



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. T.**, zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti: **I) M. H.** a **II) P. H.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2020, č. j. 6 A 90/2016 – 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 3. 2016, č. j. MHMP-488118/2016, změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, odboru výstavby (dále jen „*stavební úřad*“), ze dne 29. 9. 2015, č. j. MCP6 06677/2015, tak, že nahradil původní text (vymezující stavbu) v rozhodnutí stavebního úřadu takto: „*novostavba garáže na pozemku parc. č. XA v k. ú. D., jako doplňková stavba k domu č.p. X umístěného na pozemku č. parc. XB v k. ú. D. (dále jen stavba)*“; a ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Rozhodnutím stavebního

úřadu byla povolena vymezená stavba k žádosti osob zúčastněných na řízení jako stavebníků.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 31. 3. 2020, č. j. 6 A 90/2016 – 33, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž stavba překračuje maximální přípustnou zastavěnost pozemku stavbami ve výši 26 %. Nejprve konstatoval, že tuto podmínku stanoví v bodě 8. příslušné územní rozhodnutí o umístění stavby ze dne 25. 7. 2014, č. j. MCP6 058383/2014 (dále jen „*územní rozhodnutí*“).

[4] Uvedl, že žalobcem uváděný rozměr zastavěné plochy rodinného domu včetně terasy neodpovídá projektové dokumentaci. Není zřejmé, z jakých podkladů žalobce při výpočtu tohoto údaje vycházel, a jak k výsledku uvedenému v žalobě dospěl. Žalobce totiž v žalobě tvrdil, že celková zastavěná plocha pozemku činí zhruba 193 m², a proto byla – při celkové výměře pozemku 684 m² – podmínka zastavěnosti ve výši 26 % porušena.

[5] Městský soud odkázal na podklad, z něhož žalovaný při výpočtu údajů o zastavěné ploše vycházel, jímž je výkres *D.2 – Situace – zastavěná plocha* z projektové dokumentace, založený ve správním spisu. Na základě tohoto podkladu znovu vypočítal podíl celkové zastavěné plochy (včetně novostavby garáže). Dospěl přitom k výsledku, že celková zastavěná plocha činí 178,2575 m² (tj. nikoli 193 m², jak tvrdil žalobce), což při celkové výměře pozemku 684 m² činí 26,061 %. Stavební povolení je proto v souladu s územním rozhodnutím, neboť odchylka o velikosti 0,061 % je zanedbatelná.

[6] Žalobce též namítal, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu s § 129 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – dále jen „*stavební zákon*“, neboť stavba byla zahájena již před jeho vydáním. Stavební řízení mělo být proto zastaveno a stavební úřad měl zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona. Žalobce to dovozoval ze skutečnosti, že osoby zúčastněné na řízení zahájily úpravu rozšíření vjezdu na pozemek a zpevnění plochy (dále společně jen „*úpravy pozemku*“) v souvislosti se stavbou garáže ještě před vydáním rozhodnutí žalovaného.

[7] Městský soud k tomu uvedl, že úpravy pozemku předvídalo územní rozhodnutí v bodech 12 a 13. Šlo jen o takové úpravy, které podmiňují řádné užívání stavby – garáže; samo rozšíření vjezdu na pozemek však stavebnímu řízení nepodléhá. Ani uvedení těchto úprav ve stavebním povolení (vydávaném na hlavní stavbu garáže) nemůže způsobit podmíněnost realizace těchto úprav stavebním povolením, pokud stavební zákon takový režim pro daný typ stavebních úprav nevyžaduje. Proto žalovaný nepochybil, pokud rozhodnutí stavebního úřadu svým rozhodnutím částečně změnil, ve zbytku potvrdil a nezahájil řízení o odstranění stavby.

pokračování

[8] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které lze z hlediska jejich obsahu podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Opakuje své tvrzení, že stavba nesplňuje podmínku územního rozhodnutí, dle které celková zastavěná plocha pozemku rodinného domu bude nejvýše 26 %. Nesouhlasí s výsledkem výpočtu, který provedl městský soud, podle něhož činí zastavěná plocha celkem 178,2572 m² (městský soud v napadeném rozsudku přesněji uvedl 178,2575 m² – pozn. NSS). Podle stěžovatele se v případě domu jedná o zastavěnou plochu o výměře 12,58 x 9,58 m, což jsou údaje obsažené v (stěžovatelem blíže neupřesněné – pozn. NSS) „dokumentaci stavby“. Zastavěnou plochu lze ověřit i v katastru nemovitostí, přičemž stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil „informace o pozemku“ parcelní č. XB. Zastavěná plocha domu tedy činí podle stěžovatele 117 m², nikoli městským soudem uváděných 113,5125 m². Poté stěžovatel provádí vlastní výpočet zastavěné plochy tak, že sčítá zastavěnou plochu domu (117 m²), terasu (21,535 m²) a zastavěnou plochu garáže (43 m²), a dochází k výsledné zastavěné ploše o výměře 181,5 m², která překračuje výše uvedený limit 26 %.

[10] V druhé kasační námitce vytýká městskému soudu, že nesprávně posoudil i jeho žalobní bod, že stavba již byla zahájena úpravami pozemku před právní mocí stavebního povolení, a proto stavební povolení nebylo možné vydat, respektive potvrdit v odvolacím řízení. Městský soud *mimoběžně* odkazuje na podmínky územního rozhodnutí, ačkoli to není rozhodné. Rozhodné totiž je, že dané úpravy jsou předmětem **stavebního povolení** (důraz přidal stěžovatel). Z něho stěžovatel cituje část, podle níž stavba zahrnuje i úpravy pozemku (tj. rozšíření vjezdu na pozemek parc. č. XA k. ú. D. a realizaci příjezdové zpevněné plochy do garáže zatravněvacími dlaždicemi a zpevněné plochy před garáží z kartáčovaného betonu).

[11] Jestliže bylo provádění těchto úprav zahájeno před právní mocí stavebního povolení, nebylo možné následně tyto části stavby tímto stavebním povolením povolit. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na § 4 odst. 1 stavebního zákona. Není správné tvrzení městského soudu, že stavební zákon neupravuje režim pro dané stavby (míněno úpravy pozemku), protože tento zákon je upravuje v § 4 odst. 1 s tím, že se takové stavby projednají v režimu stavby hlavní. Z uvedeného stěžovatel dovozuje, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v rozporu s § 129 odst. 1 a 2 stavebního zákona a pro tuto vadu měl městský soud toto rozhodnutí zrušit.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek za věcně správný a řádně odůvodněný. K prvnímu kasačnímu důvodu uvádí, že městský soud správně vypočetl zastavěnou plochu z výkresu D.2, který byl součástí projektové dokumentace. Stěžovatelem uváděné rozměry rodinného domu a rizalit (výstupků) nemají oporu ve spisu, respektive v projektové dokumentaci. Rodinný dům není ve tvaru pravidelného obdélníku, respektive nemá po celé délce délku 12,85 m (ta je pouze v šířce 4,65 m, v ostatním je délka rodinného domu 9,90 m). Ve „*vykousnuté*“ části rodinného domu je realizována terasa. Jak plyne z výpočtu stěžovatele, ten uvedenou terasu započítal dvakrát, jednou v ploše rodinného domu a podruhé samostatně. Tím došel k odlišnému

výsledku. Pokud jde o údaje v katastru nemovitostí, zastavěná plocha je zde započítána včetně části terasy. Kdyby se však zastavěná plocha správně vypočetla toliko z údajů v katastru nemovitostí, celková zastavěná plocha by činila pouze $117 \text{ m}^2 + 43 \text{ m}^2 = 160 \text{ m}^2$.

[13] Co se týče druhé námitky ohledně zahájení úprav pozemku, žalovaný odkazuje na § 80 odst. 3 písm. e) stavebního zákona, podle něhož tam vymezené úpravy pozemků nepodléhají stavebnímu povolení. Takovou úpravou je i úprava pozemku vymezená v územním rozhodnutí, na níž stavebníci zahájili práce před právní mocí stavebního povolení. Realizaci zpevněné plochy, ať již před vjezdem do garáže nebo v půdorysu budoucí stavby garáže nelze považovat za zahájení stavby garáže samotné.

[14] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou. V ní popírá, že by při výpočtu zastavěné plochy pozemku započítával terasu dvakrát. Terasa se skutečně nachází ve „vykousnuté“ části domu, takže je zřejmé, že není započítávána do zastavěné plochy domu dle údajů z katastru nemovitostí. Poté znovu předkládá svůj výpočet zastavěné plochy, jehož výsledkem je její celková výměra $181,5 \text{ m}^2$. Dále polemizuje se žalovaným, který podle něj „zcela mimoběžně“ odkazuje na územní rozhodnutí, a znovu cituje ze stavebního povolení část zmiňující příslušné úpravy pozemku. Podle stěžovatele není rozhodné, že tato část stavby by samostatně nepodléhala povolení, protože je naopak rozhodné, že byla **součástí dané stavby** (důraz přidal stěžovatel – pozn. NSS) dle stavebního povolení.

[15] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[16] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] První kasační námitka se týká překročení maximálního povoleného zastavění plochy. Nejvyšší správní soud ověřil z žaloby, že v ní stěžovatel provedl jiný výpočet zastavěné plochy, než jak učinil v kasační stížnosti. V žalobě uvedl, že garáž ($43,1 \text{ m}^2$) spolu s rodinným domem včetně terasy (cca 150 m^2) dává větší zastavěnou plochu (cca 193 m^2), než je přípustných 26 %. Na to reagoval městský soud vlastním výpočtem, v němž dospěl k výsledku $178,2575 \text{ m}^2$ celkové zastavěné plochy. Tento výpočet se opírá o podklady ve správním spise a koresponduje i výpočtu v rozhodnutí žalovaného.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že výše uvedený výpočet zastavěné plochy městského soudu je správný a opírá se o konkrétní relevantní podklady. Městskému soudu

pokračování

je třeba přisvědčit i v tom, že stěžovatel v žalobě neopřel své konkurující výpočty o žádný konkrétní podklad.

[20] V kasační stížnosti stěžovatel provedl **zcela nový výpočet**, který opírá o údaje dle katastru nemovitostí. Zatímco tedy v žalobě stěžovatel vyčíslil celkovou zastavěnou plochu pozemku jako 193 m², v kasační stížnosti již předkládá výpočet jiný, podle něhož tento údaj činí 181,5 m²; nicméně i upravený výpočet vede podle něj k výsledku, jenž by byl porušením podmínky maximálního podílu 26 % zastavěné plochy z celkové plochy pozemku. První výpočet (v žalobě) stěžovatel neopíral o žádný konkrétní podklad, pouze obecně odkázal na „*dokumentaci stavby*“. Teprve druhý výpočet, provedený v kasační stížnosti, opřel o údaje získané z katastru nemovitostí.

[21] Než Nejvyšší správní soud přikročil k věcnému vypořádání této kasační námitky, musel se zabývat její přípustností. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen [...] o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Z výše podaného výkladu je zřejmé, že stěžovatel v kasační stížnosti změnil svůj výpočet zastavěné plochy a nově tento výpočet opřel o údaje v katastru nemovitostí. Tento způsob výpočtu stěžovatel v žalobě neuplatnil a městský soud se k němu nemohl vyjádřit. Není přitom pochyb, že stěžovateli – pokud má tento výpočet za věcně správný – nic nebránilo v tom, aby jej předestřel již v žalobě. Tato kasační námitka je proto nepřípustná dle citovaného ustanovení s. ř. s.

[22] Takové posouzení kasační námitky přitom není nepřiměřeně formalistické. Příslušný žalobní bod v žalobě stěžovatele nelze chápat v obecnosti – pouze jako tvrzení o nespecifikovaném chybném výpočtu zastavěné plochy ze strany žalovaného. Naopak toto tvrzení spočívalo právě v předestření **konkrétního výpočtu** stěžovatele, k němuž se městský soud obsáhle vyjádřil v odstavcích 19 až 26 napadeného rozsudku. Úlohou Nejvyššího správního soudu je posoudit zákonnost napadeného rozsudku v mezích uplatněných kasačních námitek, a z toho důvodu nelze připustit, aby stěžovatel mohl předkládat až v řízení o kasační stížnosti zcela nové způsoby výpočtu určitého údaje, které v žalobě nebyly uplatněny, ač uplatněny být mohly, a které proto městský soud nemohl posuzovat. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 plyne, že „[p]o *aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu.*“

[23] Obsah druhé kasační námitky lze shrnout tak, že se stěžovatel domnívá, že zahájení úprav pozemku před právní mocí stavebního povolení bylo „černou stavbou“ (tj. stavbou bez povolení či ohlášení), stavební úřad měl zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona a rozhodnutí žalovaného (jímž – kromě formulační změny – zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu) je nezákonné. Stěžovatel přitom nerozporuje, že dané úpravy pozemku stavebnímu povolení či ohlášení

nepodléhaly; má však za to, že byly zahájeny předčasně a nezákonně, neboť (a) byly výslovně zmíněny ve stavebním povolení, a (b) přímo souvisejí s hlavní stavbou (tj. novostavbou garáže), která sama povolení podléhala.

[24] Předně není pravdou, že by byla „*mimoběžná*“ argumentace žalovaného a krajského soudu ohledně územního rozhodnutí, jež výslovně předvídá provedení úprav pozemku. Tato argumentace zjevně míří k tomu, že úpravy pozemku již byly předvídány územním rozhodnutím a z tohoto hlediska tedy stavebníci nevyvíjeli „svévolnou“ stavební činnost. Naopak pouze jen na svoje náklady a riziko připravovali pozemek k tomu, aby byla zajištěna funkčnost novostavby garáže (příčemž je nesporné, že sama stavba garáže stavebnímu povolení podléhala).

[25] Co se týče skutečnosti, že úpravy pozemku byly výslovně zmíněny ve stavebním povolení, tato skutečnost nemůže změnit právní povahu těchto úprav, totiž že nevyžadují rozhodnutí o změně využití území či územní souhlas [§ 80 odst. 3 písm. e) stavebního zákona], ani stavební povolení nebo ohlášení [§ 103 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve spojení s § 80 odst. 3 písm. e) téhož předpisu]. Stěžovatel přitom nesporně vlastní povahu úprav pozemku z hlediska aplikace odkazovaných ustanovení stavebního zákona.

[26] Přísnější právní režim úprav pozemku, jehož se *de facto* stěžovatel dovolává (tj. aby podléhaly stavebnímu povolení) nemůže způsobit ani aplikace § 4 odst. 1 stavebního zákona, na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje. Podle příslušné části tohoto ustanovení *[p]okud je spolu se stavbou hlavní předmětem žádosti nebo ohlášení soubor staveb, stavební úřad všechny stavby projedná v režimu stavby hlavní*. Toto ustanovení tedy předepisuje nutnou (obligatorní) koncentraci řízení tak, aby zejména z hlediska jeho hospodárnosti a efektivity stavební úřad v jednom řízení rozhodoval o žádosti či žádostech týkajících se **všech staveb v rámci jednoho souboru**. Účelem ustanovení naopak není a nemůže být zpřísnění režimu pro takové stavební činnosti (jako jsou příslušné úpravy pozemku v dané věci), které nepodléhají ohlašovacímu či povolovacímu režimu, jakkoli mohou se stavbami povolovanými (ohlašovanými) v budoucnu tvořit jeden funkční celek. Takové zpřísnění by zákonodárce musel stanovit bezrozporným výslovným vyjádřením právní normy, k čemuž zjevně nedošlo.

[27] Nakonec stěžovateli nelze přisvědčit ani v dílčím argumentu, že stavební úřad měl kvůli předčasně zahájeným úpravám zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona. Předně stěžovatel neupřesnil, který ze zákonných důvodů [uvedených v písmenech a) až g) odkazovaného ustanovení] pro odstranění stavby by vůbec připadal v úvahu. Bez dalšího je vyloučen důvod dle písmene **b)**, jenž se týká *stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním*. Protože úpravy pozemku nevyžadují stavební povolení či ohlášení (jak podrobněji vyloženo výše), tento důvod nepadá do úvahy. Jen čistě teoreticky by bylo možné uvažovat o aplikaci § 129 odst. 1 písm. **d)** stavebního zákona, jenž se týká *stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy*. Stěžovatel však nepřednesl žádné tvrzení, které by svědčilo o tom, že vlastní provádění úprav pozemku proběhlo v rozporu s právními předpisy

pokračování

(vyjma těch tvrzení, o nichž je pojednáno výše, a jež jsou z důvodů tam uvedených nedůvodná). Ani jiné důvody pro nařízení odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 stavebního zákona nepřipadají v úvahu s ohledem na skutkové okolnosti dané věci, ostatně stěžovatel žádné konkrétní důvody – jak již bylo řečeno – neuvedl.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[29] O nákladech řízení mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II. tohoto rozsudku).

[30] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Nejvyšší správní soud těmto osobám žádnou povinnost neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jim právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 11. ledna 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu