



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) V. F., b) J. F.**, zast. JUDr. Přemyslem Hochmanem, advokátem se sídlem Praha 1, Na Florenci 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. B. S., zast. JUDr. Miroslavem Bělinou, advokátem se sídlem Praha 1, Dlouhá 13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2006, čj. 155622/2006/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2010, čj. 7 Ca 8/2007 – 89,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5760 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Přemysla Hochmana, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a dosavadní procesní postup

[1] Klíčovou otázkou této kauzy je, zda objekt pro ustájení pěti koní na okraji desetitisícového města může být drobnou stavbou ve smyslu § 139b odst. 7 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

[2] Ing. B. S. (dále též „stěžovatelka“) postavila stavbu – objekt pro ustájení koní - na základě stavebního povolení, které však bylo dne 5. 9. 2005 zrušeno žalovaným. Stalo se tak po předchozím rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2005, čj. 8 Ca 168/2004 -109, kterým zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného s ohledem na vady při doručování stavebního povolení. Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (dále též „stavební úřad“) zahájil dne 24. 11. 2005 řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení této stavby podle § 88 odst. 1 stavebního zákona. Proti stavbě podali během řízení o dodatečném povolení stavby námítky žalobci, kteří jsou sousedy stěžovatelky. V tomto i v následujících řízeních argumentovali především tím, že budou obtěžováni emisemi z koňského hnoje a hmyzem, který je průvodním jevem koňských stájí.

[3] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 9. 5. 2006 povolil výjimku z obecně technických požadavků na výstavbu, která spočívala ve zvětšení zastavěné plochy doplňkového objektu pro ustájení koní ze 16 m² na 337 m² a zvětšení přístřešku kontejneru na hnůj ze 16 m² na 19 m². O den později, 10. 5. 2006, dalším rozhodnutím dodatečně povolil stavbu podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a současně vydal povolení k užívání stavby podle § 82 odst. 1 stavebního zákona. V odůvodnění uvedl, že v předchozím řízení byl objekt stájí uveden stěžovatelkou jako samostatná stavba, proto se na něj vztahovalo omezení dané územním plánem. Naopak v řízení o dodatečném povolení stěžovatelka označila stavbu jako doplňkovou. Na stavbu doplňkovou se nevztahují závazné požadavky územního plánu. Stavba slouží k ustájení domácího zvířete – koně. Má kapacitu max. pěti koní, nejedná se tedy o velkochov. Protože jde o koně, kteří jsou mnohem většího vzrůstu než jiná domácí zvířata, je třeba stavby velké. Pokud by někdo choval pět psů, není pro jejich umístění třeba velká stavba, neboť oproti koním jsou menšího vzrůstu. Z hlediska územního plánu jde o území čistě obytné a není v něm výslovně zakázán chov domácích zvířat.

[4] Proti dodatečnému povolení se žalobci odvolali. Žalovaný jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 10. 11. 2006 jejich odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí o dodatečném povolení. Přihlédl zejména k tomu, že sám pořizovatel územního plánu, město Brandýs nad Labem - Stará Boleslav přehodnotilo ve svém vyjádření (souhlasné stanovisko města podepsané starostou) názor na dodatečné povolení stavby a že předložený záměr není v rozporu s regulativy územně plánovací dokumentace.

[5] Žalobci proti rozhodnutí žalovaného podali žalobu k městskému soudu. Městský soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2009 zrušil napadené rozhodnutí žalovaného. Soud konstatoval, že žalovaný nesprávně posoudil povahu stavby jako stavby doplňkové. V daném případě však je stavba stájí 23x větší než je zákonem stanovený limit zastavěné plochy 16 m². Z tak značného rozdílu výměry je zřejmé, že výjimka povolená stavebním úřadem popřela samotnou podstatu právního omezení doplňkové stavby určením max. možné výměry. Zákon sice nestanoví limity pro povolení výjimky, to však neznamená, že výjimkou lze popřít zákonné omezení. Stavba stáje je proto stavbou hlavní, nikoliv doplňkovou.

[6] Městský soud dále upozornil, že žalovaný sice nesprávně posoudil povahu stavby stáje jako stavby doplňkové, podrobil ji však zkoumání, zda je v souladu s územním plánem. Daná lokalita je vedena v územním plánu jako OČ – území čistě obytné, výlučně bydlení ve všech typech zástavby, výjimečně drobné obchody a služby. Takové vymezení je pozitivní, žádné jiné druhy staveb zde nelze stavět. Žalovaný dovodil, že v daném případě jde o poskytování služeb, tudíž je dán soulad s územním plánem. Naopak stavební úřad neposuzoval vůbec soulad stavby s územním plánem. Posuzoval totiž stavbu jako stavbu doplňkovou a argumentoval jen omezeným rozsahem chovu a analogií s existujícím chovem jiných zvířat. Podle názoru městského soudu nelze posuzovat soulad s územním plánem jen podle deklarovaného záměru

stavebníka, ale hlavně ze stavebnětechnického charakteru stavby. Účel uváděný stavebníkem je nevymahatelný a nelze v praxi ověřit, zda je naplněn. I v okrajové čtvrti menšího města lze předpokládat chov drobného hospodářského zvířectva, ale ne již velkých zvířat, jako je kuň. Lze přisvědčit stavebnímu úřadu, že územní plán neřeší boudu pro psa, králíkárnou apod., avšak takovéto stavby jsou nejen díky svému rozsahu doplňkovou stavbou. Chov koně podle soudu není v českých společensko-geografických podmínkách spjat s lokalitou města, o to méně v rozsahu 5 koní. Předmětnou lokalitu sice není možno srovnávat se středem města, ale stále se jedná o část města, nikoliv o vesnici.

[7] Městský soud přihlédl k tomu, že stěžovatelka postavila stavbu v dobré víře na základě stavebního povolení a stavba se nachází na velkém pozemku na kraji města, ze dvou stran ohraničená lesem. První stavební povolení, zrušené dne 5. 9. 2005, však bylo vydáno pouze díky popření práv sousedů v předchozím řízení a zneužití institutu doručování u liniových staveb. K této otázce se již městský soud vyjádřil svým rozsudkem ze dne 28. 4. 2005, čj. 8 Ca 168/2004 - 109. Nesprávný postup správního úřadu sice nemůže jít k tíži stavebníka, ale pouhá dobrá víra není způsobilá vyloučit splnění zákonných podmínek. Stěžovatelka, i když měla k dispozici rozlehlý pozemek, zvolila takové umístění stavby, kdy tato nepřímo sousedí s domem žalobců. Nezvolila tak řešení, jež omezuje práva sousedů na užívání jejich majetku v co nejmenším rozsahu. Jakkoliv učinila také značná hygienická opatření ohledně emisí, chov takto velkého zvířete neodpovídá cílům rozvoje dané lokality dle územního plánu.

II.

Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka jako osoba zúčastněná na řízení podala proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Její důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka upozorňuje, že městský soud zcela ignoroval rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky ze dne 9. 5. 2006. To definuje ve vlastním výroku stavbu stáje jako doplňkovou, pro kterou je povolena výjimka z výměry zastavěné plochy. Rozhodnutí o povolení výjimky musí být respektováno, a to i soudem.

[10] Co se týče územního plánu, realizací stavby nebyly porušeny závazné regulativy územního plánu stanovené koeficientem zastavění pozemku 20 % a maximální výškou zástavby 10 metrů. Stěžovatelka jako stavebník užívá stavbu k ustájení jednoho koně. K němu má citový vztah odpovídající vztahu k jiným domácím zvířatům. Navíc nabízí drobnou místní službu ustájení koní jiných vlastníků, a to do celkového počtu čtyř dalších koní. Stěžovatelka již poskytnutí takových služeb opakovaně realizovala. Zdůrazňuje, že není jedinou osobou, která v dané lokalitě chová koně. V lokalitě Staré Boleslavi má chov koní dlouholetou tradici. Soud učinil kategorický závěr o chovu koně v místních společensko-geografických podmínkách, aniž zkoumal faktické podmínky v dané lokalitě. Městský soud tím navíc směřuje k absurdnímu závěru, že žádná osoba na území žádného města, bez ohledu na podmínky dané lokality, nesmí chovat koně. Podle stěžovatelky chov toho kterého zvířete je závislý na konkrétní podobě nemovitosti. Okruh domácích zvířat, které lze chovat v panelovém domě, se bude nepochybně odlišovat od okruhu domácích zvířat, které lze chovat v rámci nemovitosti s velmi rozsáhlým pozemkem, jež se nachází na okraji lesa. Zda zvíře může či nemůže své okolí zatěžovat emisemi nad míru přiměřenou poměrům, je pak otázkou civilního řízení (sousedská práva).

[11] Stěžovatelka soudu předložila odborné stanovisko České komory architektů (dále též „ČKA“) ze dne 18. 1. 2003. Podle něho je v územním plánu popis využití území proveden

zmatečně a pro praktické správní rozhodování je z větší míry nepoužitelný. Ze žádné části dokumentace k územnímu plánu prý nevyplývá, že jsou způsoby využití území stanoveny jako závazné regulační podmínky. Územní plán neskytá ani dostatečný podklad pro zamítnutí záměru stěžovatelky na umístění stavby stáje. Přesně nedefinované pojmy jako „drobné služby“ a územní plán jako celek dávají „neobvykle široké pole pro správní uvážení a pro správní rozhodnutí příslušnému správnímu orgánu“. Naopak městský soud výkladově nejasné pojmy vykládá ve smyslu maximálního omezení funkčního využití dané lokality. Funkční vymezení pozemků v dané lokalitě připouští poskytování konkrétně nevymezených služeb, kterými mohou dle stěžovatelky být též služby občasného ustájení koní třetích osob.

[12] Stěžovatelka dále upozorňuje na souhlasné stanovisko města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, jako pořizovatele územního plánu, ohledně souladu stavby stáje s územním plánem. Dle něj nebyl shledán rozpor s regulativy platné územně plánovací dokumentace. Takový subjekt může poskytnout sice subjektivní, nepochybně však „autorský“ výklad. Městský soud k této listině uvedl, že stanovisko, které byl oprávněn vydat starosta, nemusí být podloženo usnesením zastupitelstva. Žádným přesvědčivým způsobem se však nevypořádal s obsahem stanoviska.

[13] Konečně závěr městského soudu, že bylo stěžovatelkou zvoleno řešení umístění stavby, které neminimalizuje zásahy do výkonu vlastnických práv žalobců, je nepodložené za situace, kdy správní ani soudní spis, vyjma účelových tvrzení žalobců, nijak nedokládá, že by vůbec k nějakému omezení práv žalobců došlo.

[14] Stěžovatelka proto shledává napadený rozsudek nezákonným a navrhuje jeho zrušení.

[15] Stěžovatelka zároveň navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Tento návrh byl usnesením NSS ze dne 10. 11. 2010, čj. 1 As 96/2010 - 121, zamítnut.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný zopakoval své odůvodnění napadaného rozhodnutí. Co se týče povolení výjimky, není jeho rozhodnutí v rozporu se zákonem, poněvadž zde není stanovena žádná mezní hranice zastavěné plochy, nad kterou by nebylo možno již výjimku povolit. Podle závazných regulativů územního plánu stavba naplňuje požadavky jako maximální koeficient zastavení pozemku v rozsahu 20 % z celkové výměry pozemku a maximální výšky stavby 10 m. Stavba pro chovatelství (ustájení) zvířat je typickou stavbou, která je považována za stavbu způsobilou plnit doplňkovou funkci k rodinnému domu. Rozhodnutí stavebního úřadu obsahuje správní úvahu, že stavba určená pro ustájení koní do max. počtu 5 zvířat daný účel splňuje. Žalovaný také s využitím znalosti místních poměrů neshledal tento právní názor stavebního úřadu v rozporu se skutkovým stavem. Územní plán města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav připouští v dané funkční ploše povolování staveb pro drobné obchody a služby. Stavba stáje může být využívána i pro službu – ustájení koní ve vlastnictví jiných majitelů – a zprostředkovaně pro zdravotní služby – provozování hypoterapie. Objekt stáje splňuje oba závazné regulativy územního plánu pro danou plochu – koeficient max. zastavení pozemku v rozsahu 20 % z celkové výměry pozemku a výška stavby 10 m. Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou, že územní plán poskytoval prostor pro správní úvahu.

[17] Žalovaný nesouhlasí s názorem městského soudu, že chov koní není typickou doplňkovou funkcí bydlení v rodinném domě. Podle jeho názoru se v poslední době chovatelství těchto zvířat vrátilo do naší společnosti. Upozorňuje, že právní závěr městského soudu bude

určující pro posuzování podobných staveb pro chov koní u rodinného domu. Podle žalovaného bylo třeba vyjít z konkrétních místních podmínek. V dané lokalitě se nejedná o hustou zástavbu, pozemek, na kterém byla stavba dodatečně povolena, leží na samém okraji čistě obytného území v návaznosti na les. Nesousedí přímo s nemovitostmi žalobců, je navíc od nich umístěna v poměrně značné vzdálenosti. To vše snižuje možné negativní účinky stavby na okolí. Žalobní návrh musí obsahovat zřetelné důvody, kvůli kterým žalobci jako vlastníci sousední, přímo však nesousedící nemovitosti mají být zkráceni na svých právech. Takovéto konkrétní tvrzení však v žalobě není.

IV.

Stručné shrnutí vyjádření žalobců

[18] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti opakují chronologicky vývoj daného případu po skutkové stránce. Upozorňují, že stěžovatelka provedla stavbu stájí, aniž respektovala usnesení městského soudu v dřívější věci, kterým první žalobě podané žalobci a J. V. ve věci původního stavebního povolení přiznal dne 4. 10. 2004 odkladný účinek. Stěžovatelka přitom zahájila stavbu v letních měsících 2004 a v době přiznání odkladného účinku byla stavba v samém počátku. Namísto, aby práce zastavila, pokračovala v nich a na přelomu roku 2005 a 2006 stavbu dokončila. Stěžovatelka navíc nepřímou polemizuje i s předchozím rozsudkem městského soudu čj. 8 Ca 168/2004 - 109. Stěžovatelka má pravdu v tom, že není jedinou chovatelkou koní v lokalitě Staré Boleslavi. Neuvádí však již, že zmíněný chov se nachází na samém okraji města, v těsné blízkosti rychlostní komunikace R10, u slepého ramene Labe v bývalém zemědělském komplexu. Žalobci zdůrazňují nesnesitelný zápach od koňského odpadu, a to zejména v letních měsících. Navíc pro množství much není možné v létě otevřít okna a užívat si pohodu bydlení.

[19] Žalobci zpochybňují podezřelou rychlost stavebního řízení. Na jednu stavbu bylo již několikrát vedeno stavební řízení. Když se ho nepodařilo stavebníkovi ani tak získat, bylo to vyřešeno překvalifikováním stavby na stavbu doplňkovou. Tím byli ostatní dosavadní účastníci vyloučeni z řízení, v němž zůstal jako účastník jen stavebník a stavební úřad, a okamžitě bylo vydáno dodatečné povolení. Doplňková drobná stavba je přitom větší než dům, ke kterému patří. Dále uvádějí, že stanovisko ČKA není znaleckým posudkem a není závazné.

[20] Žalobci podali repliku též k vyjádření žalovaného. Upozorňují na rozpory v přístupu žalovaného k jedné a téže stavbě, kdy nejprve stavební povolení potvrdil, poté zrušil pro rozpor s hmotným právem a nakonec potvrdil dodatečné povolení stavby jako doplňkové stavby k rodinnému domu č. p. 411. Žalovaný přitom důvody tohoto rozdílného přístupu nevysvětluje. Není ani pravdou, jak tvrdí žalovaný, že stavba je umístěna v poměrně značné vzdálenosti od nemovitosti žalobců. Ve skutečnosti je tato vzdálenost 10 m. Dále zdůrazňuje, že snaha stěžovatelky o změnu územního plánu byla neúspěšná, pozemek stěžovatelky nebyl změněn z čistě obytné lokality na jinou kategorii. Místní obyvatelé si tedy uhájili nárok na zachování čistě obytné lokality. Žalovaný upřednostňuje osobní zájem stěžovatelky na úkor oprávněných a zákonných zájmů skupiny občanů. Jeho vyjádření a argumenty se v mnohém až nápadně shodují s argumentací stěžovatelky. Pokud si někdo postavil nebo koupil domek v čistě obytné lokalitě, nemá právo tuto lokalitu znehodnotit. Kůň bezesporu patří ke krásným zvířatům, to však neznamená, že protože má stěžovatelka ke koním „citovou vazbu“, skupina občanů se tomu musí podvolit a přizpůsobit.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Věc je nutno posuzovat podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a podle vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška OTP“). Rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu byla totiž vydána před 1. 1. 2007, kdy vstoupil v účinnost nový stavební zákon č. 183/2006 Sb.

[23] Nejvyšší správní soud zvážil vedle námitek stěžovatelky též názor žalovaného, podle něhož žaloba neobsahovala zřetelné důvody, kvůli kterým byli žalobci zkráceni na svých právech. Pokud jde o námitku nedostatku aktivní procesní legitimace, jde o problém, který by byl zdejší soud nucen posoudit i bez námítky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Městský soud zcela jistě postupoval v souladu se zákonem, jestliže implicitně vyhodnotil podmínky aktivní žalobní legitimace za splněné a žalobu věcně projednal. Požadavkům aktivní žalobní legitimace vyhoví každý, kdo tvrdí, že byl vydaným rozhodnutím přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předchozím řízení zkrácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86 (publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Na tomto podkladě je třeba uzavřít, že žalobci nepochybně splnili podmínky dle § 65 odst. 1 s. ř. s. V žalobě dostatečně určitě tvrdili, že rozhodnutím žalovaného byli přímo zkráceni na svých právech; v této souvislosti konkrétně a na příkladech upozorňovali, že budou stavbou stáje obtěžováni při výkonu svých vlastnických práv. Splnění aktivní věcné legitimace zdejší soud dále nepřezkoumával. Tato nebyla kasační stížností zpochybněna, a nejde ani o otázku, kterou by byl povinen vyhodnotit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud dále nejprve zvážil, zda městský soud mohl zpochybnit pravomocné rozhodnutí o povolení výjimky (**V.A.**). Po kladném závěru pak soud posoudil, zda posuzovaná stavba stáje je či není doplňkovou stavbou ve smyslu stavebněprávních předpisů (**V.B.**). Dále se soud vyjádřil k problematice závazných částí územního plánu vydaného obecně závaznou vyhláškou ve vztahu k stavbě stěžovatelky (**V.C.**). Všechny otázky byly posouzeny jako námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V.A.

Bylo v pravomoci městského soudu posoudit správnost rozhodnutí o povolení výjimky?

[25] Stěžovatelka argumentuje tím, že doplňkový charakter stavby stáje je definován rozhodnutím stavebního úřadu o povolení výjimky ze dne 9. 5. 2006, vydaného podle § 138a odst. 2 a 3 stavebního zákona. Toto správní rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 5. 2006, jeho právní moc trvá doposud. Rozhodnutí o povolení výjimky definuje ve vlastním výroku stavbu jako doplňkovou, pro kterou je povolena výjimka z výměry zastavěné plochy. Tehdy platný stavební zákon takovouto výjimku umožňoval. Rozhodnutí o povolení výjimky

musí být respektováno, ale městský soud jej ignoruje. Navíc se ani nevypořádal s trvajícím platností tohoto rozhodnutí.

[26] K této námitce uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[27] V souzené věci postupoval městský soud dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. V řízení o povolení výjimky neměli žalobci postavení účastníků řízení; okruh účastníků řízení o povolení výjimky z vyhlášky OTP byl stanoven odlišně (užším způsobem) ve srovnání s okruhem účastníků řízení o odstranění stavby, kde stavební úřad postupoval v souladu s § 59 stavebního zákona, ve znění zákona č. 422/2002 Sb. (k tomu srov. blíže rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2008, čj. 3 As 30/2006 - 148).

[28] Kasační námitka je tedy nedůvodná. Městský soud postupoval správně, pokud přezkoumal k žalobní námitce také zákonnost rozhodnutí o výjimce, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, neboť soud tímto rozhodnutím nebyl sám vázán a zákon neumožňoval žalobcům napadnout rozhodnutí o výjimce samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

[29] Pokud stěžovatelka namítá trvajícím platnost rozhodnutí o povolení výjimky, možno k tomu uvést, že § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku (shodně rozsudek ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005 - 83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS, právní věta II.).

V.B.

Stavba stáje jako stavba drobná a výjimky z obecných technických požadavků

[30] Stěžovatelka dále zpochybňuje správnost závěru městského soudu, podle něhož stavba stáje nebyla v daném případě stavbou doplňkovou.

[31] Stěžovatelka opakovaně nazývá stavbu stáje stavbou doplňkovou, pomíjí však zákonnou definici této stavby. Zákon totiž hovořil o těchto stavbách nikoliv jako o stavbách doplňkových, ale jako o tzv. drobných stavbách. Podle § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona (ve znění zákona č. 362/2003 Sb.) jsou tzv. „drobnými stavbami“ *stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, a to stavby s jedním nadzemním podlažím, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16 m² a výška 4,5 m.* Stavební zákon v § 139b odst. 8 považoval za drobné stavby mj. též oplocení, připojení drobných staveb na rozvodné sítě a kanalizaci stavby hlavní, nástupní ostrůvky hromadné veřejné dopravy, přejezdy přes chodníky, propustky apod. Podle § 139b odst. 9 se naopak za drobné stavby nepovažovaly mj. stavby garáží. Jak uváděla právní doktrína, prvotním kritériem drobné stavby byla její doplňková funkce k stavbě hlavní, zatímco dodržení stanovených objemových kritérií bylo druhotné; splněno však muselo být obojí (Doležal, J. – Mareček, J. – Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha 2005, s. 245).

[32] Zákonné podmínky drobné stavby reprodukovala a dále rozvíjela též vyhláška OTP. Její § 50 odst. 8 (ve znění do 30. 12. 2006) stanovil, že na *pozemku se stavbou rodinného domu se 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.

[33] Smyslem vymezení drobných staveb bylo zjednodušení územního a stavebního řízení. Na tyto stavby se nevyžadovalo územní rozhodnutí [§ 32 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], bylo je možno provádět svépomocí (§ 44 odst. 3), k jejich realizaci postačilo zásadně ohlášení stavebnímu úřadu [§ 55 odst. 2 písm. a), srov. však § 57]. Menšímu významu drobných staveb odpovídaly též mírnější správní tresty (srov. § 105 a § 106).

[34] Stavba stáží s ohledem na svou zastavěnou plochu nesplňovala požadavky na drobnou stavbu. Podle § 138a odst. 2 a 3 stavebního zákona bylo možno povolit výjimku z obecných technických požadavků na výstavbu 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. O výjimekách z obecných technických požadavků rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci v dohodě se správním orgánem, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, jichž se odchýlné řešení dotýká. Ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP (cit. v bodě [32] shora) bylo výslovně vypočteno v § 61 téže vyhlášky mezi těmi ustanoveními, z nichž bylo možno za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona v odůvodněných případech povolit výjimku. Proto je správný závěr, podle něhož výjimku bylo možno povolit též z požadavku maximální zastavěné plochy. Stejný závěr učinil i městský soud, tento závěr má oporu i v judikatuře NSS (obdobně rozsudek ze dne 18. 2. 2005, čj. 4 As 33/2003 - 106; nedávno pak rozsudek ze dne 21. 7. 2010, čj. 6 As 5/2009 – 102: „*Výjimku z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP je [...] 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.*“).

[35] Smyslem výjimek byl a je fakt, že obecně stanovené technické požadavky na výstavbu mohou být v řadě případů dle místních okolností příliš přísné. Možnost povolit výjimku předpokládá posouzení konkrétních okolností případu a zohlednění místních podmínek a vhodnosti stavby v dané lokalitě a typu zástavby. Jiná situace bude při umístění 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. 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 (srov. v bodě [34] cit. rozsudek čj. 6 As 5/2009 – 102).

[36] Odpověď na otázku, zda stavba stáje se zastavěnou plochou 337 m² může být „drobnou stavbou“, je ve světle shora podaných právních úvah jednoduchá. Je jistě pravda, že při rozhodování správního orgánu o povolení výjimky je zde prostor pro správní uvážení. Nejvyšší správní soud je nicméně přesvědčen, že možnost povolit výjimku z požadavku zastavěné plochy není neomezená. Jak správně poznamenává městský soud ve svém rozsudku, výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu právního omezení „drobné“ stavby plnící doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. Stavba zákonem nazvaná jako „drobná“ musí i z čistě sémantického významu být stavbou zřetelně menších rozměrů než stavba hlavní. Z textu zákona lze dovodit charakter či objem klasických drobných staveb. Jako drobná stavba je výslovně pojmenováno oplocení [§ 139b odst. 8 písm. b) stavebního zákona], ale ne již

garáž (§ 139b odst. 9 stavebního zákona). Také z účelového hlediska jsou drobné stavby jen jakýmsi „přílepkou“ či doplněními funkce hlavní stavby. Příkladem budou zahradní domky, altánky, drobné zídky nebo i zahradní bazén.

[37] V daném případě je skutečná zastavěná plocha stavby stájí podle žádosti stěžovatelky (stavebníka) 337 m² oproti zákonem stanoveným 16 m². To je 21krát více. Rozhodnutí žalovaného o povolení výjimky je jistě správné v tom, že při rozhodování o výjimce z celkové zastavěné plochy bude hrát svou roli i celková rozloha pozemku, na kterém se staví. Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti však správně upozorňují na absurditu rozhodnutí o povolení výjimky, podle něhož „drobná stavba“ plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, je, co se týče zastavěné plochy, větší než samotná stavba hlavní. Stavební úřad ve svém rozhodnutí o výjimce ze dne 9. 5. 2006 tuto skutečnost zcela pominul. Byl si jí však dobře vědom; uvádí totiž, že rodinný dům tvoří cca 4 % zastavěnosti pozemku, zatímco „doplňková stavba“ cca 5 %. Naprosto popřen by byl také smysl zjednodušených zákonných procedur při plánování a realizaci drobných staveb (bod [33] shora), pokud by zdejší soud akceptoval výklad žalovaného, že „drobnou“ stavbou může být i takto rozlehlá stavba stáje pro pět koní. Správní uvážení nemůže být bezbřehé. Nutno připomenout, že dle výslovné zákonné dikce napadené správní rozhodnutí soud zruší i tehdy, zjistí-li, že správní orgán zneužil správní uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[38] Nutno zdůraznit, že povolení výjimky z § 50 odst. 8 vyhlášky OTP přichází v úvahu jen v odůvodněných případech, což zákonitě vyžaduje také příslušné odůvodnění rozhodnutí, kterým se taková výjimka uděluje (viz rozsudek čj. 4 As 33/2003 - 106, cit. v bodě [34] shora). Stavební úřad se však v řízení vůbec nezabýval otázkou účelu sledovaného obecnými technickými požadavky v jejich ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Kromě doslovné reprodukce jednotlivých právních předpisů se omezil jen na (blíže nerozvedené) „využití doplňkového objektu“ a celkovou zastavěnost pozemku stěžovatelky (4 % rodinný dům plus 5 % objekt stáje, když max. zastavitelnost pro tuto lokalitu je 20 %). Účelem § 50 odst. 8 vyhlášky OTP není „doplňkovost“ stavby. Účelem je ochrana vzhledové a uživatelské kvality bezprostředního okolí rodinných domů, zachování estetiky pozemků s rodinnými domy, kvalitního a klidového prostředí v obytné zástavbě (blíže viz v bodě [34] cit. rozsudek čj. 6 As 5/2009 - 102). Stručné rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky zůstalo v těchto ohledech zcela nepřezkoumatelné.

[39] Nejvyšší správní soud se nevyjadřuje k otázce, zda dle okolností a místních poměrů by bylo lze povolit výjimku pro rozměrově menší stavbu ustájení pro koně. Stejně tak se svým rozsudkem nevyjadřuje ani k otázce, zda chov koní je či není v českých společensko-geografických podmínkách spjat s lokalitou města, či přinejmenším s okrajovou částí menšího města, k čemuž ho stěžovatelka ve své kasační stížnosti vyzývá. Tyto otázky nejsou pro posuzovanou věc vůbec podstatné. Stavba stáje o shora popsáných rozměrech, které jsou dokonce podstatně větší než v případě stavby hlavní, nemůže být drobnou stavbou ve smyslu stavebněprávních předpisů. To bez ohledu na to, pro jaké zvíře je určena. Ani stavební úřad nemůže při výkonu své pravomoci popřít hranice, které mu dává obecné zákonné vymezení drobné stavby. V každém případě úvaha stavebního úřadu srovnávající boudu pro psa a stáj pro koně je zcela absurdní. I v době, kdy koně byli běžnou součástí lidského života, nepodléhaly stáje pro koně stejné regulaci jako psí boudy (srov. např. § 61 zákona č. 40/1886 ř. z., jímžto se vydává stavební řád pro král. hlavní město Prahu a pro města Karlín, Smíchov, král. Vinohrady, Žižkov, pak pro místní obce Košíře, Třešovice s Třešovičkami, Břevnov s Týnkou, Dejvice, Bubeneč, Libeň, Troju, Vršovice, Nusle a Pankrác, Michle a Podolí).

Závaznost územního plánu a souhlasné stanovisko starosty

[40] Stavební úřad dospěl k závěru, že stavba stáží splňuje zákonné požadavky na drobnou stavbu. Žalovaný toto posouzení nezměnil. Stavební úřad současně dospěl k závěru, že na stavbu stáží jako na „stavbu doplňkovou“ se nevztahují závazné požadavky územního plánu. Žalovaný naproti tomu bez detailnějšího odůvodnění soulad s územním plánem posoudil a dospěl k závěru, že stavba stáží není v rozporu se závaznými požadavky územního plánu. Klíčovým důvodem podle žalovaného bylo to, že město jako pořizovatel přehodnotilo ve svém vyjádření názor na dodatečné povolení stavby, s tím, že předložený záměr není v rozporu s regulativy platné územně plánovací dokumentace. Žádný jiný důvod pro soulad s územním plánem žalovaný neuvedl.

[41] Stěžovatelka obdobně jako žalovaný zmiňuje stanovisko starosty, podle něhož není umístění stavby rozporné s územním plánem. Stěžovatelka v kasační stížnosti upozorňuje, že starosta podal sice subjektivní, nepochybně však „autorský“ výklad územně plánovací dokumentace.

[42] Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 5. 9. 2005, ve kterém po prvním zrušovacím rozsudku městského soudu zrušil stavební povolení ze dne 5. 2. 2004 (bod [1] shora), mj. uvedl, že je nesprávný závěr stavebního úřadu, podle něhož zřízení stáje pro koně není v území čistě obytném zakázáno, neboť územní plán se chovem jakýchkoliv zvířat nezabývá. S ohledem na charakteristiku využití území v územním plánu („Výlučně bydlení ve všech typech zástavby“) dospěl k závěru, že územní plán nepřipouští žádné jiné aktivity, ať již zemědělského, průmyslového nebo jiného charakteru (s. 7 rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2005). V novém rozhodnutí, opět zrušeném městským soudem, však žalovaný dospěl k opačnému závěru, a to výlučně s odvoláním na stanovisko města podepsané starostou.

[43] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož stanovisko města podepsané starostou, vydané bez schválení zastupitelstvem, bylo možné použít ve stavebním řízení. Bylo jej ostatně možné použít též jako důkaz v řízení před soudem. Takovéto stanovisko však nemůže poskytnout autoritativní výklad územního plánu, jak se mylně domnívá žalovaný i stěžovatelka. Předně nutno říci, že starosta není tvůrcem územního plánu. Pořizovatelem územního plánu sídelního útvaru Brandýs nad Labem-Stará Boleslav z roku 1996 byl podle § 16 stavebního zákona v tehdy platném znění Městský úřad Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, územní plán pak byl schvalován okresním úřadem [§ 26 odst. 2 stavebního zákona], resp. v roce 2006 mohly být jeho změny schváleny zastupitelstvem obce v samostatné působnosti [§ 26 odst. 2 stavebního zákona; § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění do 31. 12. 2006]. Stanovisko starosty jako statutárního orgánu obce proto nemůže poskytovat jakkoliv autoritativní výklad schválené územně plánovací dokumentace. Autentický výklad právních předpisů ostatně v českém právním řádu jako rozporný s principem dělby moci naprosto absentuje. To lze přiměřeně vztáhnout též na neexistenci autentického výkladu opatření obecné povahy. Stanovisko starosty sepsané za obec může například sloužit jako důkaz, že určitá činnost v obci je či není obvyklá (např. chov koní v její okrajové části), nemůže však poskytnout závazné vodítko pro interpretaci územně plánovací dokumentace. Tu musí interpretovat k tomu kompetentní správní orgány a zákonnost jejich interpretace pak musí přezkoumávat správní soudy.

[44] Jediný argument žalovaného ve prospěch změny jeho původního názoru o nesouladu s územním plánem je tedy nesprávný. Žalovaný jiný argument pro změnu svého právního názoru neposkytl, otázkou souladu s územním plánem se ani blíže nezabýval. Proto lze k tomu dále jen

obecně uvést, že regulativy, jako součást obecně závazné vyhlášky schvalující územní plán, stanoví závazné části územního plánu. Toto vymezení znamená, že stavby pro jiný účel v dané lokalitě nelze realizovat. Je výlučným právem obce stanovit územním plánem urbanistickou koncepci, řešit přípustné či nepřípustné funkční využití ploch. Stavební úřad je povinen v řízení o povolení stavby požadavky závazné části územního plánu respektovat. Regulativy lze změnit zákonem stanovenou procedurou pro změnu územního plánu, nikoliv ovšem mimo tuto proceduru výkladovým stanoviskem starosty (obecně k této problematice srov. např. rozsudek MS v Praze ze dne 25. 11. 2005, čj. 9 Ca 187/2004 - 56, publ. pod č. 1029/2007 Sb. NSS, resp. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 7 As 41/2008 - 201).

[45] Stěžovatelka na oporu své argumentace přikládá odborné stanovisko ČKA ze dne 18. 1. 2003. Toto stanovisko poskytuje právní názor na interpretaci územního plánu sídelního útvaru Brandýs nad Labem-Stará Boleslav. Stěžovatelka upozorňuje, že městský soud „kupodivu“ interpretuje nejasné pojmy územního plánu přesně opačně, tedy ve smyslu maximálního omezení funkčního využití dané lokality. Nejvyšší správní soud vyhodnotil předložené stanovisko jako právní argument, který stěžovatelka přebírá jako vlastní a dále rozvíjí pro svou kasační stížnost. Nutno k tomu upozornit, že výklad městského soudu nebyl v dané věci nijak překvapivý, naopak vycházel z předchozího výkladu územního plánu žalovaným (bod [42] shora). Tento výklad městský soud sdílel, kriticky rozebral rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil, změna právního názoru žalovaného, která vyšla pouze a jen ze stanoviska starosty k interpretaci územního plánu, nebyla správná. Lze jen zopakovat již uvedené, tedy že územní plán musí interpretovat k tomu kompetentní správní orgány, a zákonnost jejich interpretace pak musí přezkoumávat správní soudy. V nyní posuzované věci však stavební úřad soulad s územním plánem nevzal v úvahu, neboť to podle něj nebylo s ohledem na „doplňkovost“ stavby třeba. Žalovaný pak svůj původní právní názor překvapivě změnil na základě jednoho jediného důvodu, který však nebyl pro interpretaci územního plánu vůbec relevantní (stanovisko města podepsané starostou).

[46] Pokud stěžovatelka dále zpochybňuje závěr městského soudu, podle něhož prý zvolila umístění stavby, které neminimalizovalo zásahy do výkonu vlastnických práv žalobců, je k tomu možno jen stručně uvést, že tato úvaha městského soudu je pro nyní posuzovanou kauzu nadbytečná. Samotná nepodloženost této úvahy, na kterou stěžovatelka upozorňuje, však nijak nezpochybňuje celkovou zákonnost rozsudku městského soudu. Ten dospěl k závěru o nezákonnosti dodatečného povolení stavby stájí, přičemž jeho eventuální další úvahy byly již jen povahy doplňkové.

VI.

Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému nevznikly v průběhu řízení náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalobci dosáhli v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelce. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za dva úkony právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti a replice k vyjádření

žalovaného, a náhradě hotových výdajů, ve výši 2 x 2100 Kč a 2 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy 4800 Kč. Protože advokát žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 960 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), na celkovou částku 5760 Kč. Ke splnění povinnosti byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 27. ledna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu