



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **F. S.**, zastoupen JUDr. Janou Dudovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Kouty 67, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2019, č. j. JMK 99852/2019, sp. zn. S-JMK 70423/2019 OUPSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2021, č. j. 30 A 118/2019 – 85,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 8. 4. 2019 požádal o provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí podle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), ve věci rozhodnuté Městským úřadem Znojmo, odborem výstavby (dále jen „*stavební úřad*“) dne 18. 5. 2015, pod č. j. MUZN 38177/2015. Tímto rozhodnutím bylo nařízeno odstranění jeho stavby s názvem *Objekt individuální rekreace, zděné oplocení a zpevněné plochy, D.*, nacházející se na pozemku st. p. XA, XB, par. č. XC, XD, v katastrálním území D. u Z. (dále jen „*stavba*“). Toto rozhodnutí nabylo právní moci a bylo přezkoumáno soudem. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, č. j. MUZN 41900/2019 (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), zastavil „řízení o novém řízení a novém rozhodnutí ve věci rozhodnuté“. Žalovaný v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 3. 7. 2019, č. j. JMK 99852/2019, sp. zn. S-JMK 70423/2019 OUPSŘ, změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že přeformuloval věcný výrok, že se zastavuje „řízení o novém řízení a novém rozhodnutí ve

věci rozhodnuté rozhodnutím Městského úřadu Znojmo, odboru výstavby, pod spis. Zn. SMUZN Výst.15190/2011-Mx, č. j. MUZN 38177/2015, ze dne 18. 5. 2015, které nabylo...“. Dále upřesnil citaci správního řádu a změnil adresu účastníka řízení; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobou se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného o zastavení nového řízení a povolení nového řízení s návrhem na vydání nového rozhodnutí. Argumentoval tím, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud správní orgány považovaly žalobcova tvrzení za zmatečná, měly ho vyzvat k doplnění žádosti podle § 37 odst. 3 správního řádu. Dle jeho názoru je žádost o provedení nového řízení vysvětlena širokým a věcně obsáhlým odůvodněním, na které odkázal. Podstatná byla především skutečnost, že došlo k novelizaci zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“). Správní orgány se k žádosti žalobce nevyjádřily a neuvedly žádný důvod pro zastavení řízení. Žalobce také namítl, že v jiných případech v dané lokalitě navíc stavební úřad nepovolené stavby toleruje.

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „*krajský soud*“) rozsudkem ze dne 23. 6. 2021, č. j. 30 A 118/2019 – 85 (dále jen „*napadený rozsudek*“), žalobu zamítl pro její nedůvodnost.

[4] Nejprve krajský soud poukázal na to, že vydat nové rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu lze v případech, kdy se změnily skutkové či právní okolnosti; smyslem institutu je vyhnout se opakování celého správního řízení, které vedlo k zamítnutí žádosti, a využít původní podklady a důkazy, jež za změny skutkového či právního stavu umožňují žádosti vyhovět. Žalobce totiž tvrdil, že podal návrh na změnu územního plánu obce D. a také, že došlo ke změně právní úpravy, která zjednodušila nakládání se subjektivními právy vlastníků nemovitostí a zvýšila jejich práva při rozhodování o svém majetku.

[5] Ve shodě se správními orgány krajský soud konstatoval, že se v posuzovaném případě nejedná o změnu, na jejímž základě by novým rozhodnutím bylo žalobcově žádosti vyhověno. Správní rozhodnutí označil za úsporná, avšak přezkoumatelná. Stěžejním důvodem pro nevyhovění žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby byl rozpor stavby s územním plánem; na předmětných pozemcích je totiž možné stavět objekty pro individuální rekreaci do 50 m² (pozn. NSS: žalobce disponuje souhlasy pro dva objekty), jediný objekt žalobce má však rozlohu 164 m². Krajskému soudu nebyla známa změna územního plánu (a žalobce ji ani netvrdil), která by umístění stavby žalobce připouštěla. Podmínka souladu stavby s územním plánem pro dodatečné povolení stavby zůstala ve stavebním zákoně přítomna i po novelizaci, na kterou žalobce odkazoval, tudíž ani po změně právní úpravy není povolení stavby žalobce pro nesoulad s územním plánem možné. Před krajským soudem neobstála ani argumentace, že by stavba nevyžadovala stavební povolení. Správní orgány dle krajského soudu správně vyšly ze závěrů rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 147/2015 – 59, v němž bylo potvrzeno, že v rozsahu, v jakém byla stavba realizována, ji nebylo možné pro nesoulad s územním plánem povolit. K řešení otázky nesouladu stavby s územním plánem nemohly přispět ani další žalobcem tvrzené skutečnosti (podaný návrh na změnu územního plánu, vydávání územních a stavebních povolení u jiných stavebníků, tolerance údajného nezákonného chování stavebního úřadu či postup města Znojmo při zveřejňování

pokračování

územního plánu). Žalobcová žádost obsahovala veškeré zákonem stanovené náležitosti, tudíž nebyla namíste výzva dle § 37 odst. 3 správního řádu; ani tato žalobní námitka proto nebyla důvodná.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl „zastavení exekuce“. Nejvyšší správní soud s ohledem na její obsah dovodil, že stěžovatel požaduje jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V kasační stížnosti stěžovatel zejména uvedl, že v zásadě chápe procesně-formální linii v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale že jde o lidsky nešťastný případ faktické likvidace střechy nad hlavou rodiny kvůli „přestavku“ na vlastních pozemcích a „z hodnotového hlediska i z pohledu ducha zákona (Montesquieu) a jeho materiálního pojetí se jedná o elementární nespravedlnost zapříčiněnou buď nečinností, nebo následným nepřiměřeně tvrdým uplatňováním restrikce zákona.“ Stěžovatel namítal, že v sousedství se nachází mnoho staveb, které překračují regulativ, avšak odstraněny nejsou. Upozorňoval na to, že by postačovala změna územního plánu, která je aktuálně v jednání s městem Z., a že jeho stavba nezasahuje do veřejného zájmu. Stěžovatel se rozsáhle vyjadřuje k řízení o odstranění stavby a samotnému rozhodnutí jako exekučnímu titulu; namítá nesprávné vymezení předmětu tohoto řízení a neřešení možnosti „ubourání“ části stavby. Obecně pak shrnuje podstatu institutu nového rozhodnutí. V návaznosti na to uvádí, že po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby nastala situace, kdy bude nejspíš vydáno nové rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (s ohledem na změnu územního plánu, která má být aktuálně v jednání) „již v některé fázi exekuce rozhodnutí o odstranění stavby. Pokud by přicházel tento postup v úvahu, jednalo by se pravděpodobně zároveň o důvod přerušení či zastavení exekuce původního rozhodnutí o odstranění stavby.“

[8] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Uvedené námitky podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve upozornit na fakt, že argumentace

kasační stížnosti se z velké části mívají s odůvodněním napadeného rozsudku. Mnohdy se jedná spíše o obecná tvrzení a úvahy než o kasační námitky. Stěžovatel také brojí proti rozhodnutím, jejichž přezkum nebyl a není předmětem tohoto řízení.

[13] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). K tomu s odkazem na svůj rozsudek ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020 - 29, Nejvyšší správní soud předesílá, že mu „*nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60)*“ (zvýraznil druhý senát Nejvyššího správního soudu).

[14] Předmětem správního řízení byla žádost o zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí ve věci již rozhodnuté (nařízení odstranění stavby). V řízení před krajským soudem bylo proto namístě zabývat se tím, zda byly splněny podmínky pro zahájení nového řízení, či nikoliv. Tím se krajský soud v napadeném rozsudku s ohledem na žalobní námitky dostatečně zabýval. Vůči jeho závěrům se však kasační stížnost vymezuje pouze okrajově. Kasační stížnost se nachází na samé hranici věcné projednatelnosti, neboť stěžovatel v podrobnostech neuvádí žádné argumenty, jimiž by se závěry krajského soudu relevantně polemizoval (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2017, č. j. 3 As 193/2014 - 37). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro výsledek kasačního řízení je rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky. Pokud je vznášá toliko v obecné rovině, může na ně zdejší soud reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti; tak je tomu i v projednávané věci.

[15] Stěžovatel uvádí, že napadený rozsudek nelze chápat „*s přihlédnutím k zásadám equity a materiální podstaty, ducha zákona, hodnotově. Tedy v elementech, resp. kořenech samotné legislativní tvorby, popř. jako v Platónově jeskyni*“, a to s ohledem na legitimní očekávání, neboť v okolí se nachází řada staveb, které překračují stavební regulativ výrazněji než stavba stěžovatele, ale nebudou odstraňovány. K tomuto Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního ani soudního spisu nevyplývá (a stěžovatel sám to ani nijak nedokládá), že by v okolí stavby stěžovatele došlo k porušení stavební kázně. Naopak ze správního spisu (konkrétně listina „*Poskytnutí informací dle ust. § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím na základě podání ze dne 14. 3. 2018*“ ze dne 17. 4. 2018, č. j. MUZN 34822/2018) je zřejmé, že se stěžovatel dotazoval na několik staveb v okolí a žádal o sdělení právního důvodu, na jehož základě mohly být realizovány. Stavební úřad mu tyto informace poskytl a uvedl také, že v případě uvedených

pokračování

staveb k žádnému pochybení nedošlo a všechny byly provedeny v souladu s tehdy platnými územními plány a v té době aktuálním zněním stavebního zákona. Navíc, i pokud by se v okolí nacházely nepovolené stavby, nemohl by tento fakt nijak ospravedlnit nepovolenou stavbu stěžovatele. Tomuto argumentu stěžovatele proto nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[16] K institutu nového rozhodnutí se stěžovatel vyjádřil obecně a uvedl, že typickým příkladem může být stavba, která byla původně vybudována v rozporu s územním plánem, nicméně nový územní plán (např. po schválení dílčí změny) již umožňuje stavbu v dané lokalitě umístit. V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že dílčí změna územního plánu je aktuálně v jednání s městem Z. Řízení o novém rozhodnutí by bylo dle stěžovatelova názoru předběžnou otázkou pro vlastní exekuci.

[17] Podle § 101 písm. b) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci, pokud novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.

[18] Zmiňovaná změna územního plánu by mohla být relevantním důvodem pro nové řízení. Jak krajský soud správně uvedl, nesoulad s územním plánem byl stěžejním důvodem pro nevyhovění žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby, a jeho změna by tedy mohla ospravedlnit nové řízení. Muselo by se však jednat o změnu, na jejímž základě by novým rozhodnutím bylo vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Krajský soud uvedl, že mu „není známo (a žalobce ani nic takového netvrdí), že by po vydání rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby (či po vydání rozhodnutí o odstranění stavby) došlo ke změně územního plánu obce D. u Z, která by umístění stavby žalobce připouštěla.“ Tvrdí-li stěžovatel, že se na místě jeví „dílčí změna opatření obecné povahy – územního plánu, jež je aktuálně v jednání s městem Z.“, nejedná se o argument způsobilý jakkoliv vyvrátit tento závěr krajského soudu. O jinou situaci by se mohlo jednat, kdy by taková změna již proběhla, a to v době před rozhodnutím žalovaného; v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. pro krajský soud platí zásada vázanosti skutkovým a právním stavem, který tu byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu. Nicméně ze spisu ani z kasační stížnosti nevyplývá, že by se tak stalo. Dokonce tu není ani žádný podklad, z kterého by vyplývalo, že je tato změna územního plánu pravděpodobná; krajský soud příhodně poukázal na přípis obce ze dne 11. 10. 2012, ze kterého je zřejmý nesouhlas obce se změnou územního plánu. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje ještě na vyjádření obce z roku 2007, kde reagovala na žádost stěžovatele o změnu územního plánu za účelem výstavby rodinného domu; stěžovateli bylo sděleno, že není možná změna funkčního využití plochy na plochu pro bydlení, neboť se nachází v silničním ochranném pásmu. V návaznosti na to nad rámec vypořádání kasačních námitek Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel si tedy musel být už při realizaci stavby vědom toho, že bude nesnadné, či dokonce vyloučené, dosáhnout změny územního plánu, a přesto svoji stavbu určenou pro bydlení v rozporu s ním realizoval. Co se týče obecného vyjádření k institutu nového rozhodnutí, toto nijak nepolemizuje s napadeným rozsudkem, a proto se jím Nejvyšší správní soud nebude zabývat.

[19] Nejvyšší správní soud se nebude zabývat ani argumentací k řízení o odstranění stavby a k exekučnímu titulu. Stěžovatel ji měl uplatňovat v řízení o nařízení odstranění

stavby, a pokud tak učinil, byla soudem přezkoumána (viz zmiňovaný rozsudek krajského soudu č. j. 30 A 147/2015 – 59). Pokud chtěl stěžovatel brojít proti tomuto rozsudku kasační stížností, měl tak učinit. Tyto námitky nemají pro danou věc žádnou relevanci, neboť nijak nezpochybňují nyní napadený rozsudek. K překročení mezí předmětu soudního přezkumu není Nejvyšší správní soud oprávněn.

[20] Žádný ze stěžovatelem uvedených argumentů neodůvodňuje zahájení nového řízení. Zastavení řízení podle § 102 odst. 4 správního řádu bylo zákonné, krajský soud posoudil řádně všechny žalobní námitky a Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani žádnou z uplatněných kasačních námitek.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 10. srpna 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu