ale bezvýjimečně zákon, a to stavební zákon v ustanovení § 139b odst. 7 písm. a). Městský soud však neguje svůj mylný názor dalším textem, uznávaje „nemožnost povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (jako důsledek aplikace ust. § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. stavebním úřadem) a neurčitost povolené výjimky z ust. § 50 odst. 8 vyhl. č. 137/1998 Sb.“ a konstatuje „tyto námitky, které se přitom zásadním způsobem dotýkají podstaty věci, zcela pominul“. Stěžovatelé označují svou stavbu smyšlenými pojmy, zejména stavby plnící doplňkovou funkci k rodinnému domu (tedy i bazén) – tedy pojmy neznámými stavebním předpisům. Stěžovatelé dále uplatňují smyšlené extenzivní mínění, že „na pozemku s rodinnými domy lze umísťovat i stavby s větší zastavěnou plochou než je zákonem stanovená plocha u drobných staveb“. Touto úvahou se však dostávají k tautologické tezi, že „takové stavby lze na pozemku umístit na základě povolené výjimky, protože je z důvodu větší zastavěné plochy nelze považovat za drobné stavby ve smyslu stavebního zákona“. Stěžovatelé nerespektují taxativnost ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, vztahujícího se explicitně na garáže a drobné stavby, které plní doplňkovou funkci k němu a jednu stavbu pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m² a 4,5 m výšky, z kterýchžto parametrů - jako jediných exaktně uváděných - lze povolit odůvodněnou výjimku dle § 61 vyhlášky OTP. Stěžovatelé z hlediska logiky neusilují o výjimku, ale o záměnu stavby bazénu jako stavby drobné, plnící doplňkovou funkci, překračující však trojnásobně zastavěnou plochu stavby drobné, za stavbu jinou, smyšlenou, předpisům neznámou. Institut záměny však stavebně-právní předpisy neobsahují. K otázce neurčitosti povolené výjimky, v čem konkrétně výjimka spočívá, se žalobci vyjádřili následujícím způsobem: především uvedli, že neurčitost důvodů povolení přetrvává, není však nesrozumitelná, jak uvádí kasační stížnost. Žalobci dělí pro účely dalšího výkladu ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP na 5 vět: 1. na pozemku se stavbou rodinného domu se mohou umísťovat také garáže a drobné stavby, které plní doplňkovou funkci k němu, 2. popřípadě jedna stavba pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m² a 4,5 m výšky, 3. není-li z prostorových důvodů možno zabezpečit uvedené funkce v rodinném domě. 4. Tyto stavby se musí umístit tak, aby svým vzhledem a účinky na okolí nenarušovaly obytné a životní prostředí 5. a podle charakteru podnikatelské činnosti

splňovaly též požadavky na dopravní obslužnost a parkování. Věta 1. neumožňuje povolit žádnou smysluplnou výjimku z parametrů drobné stavby stanovených zákonem. Věta 2. možnost povolení výjimky skýtá, avšak jen pro zde uvedenou stavbu pro podnikatelskou činnost, kterážto není stavbou drobnou dle § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Potřebnost výjimky ve vztahu k objemovým parametrům stavby je objektivně odůvodněna charakterem podnikatelské činnosti. To však nelze říci o stavbě drobné. Z tohoto důvodu zákonodárce neumožnil výjimku z parametrů stavby drobné. Ani zbývající věty nezakládají možnost povolení výjimky z parametrů drobné stavby. Tento rozbor objasňuje neurčitost povolené výjimky. Možnost udělení výjimky navíc stěžovatelé dodnes přesvědčivě neodůvodnili. Řízení je vedeno od r. 1998, na ústním jednání v r. 2001 žádné odůvodnění nepředložili, teprve od r. 2002 začali uvádět vesměs smyšlené důvody. Pokud se jedná o důvod - terapie nemocné dcery, které stavebník uvedl až po několika letech od zahájení stavby a stavební úřad jej přijal až v rozhodnutí z r. 2005 (po dvou letech od jeho uvedení), činí zdůvodnění výjimky nevěrohodným. Pro tento účel by navíc postačila i stavba s parametry stavby drobné. Vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc ve svém § 21 odst. 6 přezvala téměř shodné ustanovení jako bylo zrušené ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, přičemž v rozporu s § 169 odst. 2 stavebního zákona zmocnila ustanovením § 26 sama sebe k povolování výjimek z ustanovení stavebního zákona. V závěru navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že z jeho rozhodnutí je zřejmé, z jakých technických požadavků a na základě jakých ustanovení právních předpisů bylo rozhodováno. Žalovaný v rozhodnutí uvedl pro jakou stavbu byla výjimka povolena – pro stavbu bazénu o zastavěné ploše 47,32 m² – a z rozhodnutí je zřejmé, že udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP spočívalo ve skutečnosti, že na pozemku u rodinného domu se neumisťuje drobná stavba, ale stavba plnící doplňkovou funkci ke stavbě rodinného domu, neboť stavba bazénu nesplňuje zákonem požadované rozměry, kterými je limitována drobná stavba dle § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Ustanovení § 61 vyhlášky OTP neomezuje stavební úřad v tom, že by mohl udělit výjimku jen v určitém rozsahu ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, tedy pouze pro garáže anebo staveb pro podnikatelskou činnost. Udělení výjimky je věcí správního uvážení ve smyslu ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona. Žalovaný přitom řádně vysvětlil, jakými hledisky byl při svém rozhodování veden. K názoru městského soudu, že pokud žalovaný v rozhodnutí uvedl, že stavba bazénu není drobnou stavbou, přesto však udělení výjimky z ust § 50 odst. 8 vyhlášky považoval v daném případě za možné, pak se jedná o odůvodnění logicky rozporné, neboť jeho závěry se podle něj navzájem popírají, žalovaný uvedl: Žalovaný vycházel z toho, že stavbu bazénu o zastavěné ploše 47,32 m² nelze považovat za stavbu drobnou, čímž dal za pravdu žalobcům, současně však vysvětlil, že pro takovou stavbu považuje udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP za přípustné, neboť se jedná o stavbu plnící doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. Smysl ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP je tak dodržen, neboť toto ustanovení umožňuje u rodinného domu umísťovat stavby zajišťující potřeby uživatelů rodinného domu. Podle žalovaného je možné udělovat výjimku v tom smyslu, že na pozemku u rodinného domku nebude umístěna drobná stavba, ale stavba vyhovující účelům doplňkové stavby k rodinnému domu. V závěru žalovaný navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti a shledal, že kasační stížnost podali účastníci řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelé v ní uplatňují přípustný důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatelé jím označené rozhodnutí městského soudu napadají (§ 106 odst. 1 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná a vykazuje zákonné minimum náležitostí nezbytných k tomu, aby mohla být věcně projednána.

K věci je třeba poznamenat, že žalobci byli původně V. P. a A. P. V průběhu řízení u Nejvyššího správního soudu zemřel jeden ze žalobců – pan V. P. Vzhledem k tomu, že jeden ze žalobců v procesním postavení žalobce (resp. zde žalobkyně) setrval, pokračoval Nejvyšší správní soud v řízení s touto osobou, neboť s ohledem na shodné zájmy nebylo třeba zabývat se dále otázkou potenciálního procesního nástupnictví.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu jsou obecně v judikatuře Nejvyššího správního soudu hodnocena jako rozhodnutí předběžné povahy a jsou samostatně nepřezkoumatelná - jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví. Např. v rozhodnutí č. j. 8 As 58/2009 – 73 z 26. 5. 2010 bylo k předmětné problematice uvedeno: *„Z hlediska procesního znaku rozhodnutí předběžné povahy je třeba konstatovat, že rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu má ve své podstatě charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž obecně platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je zpravidla rozhodnutím předběžné povahy. ... Není rozhodné, že rozhodnutí o udělení či neudělení dané výjimky ve své podstatě předurčuje rozhodnutí ve věci samé. Jakkoli totiž nelze brojit přímo proti rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu, zcela nepochybně lze brojit proti jeho důsledkům, tj. např. proti vydání nebo nevydání dodatečného povolení stavby. Samotné rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky není bez dalšího způsobilé zasáhnout práva účastníků řízení, neboť jde o rozhodnutí, které se vydává vždy v souvislosti se stavebním nebo jiným řízením, a teprve výsledek tohoto řízení podle stavebního zákona je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení. Posouzení splnění obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí o výjimkách z těchto požadavků tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jejich soudního přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí ve věci samé, ať už pozitivního nebo negativního, přičemž ani v jednom případě nebudou účastníci řízení, kteří tak jako v nyní posuzované věci sledují různé zájmy, zkráceni na svém právu přístupu k soudu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 46/2007 - 54).“* V daném případě se však jedná o situaci, kdy byla napadeným (resp. prvostupňovým) rozhodnutím pro stavbu bazény povolena nejen výjimka z ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, ale současně byla stavba druhým výrokem

téhož rozhodnutí dodatečně povolena a třetím výrokem téhož rozhodnutí bylo povoleno užívání této stavby. Jedná se tedy o případ, kdy je přezkoumáváno rozhodnutí - zahrnující i finální rozhodnutí ve věci samé - jako celek. Z uvedených důvodů je v daném případě výjimku přípustné po věcné stránce vůbec zkoumat. Tolik pouze úvodem pro úplnost a srozumitelnost.

Nejvyšší správní soud nejprve uvádí relevantní právní úpravu, na kterou bude v dalším textu hojně odkazováno: Podle ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP *se na pozemku se stavbou rodinného domu mohou umísťovat také garáže a drobné stavby, které plní doplňkovou funkci k němu, popřípadě jedna stavba pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m² a 4,5 m výšky, není-li z prostorových důvodů možno zabezpečit uvedené funkce v rodinném domě. Tyto stavby se musí umístit tak, aby svým vzhledem a účinky na okolí nenarušovaly obytné a životní prostředí a podle charakteru podnikatelské činnosti splňovaly též požadavky na dopravní obslužnost a parkování.* Podle ust. § 61 cit. vyhlášky lze za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona v odůvodněných případech povolit výjimku mj. z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky. Podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné výjimky z obecných technických požadavků povolit pouze z těch ustanovení prováděcích právních předpisů, z nichž povolování výjimek tyto předpisy výslovně umožňují a jen pokud se tím neohroží bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby; řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky. Definiční ustanovení § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona stanoví, že drobnými stavbami jsou stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, a to

a) stavby s jedním nadzemním podlažím, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16 m² a výška 4,5 m,

b) podzemní stavby, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16 m² a hloubka 3 m.

Důvodem pro postup městského soudu byla v daném případě primárně shledaná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, městský soud však v odůvodnění rozhodnutí vyjádřil i poměrně závažné právní názory k věci samé: Jádrem sporu je v daném případě možnost udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP pro stavbu bazénu o zastavěné ploše 47,32 m². Taková stavba není – podle kvalifikace stavebního zákona - stavbou drobnou (§ 139b odst. 7), ale pravděpodobně stavbou jednoduchou (§ 139b odst. 5 - pravděpodobně proto, že kvalifikací stavby dle kritérií a terminologie stavebního zákona se v řízení nikdo explicitně nezabýval). Městský soud ve svém uvážení o věci vyjádřil, že „[z ustanovení §§ 50 odst. 8 a 61 vyhlášky OTP a § 138a odst. 2 stavebního zákona] je zcela zřejmé, že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb“. S touto úvahou se Nejvyšší správní soud naprosto neztotožňuje. Výjimku z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP je dle názoru Nejvyššího správního soudu možné udělit nejen z rozměrů stavby, ale také z výčtu přípustných staveb – bude-li ovšem splňovat další kritéria stanovená právními předpisy (§ 138a odst. 2 stavebního zákona), zejm. řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky. Žalobci se mylí, pokud ve svém vyjádření uvádějí, že „podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné povolit jen výjimku z parametrů stavby pro podnikatelskou činnost (viz § 50 odst. 8 vyhlášky OTP), nikoli však z parametrů stavby drobné. Parametry drobné stavby totiž neurčuje vyhláška OTP ani prováděcí předpis, ale bezvýjimečně zákon, a to stavební zákon v ustanovení §

139b odst. 7 písm. a)“ nebo pokud uvádějí, že pouze z parametrů rozměrů 16 m² plochy a 4,5 m výšky u podnikatelské stavby - jako jediných exaktně uváděných - lze povolit odůvodněnou výjimku dle § 61 vyhlášky OTP. Žalobci k otázce přistupují principiálně nesprávně, pokud tvrdí, že podle ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP věta 1. rozčlenění textu podle žalobců (viz výše) neumožňuje povolit žádnou smysluplnou výjimku z parametrů drobné stavby stanovených zákonem. V daném případě je totiž přípustné udělit výjimku *nikoli pouze z rozměrů a parametrů* stavby, ale *i z výčtu* zde uvedených typů staveb. Vyplývá to z následujících skutečností: Podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné výjimky z obecných technických požadavků povolit pouze z těch ustanovení prováděcích právních předpisů, z nichž povolování výjimek tyto předpisy výslovně umožňují. Podle ust. § 61 cit. vyhlášky lze za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona v odůvodněných případech povolit výjimku mj. z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky. V citovaném ustanovení není uvedeno žádné omezení, které by se týkalo zúženého obsahového rozsahu možností udělení výjimky. V ustanovení jsou vyjmenovány taxativně pouze tři typy staveb, které lze na pozemku s rodinnými domy umístit. Možnost udělení výjimky znamená, že je možné umístit i jiné, než zde vyjmenované typy staveb (tedy např. ne pouze stavbu drobnou, ale i stavbu jednoduchou ve smyslu vymezení, členění a definic typů staveb dle stavebního zákona uvedených v § 139b) - ovšem pouze za dalších - „výjimečných“ - podmínek (viz § 61 vyhlášky OTP, § 138a stavebního zákona).

Tomuto výkladu napovídá i genealogie řešeného ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Již vyhláška č. 85/1976 Sb. (tj. předchozí vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu) obsahovala ve svém § 45 obdobné ustanovení, které bylo ovšem mnohem obecnější a mělo vést k tomu, aby stavby umísťované na pozemcích rodinných domů vzhledově nenarušovaly rodinný dům a nezhoršovaly životní prostředí (odst. 2 citovaného ustanovení). Toto ustanovení však nebylo - i pro svou obecnost - příliš dodržováno, a proto došlo k jeho zpřísnění výčtem v ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Toto ustanovení je sice koncipováno striktněji a rigidněji, - ovšem je zde zase dána možnost povolení výjimky, která by měla umožnit právě posoudit konkrétní okolnosti případu a zohlednit místní podmínky a vhodnost stavby v dané lokalitě a typu zástavby (např. 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 atd.). Citované ustanovení mělo vést k ukázněnějšímu využívání pozemků u rodinných domů, oproti nadměrnému využívání pozemků zastavováním těchto pozemků řadami dalších staveb, a to často staveb nevhodných v prostředí rodinných domů.

Za zásadní v daném typu řízení dle § 138a stavebního zákona shledává Nejvyšší správní soud zkoumání, zda řešením podle povolené výjimky nebyl porušen účel sledovaný obecnými technickými požadavky. Je třeba konstatovat, že touto otázkou - zásadní pro výjimečné řízení - se nikdo v řízení řádně nezabýval. Účelem existence ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP *není* „doplňkovost stavby“, jak bez bližšího vysvětlení uvádí ve svém odůvodnění žalovaný, ale účelem citovaného ustanovení je ochrana vzhledové a uživatelské kvality bezprostředního okolí rodinných domů, zachování estetiky pozemků s rodinnými domy, kvalitního a klidového prostředí v obytné zástavbě, jakož i zajištění nezhoršování životního prostředí nevhodnými a rušícími, nebo velikostně či jinak nepřiměřenými stavbami a ochrana proti vzhledovému a estetickému

narušení prostředí množstvím menších nevhodných staveb, či nadměrnému využívání, až zneužívání pozemků při rodinných domech přehnanou a množstevně, velikostně i funkčně nevhodnou doplňkovou či jinou zástavbou. Smyslem a účelem citovaného ustanovení tedy je zajištění kvalitního životního prostředí v okolí rodinných domů a vzhledové i jiné nenarušování a nezatěžování klidového (rekreačního) prostředí rodinných domů, a nikoli zablokování veškeré zástavby nad 16 m² zastavěné plochy a 3 m hloubky, či 4,5 m² výšky. Bylo by ostatně i nesmyslné a nelogické, kdyby na pozemcích rodinných domů nebylo možno umístit např. jímku, studnu (která není stavbou drobnou), ale právě i bazén nad 16 m², tedy nad rozměry drobné stavby, a celou řadu jinak na pozemku RD přípustných, či vhodných staveb. Takovou nelogickou blokaci zákonodárce jistě nezamýšlel (výklad *reductio ad absurdum*). Podpůrně poukazuje NSS také na stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 17. 4. 2000, č. j. K 143/00, „K aplikaci ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb.“, publikované ve Stavebně správní praxi, příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2000, str. 6 cit. přílohy, které výslovně konstatuje, že výjimka se uděluje (také) z typů staveb, nikoli jen ze zde stanovených exaktních rozměrů stavby pro podnikatelskou činnost: *„Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je uvedeno v § 61, lze z něj povolit výjimku. Tzn. pokud se uvažuje o umístění jiné stavby než vyhláška uvádí, je třeba řešit její umístění a povolení na základě řízení o výjimce.“*

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá s tím, že se neztotožňuje s právním názorem městského soudu, že „že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb“, jakož ani s názorem městského soudu, že žalobci vystihli v podaném odvolání vadu postupu žalovaného, spočívající v nemožnosti povolit výjimku z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (jako důsledek aplikace ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP stavebním úřadem). Také tato úvaha, a vůbec úvahy a argumentace obou stran sporu týkající se jakéhosi udělování výjimky z ust. § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (ať již její možnosti, či nemožnosti) plyne z principiálně nesprávného posouzení právní otázky (viz výše).

Na druhou stranu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s městským soudem ve vyhodnocení rozhodnutí jako nepřezkoumatelného, a to z následujících důvodů: Předně NSS poznamenává, že se předmětnou záležitostí již jednou zabýval, a rozhodnutí správního orgánu již tehdy vyhodnotil jako nepřezkoumatelné. Přestože bylo rozhodnutí v onom předchozím případě zrušeno, rozhodnutí nevykázalo ani po novém projednání takřka žádné změny oproti zrušenému, a lze konstatovat, že vytčené vady nebyly odstraněny.

Nejvyšší správní soud při novém posuzování hodnocení věci městským soudem v otázce nepřezkoumatelnosti zjistil, že městský soud při svém vyhodnocení vyšel mj. z toho, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela pominul důvody uvedené v odvolání, které se dotýkají podstaty věci (např. otázka nemožnosti povolit výjimku z ustanovení § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona, neurčitost povolené výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky o OTP). Městský soud vytkl žalovanému, že v napadeném rozhodnutí tyto námitky, zcela pominul, aniž by uvedl, z jakých okolností rozhodných pro posouzení odvolacích námitek vycházel a jak je právně hodnotil. Z rozhodnutí tedy podle městského

soudu není ani v nejmenším patrné, jak se žalovaný s konkrétními odvolacími námitkami vypořádal.

Z předloženého spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že ve velmi obsáhlém odvolání žalobců byla uvedena celá řada námitek, které lze shrnout do následujících okruhů: 1. nesprávné skutkové zjištění ve vztahu k oslunění bazénu, 2. akceptování nevěrohodného odůvodnění pro povolení výjimky (terapie nemocné dcery), které stavebník uvedl až po 4 letech od zahájení stavby a stavební úřad jej přijal až po dvou letech od jeho uvedení, což činí zdůvodnění výjimky nevěrohodným, 3. nelze povolit výjimku z § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (citované ustanovení obsahuje definici drobných staveb) 4. z rozhodnutí přitom nevyplývá, v jaké konkrétní odchylce či úlevě výjimka konkrétně spočívá.

V napadeném správním rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil a ověřil, že odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí obsah odvolání nejprve obšírně ocitoval, s jeho argumenty se však opět nijak věcně, konkrétně a srozumitelně nevypořádal (s výjimkou odvolacího důvodu uvedeného výše pod bodem 1., kde odvolací orgán alespoň uvedl, že *na stavbu bazénu se nevztahuje požadavek proslunění dle § 24 vyhlášky o OTP, neboť stavba bazénu není obytnou ani pobytovou místností*). K dalším námitkám odvolací orgán uvedl: *Ve věci odůvodnění žádosti o povolení výjimky vyhlášky nutností terapie dcery stavebníci předložili v průběhu stavebního řízení lékařské potvrzení. Skutečnost, že stavebníci teprve v průběhu stavebního řízení překládají důkazy pro svá tvrzení, není v rozporu se zákonem a stavební úřad je povinen se všemi návrhy zabývat. ... Stavba bazénu je v rozporu s § 50 odst. 8 vyhlášky o OTP. Bazén sice plní doplňkovou funkci ke stavbě rodinného domu, nejde však o stavbu drobnou dle § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona. Ustanovení § 61 vyhlášky o OTP však umožňuje povolit výjimku z § 50 odst. 8 vyhlášky o OTP. Pokud tedy stěžovatelé o povolení výjimky požádali, byl stavební úřad povinen o ní rozhodnout dle § 138a stavebního zákona. Jak stavební úřad žádost posoudil, je popsáno v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. Dle názoru odvolacího orgánu bylo v řízení prokázáno, že povolením výjimky se neohroží bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Tím, že stavba bazénu plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní je také dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky. Toto jsou všechny důvody, které odvolací orgán na vysvětlení svého právního uvážení ve věci uvedl. Chybí zde zejména srozumitelná argumentace ve vztahu ke klíčové a opakované argumentaci odvolatelů ohledně tvrzené nemožnosti povolit výjimku, tedy zejména osvětlení, v čem je nesprávné a mylné opakované tvrzení odvolatelů ohledně nemožnosti povolit výjimku z § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona, jak byla např. rozvedena výše. Rovněž bylo žalovanému vytýkáno (a to i v předchozím soudním řízení), že z rozhodnutí nevyplývá, v jaké konkrétní odchylce či úlevě výjimka konkrétně spočívá, tedy – nahlíženo prizmatem výše uvedeného rozboru - přinejmenším zda je výjimka udělována z výctu staveb ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, či z jejich maximálních rozměrů (tato otázka byla učiněna v probíhajících řízeních spornou). Ani tuto otázku odvolací orgán v rozhodnutí (navzdory přímé odvolací námitce, i vytčení v předchozím postupu soudu) nevyjasnil. Rovněž otázkou hodnocení důvodů pro povolení výjimky se žalovaný nijak nezabýval. Žalovaný vysvětlil právo účastníků předkládat písemnosti pro podporu svých tvrzení kdykoli v řízení, v dalším však odkázal pouze na posouzení žádosti prvostupňovým orgánem a prohlásil – bez dalšího vysvětlení – za prokazané, že povolením výjimky se neohroží*

bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. V závěru shledal - bez bližšího vysvětlení - účel sledovaný obecnými technickými požadavky za dosažený tím, že stavba bazénu plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. (Nejvyššímu správnímu soudu zde chybí - i v reakci na námitky proti důvodům povolované výjimky - specificky zejména srozumitelný a logický rozbor problematiky „účelu sledovaného daným technickým požadavkem“ při zohlednění, zachování a vysvětlení skutečného smyslu a účelu výjimkového ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Nedostatečné pochopení účelu sledovaného citovaným ustanovením pak vedlo k celé řadě nesprávností - viz rozbor výše.) Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný se odvolací argumentací prakticky vůbec nezabýval. Nezbyvá, než zopakovat, co bylo konstatováno v předchozím soudním řízení před Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 13/2007 - 142: *“V daném případě je sice pravdou, že stavební úřad prvního stupně se jednotlivým námitkám účastníků řízení ve svém rozhodnutí věnoval převážně velmi podrobně, rovněž tak je pravdou, že odvolací orgán může - v případě, že se ztotožňuje s argumentací orgánu prvního stupně - na jeho odůvodnění odkázat, nikoli však v situaci, kdy je odvolacímu orgánu v odvolání předestřena argumentace zpochybňující závěry orgánu prvního stupně a jeho úsudek o věci. Za takové situace nemůže odvolací orgán jen bez dalšího odkázat na argumentaci orgánu prvního stupně, aniž by se dostatečně konkrétně a dostatečně srozumitelně vypořádal se zpochybňující argumentací uvedenou v odvolání, a aniž by uvedl přezkoumatelné a hodnotitelné důvody, pro které se nepřiklonil k odvolací argumentaci, ale k argumentaci orgánu prvního stupně. Všeobecné výroky o kompetenci stavebního úřadu k posouzení dostatečnosti zdůvodnění výjimky, které se nijak nevypořádávají s odvolatelskou argumentací, takový požadavek nesplňují. K odvolací argumentaci uvedené pod bodem 3. a částečně 4. se sice žalovaný určitým způsobem vyjádřil, avšak natolik nedostatečně, že jeho odůvodnění v tomto bodě není dostatečnou reakcí na odvolatelsko pochopení věci a jeho námitky. Odvolací orgán se tedy v odůvodnění svého rozhodnutí s argumenty odvolatele (snad alespoň částečně s výjimkou odvolacího důvodu uvedeného výše pod bodem 1., kde je úsudek žalovaného o věci - ve vztahu k tehdy uplatněné odvolací námitce - zřejmý) dostatečně věcně, konkrétně a srozumitelně nevypořádal, a rozhodnutí tak bylo krajským soudem po právu shledáno nepřezkoumatelným.“* Je třeba konstatovat, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného je skutečně prakticky totožné s odůvodněním rozhodnutí, které již bylo z obdobných důvodů Městským soudem v Praze dříve pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Je nutno zdůraznit, že žalovaný tedy dřívější závěry soudu nerespektoval a nadále podstatu námitek vznesených v odvolání pominul. Taková situace vyvolává potřebu zjednání nápravy.

Za velmi zásadní nadto považuje Nejvyšší správní soud, že se nikdo v řízení řádně nezabýval otázkou účelu sledovaného obecnými technickými požadavky v jejich ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Účelem existence ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP není „doplňkovost stavby“, jak bez bližšího vysvětlení uvádí ve svém odůvodnění žalovaný, ale účelem citovaného ustanovení je ochrana vzhledové kvality bezprostředního okolí rodinných domů, zachování estetiky pozemků s rodinnými domy, kvalitního a klidového prostředí v obytné zástavbě, jakož i zajištění nezhoršování životního prostředí nevhodnými a rušícími, jak bylo velmi podrobně rozvedeno výše. Rovněž v této úvaze žalovaného shledává Nejvyšší správní soud jednak částečně nepřezkoumatelnost (úvaha o naplnění účelu vyhlášky „doplňkovostí stavby“ postrádá bližšího vysvětlení), jednak i nesprávné posouzení právní otázky (účelem existence ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky

OTP, které musí být v řízení zvláště pečlivě zkoumáno, není pouze „doplňkovost stavby“ – viz výše).

Nejvyšší správní soud uzavírá s tím, že ačkoli se neztotožnil s vyjádřeným právním názorem městského soudu a s jeho posouzením právní otázky výkladu ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP, shledává správným vlastní výrok rozsudku i zásadní důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí - tj. vyhodnocení rozhodnutí správního orgánu jako nepřezkoumatelného. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 8 Afs 15/2007 k podobné situaci uvedl: *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* Uvedený závěr zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, www.nssoud.cz, kde mj. uvedl, že v případě, kdy je zrušující rozsudek opřen o více důvodů a Nejvyšší správní soud shledá, že některý z nich obстоjí a jiný nikoliv, *„je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody obstojí v podstatné, převažující, míře. V takové situaci Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí. Problémem zde ovšem je, že v takovém případě Nejvyšší správní soud také zčásti mění závazný právní názor vyslovený krajským soudem ve zrušujícím rozsudku. Ten je podle § 78 odst. 5 s. ř. s. určující pro další postup správního orgánu a jeho respektování pak soud posuzuje v případě další žaloby. Jak žalovaný, tak i krajský soud v dalším řízení musí vycházet z toho, že o žalobě bylo rozhodnuto rozsudkem, který je třeba pojímat v jednotě s rozhodnutím o kasační stížnosti. To znamená, že pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* Tak je tomu i v nyní projednávaném případě, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo po právu shledáno nepřezkoumatelným, Nejvyšší správní soud však současně zkorigoval právní názor městského soudu k výkladu ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP vyslovený v jeho rozsudku.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost v zásadní části důvodnou, a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

Pokud jde o výrok, kterým bylo rozhodnuto o nákladech řízení, zde Nejvyšší správní soud vycházel z premisy, že v dané věci účastníkem kasačního řízení nejsou pouze žalobci a žalovaný, kteří jimi jsou vždy (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), ale i stěžovatelé (zde osoby zúčastněné na řízení). Ze zákona lze tento závěr dovodit ze vztahu ustanovení § 102, věty první s. ř. s., dle kterého je kasační stížnost *opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) domáhá zrušení soudního rozhodnutí a § 105 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.* Jde ostatně o logický a jediný možný důsledek zákonem přiznané aktivní legitimace osoby zúčastněné na řízení a obecného oprávnění stěžovatele disponovat jeho předmětem. Z tohoto důvodu proto bylo nutno i v případě stěžovatelů rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti na

obecném principu procesní úspěšnosti, ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Ustanovení § 60 s. ř. s. pojednávající o náhradě nákladů řízení dále stanoví, že *měl-li účastník úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů*. Stát má proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, *není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků*. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Dále citované ustanovení ve svém odstavci 7 a 8 stanovuje, že *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává*. Jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Stěžovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšní nebyli (jejich kasační stížnost byla zamítnuta) a proto by jim v obecné rovině právo na náhradu nákladů řízení nenáleželo. Procesně úspěšní byli žalobci, resp. - po úmrtí druhého žalobce - žalobkyně, měla by mít tedy právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložila na obranu proti účastníkovi, jenž ve věci úspěch neměl. Soud však - s ohledem na velmi specifickou situaci v daném případě - o věci uvažil následovně: stěžovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem sice procesně úspěšní nebyli, neboť jejich kasační stížnost byla zamítnuta, avšak po věcné stránce úspěšní byli, neboť Nejvyšší správní soud dal (oproti městskému soudu) stěžovatelům za pravdu v zásadní právní otázce sporu (ohledně možnosti udělení výjimky z výctů staveb uvedených v § 50 odst. 8 vyhlášky OTP). Úspěšnost a neúspěšnost stěžovatelů a žalobkyně je tak pouze relativní a poměrná, když na jedné straně byl (v meritorní prospěch žalobkyně) shledán a potvrzen důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí (nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného), na druhé straně však - ve prospěch stěžovatelů - dal Nejvyšší správní soud za pravdu právnímu názoru stěžovatelů v zásadní právní otázce, relevantní pro podstatu věci. S ohledem na poměrnost a relativnost úspěšnosti obou stran (kdy ani u jedné ze stran nelze plnohodnotně konstatovat, že byla ve věci úspěšná, či naopak neúspěšná) soud využil ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. a žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal. Žalovaný, který v řízení před městským soudem neuspěl, musí být logicky vnímán na procesní straně stěžovatelů, a i z tohoto hlediska nelze o jeho úspěšnosti hovořit. Žalovaný ostatně náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, náklady mu navíc nemohly vzniknout (když účast v soudních řízeních a obhajoba vlastních rozhodnutí spadá do náplně jeho úřední činnosti, jak již bylo judikováno dříve). Právo na náhradu nákladů tohoto řízení mu i z toho titulu nenáleží.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. července 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu