



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 žalobkyně: **I. S.**, zastoupená JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 2/2, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem náměstí Republiky 1/1, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **M. T.**, II) **B. L.**, III) **J. P.**, a IV) **O. P.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2021, č. j. 77 A 32/2020 - 105,

takto:

- 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 2. 1. 2020, č. j. MMP/369351/19, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 ze dne 27. 5. 2019, č. j. UMO3/22248/19, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení

stavby „*Dvojdílná vrata*“ na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB, v katastrálním území K. (dále jen „*stavba*“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“). Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji rozsudkem ze dne 24. 8. 2021, č. j. 77 A 32/2020 - 105.

[3] Krajský soud ve svém rozsudku rekapituloval relevantní část správního řízení. Žalobkyně dne 16. 5. 2005 ohlásila u Úřadu městského obvodu Plzeň 5 – Křimice (dále jen „*městský úřad*“) provedení drobné stavby v podobě dvojdílných vrat. Městský úřad nejprve žalobkyni sdělil, že proti provedení stavby nemá námitek, následně však žalovaný svým rozhodnutím pozastavil výkon tohoto opatření městského úřadu a uložil mu zjednání nápravy. Městský úřad tak dne 30. 8. 2005 rozhodl tak, že stavbu lze provést jen na základě stavebního povolení. Dne 11. 2. 2009 podala žalobkyně městskému úřadu žádost o dodatečné povolení stavby. Usnesením ze dne 9. 8. 2017 žalovaný pověřil projednáním a rozhodnutím v řízení o dodatečném povolení stavby Úřad městského obvodu Plzeň 3 (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“; žalovaný takto rozhodl podle § 131 odst. 4 správního řádu z důvodu vyloučení všech úředních osob městského úřadu – pozn. NSS).

[4] Podklady pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby zahrnovaly mimo jiné vyjádření odboru dopravy a životního prostředí správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 4. 2018, č. j. ÚMO3/16054/18/VT, a vyjádření odboru dopravy žalovaného ze dne 23. 4. 2018, č. j. MMP/105292/18. Z obou těchto vyjádření vyplývalo, že pozemky, na nichž se nachází stavba, jsou veřejně přístupnou účelovou komunikací, na niž nelze umístit pevnou překážku. Správní orgán prvního stupně dne 27. 5. 2019 rozhodl tak, že se žádost o dodatečné povolení stavby zamítá; žalovaný odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil (viz odstavec [1] výše).

[5] Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného. Podle krajského soudu žalobkyně vznesla pouze obecnou námitku nepřezkoumatelnosti a krajský soud tak stejně obecně uvedl, že napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal.

[6] K odkazu žalobkyně na § 2 odst. 4, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu krajský soud konstatoval, že žalobkyně neuvedla konkrétní skutkové či právní okolnosti, jimiž měla být tato zákonná ustanovení porušena. Po přezkoumání rozhodnutí žalovaného nicméně krajský soud dospěl k závěru, že toto rozhodnutí není v rozporu s žalobkyní zmiňovanými ustanoveními správního řádu.

[7] Dále krajský soud konstatoval, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ve vztahu ke splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby tíží důkazní břemeno žadatele, resp. stavebníka. Ze správního spisu krajský soud ověřil, že žalobkyně ke své žádosti nedodala podklady či důkazy prokazující splnění podmínek podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „*stavební zákon*“), ačkoli k tomu byla vyzývána.

pokračování

Neunesení důkazního břemene bylo dle krajského soudu dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby.

[8] Správní orgán prvního stupně si za účelem rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby vyžádal vyjádření a stanoviska jiných správních orgánů; při posouzení, zda jsou pozemky, na nichž se nachází stavba, veřejně přístupnou účelovou komunikací, vyšel správní orgán prvního stupně z vyjádření uvedených výše v odstavci [4], které existenci veřejně přístupné účelové cesty deklarovaly. Pokud žalobkyně chtěla zpochybnit závěry těchto vyjádření, měla navrhnout důkazy, že se na předmětných pozemcích veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, či podat žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o její neexistenci. To však žalobkyně neučinila a krajský soud tak postup správních orgánů, které z těchto podkladů při svém rozhodování vycházely, neshledal vadným.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka namítá, že krajský soud se jen „velmi stručně“ vyjádřil k námitce „nedostatku podmínek pro shledání pravomoci ve věci stavby na veřejné účelové komunikaci“ a absenci „snahy o ověření a potvrzení pravomoci správního orgánu“. Krajský soud dle stěžovatelky jen odkázal na rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně a dodal, že důkazní břemeno leželo na stěžovatelce.

[11] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož v žalobě odkazovala na ustanovení správního řádu, aniž by uvedla konkrétní skutkové či právní okolnosti, jimiž měla být tato ustanovení porušena. Dle stěžovatelky bylo z kontextu žaloby zřejmé, že tato námitka se týkala zejména nedostatku zjištění ohledně charakteru předmětných pozemků.

[12] Za nesprávný pokládá stěžovatelka závěr krajského soudu, podle kterého mohla požádat příslušný správní orgán o vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace, a dle kterého v žalobě nebrojila proti vyjádřením příslušných správních orgánů vyžádaným správním orgánem prvního stupně v řízení o dodatečném povolení stavby.

[13] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka bez dalšího odůvodnění odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 79/2014 - 38.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Rekapituluje průběh řízení o dodatečném povolení stavby, v němž byla stěžovatelka s ostatními žadateli marně vyzývána k prokázání souladu stavby s § 129 odst. 2 stavebního zákona. Správní orgán prvního stupně sám zajistil vyjádření a stanoviska příslušných správních orgánů, a jelikož byla tato vyjádření a stanoviska nesouhlasná, žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Správnost závěrů vyplývajících z jednotlivých vyjádření a stanovisek přitom stěžovatelka nevyvrátila.

[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 stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek 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] Dříve, než se bude Nejvyšší správní soud věnovat vlastnímu posouzení kasačních námitek, považuje za vhodné poukázat na to, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti dostatečně specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti rekapituluje dosavadní průběh řízení a samotná kasační argumentace je strohá, obecná a neobsahuje relevantní argumenty polemizující se závěry krajského soudu. Stěžovatelčina tvrzení předestřená v kasační stížnosti (a stejně tak tvrzení odvolací a žalobní) jsou neurčitá, nepřehledná a není z nich jasně patrné, jaký konkrétní závěr krajského soudu (resp. správního orgánu prvního stupně a žalovaného) stěžovatelka napadá, a z jakého důvodu. Pro výsledek kasačního řízení (jakož i řízení o žalobě a řízení odvolacího) je přitom rozhodující, jak kvalitně je stěžovatelka schopna odůvodnit jí uplatněné námitky. Pokud je vznáší toliko v obecné rovině, může na ně zdejší soud reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, č. j. 3 As 193/2014 - 37).

[20] Stěžovatelka důvody kasační stížnosti formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně fakticky se dovolává kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud připomíná, že ze zásady *iura novit curia* (soud zná právo) plyne, že stěžovatelka není povinna podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu. Stěžovatelce tak nemůže jít k tíži, že námitky ve své kasační stížnosti nesprávně subsumuje pod zákonný důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, č. 161/2004 Sb. NSS).

[21] Stěžovatelka vytýká krajskému soudu nedostatečné vypořádání žalobních námitek. Namítá tak *de facto* nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, tedy důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je

pokračování

Nejvyšší správní soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tak přistoupil nejprve k posouzení námítky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž dospěl k závěru, že napadený rozsudek touto vadou netrpí.

[22] Podle stěžovatelky se krajský soud „velmi stručně“ vyjádřil k její žalobní argumentaci týkající se „nedostatku podmínek pro shledání pravomoci ve věci stavby na veřejné účelové komunikaci“ a absenci „snahy o ověření a potvrzení pravomoci správního orgánu.“ Přestože v kasační stížnosti stěžovatelka toto tvrzení označuje jako „zásadní námitku“, Nejvyšší správní soud z textu žaloby ověřil, že stěžovatelka v ní ve skutečnosti pouze uvedla, že „[v]znášela námitku nedostatku pravomoci, když správní orgány se nezabývaly tím, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejná účelová komunikace a ony jsou vůbec oprávněny ve věci konat. Žalovaný námitky žalobkyně bez náležitého odůvodnění odmítl, což žalobkyně shledává jako nesprávné a nezákonné.“ Z uvedeného je patrné, že stěžovatelka v žalobě napadala způsob vypořádání námítky nedostatku pravomoci žalovaným, a nikoliv její věcné posouzení. Krajský soud se nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného zabýval v odstavci 15 napadeného rozsudku a uzavřel, že rozhodnutí napadené žalobou není nepřezkoumatelné, neboť je z něj možné zjistit, jak žalovaný rozhodl, a z jakých důvodů (viz odstavec [5] výše). K tomu krajský soud dodal, že stěžovatelka vznesla pouze obecnou námitku nepřezkoumatelnosti, k níž se tak krajský soud vyjádřil rovněž obecně. Stěžovatelka nicméně v žalobě uplatnila i konkrétní námitku nepřezkoumatelnosti, a to právě ve vztahu k vypořádání námítky nedostatku pravomoci. Přestože se krajský soud touto námitkou v napadeném rozsudku výslovně nezabýval, implicitně se s ní vypořádal v rámci obecného přezkumu potenciální nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Dospěl-li krajský soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného jako celek není nepřezkoumatelné (tedy že žalovaný odpovídajícím způsobem vypořádal všechny podstatné námitky uplatněné v odvolání), lze z tohoto závěru implicitně dovodit, že byla dostatečným způsobem vypořádána též námitka nedostatku pravomoci. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů by přitom bylo možné shledat pouze, pokud by krajský soud opomenul námitku vypořádat zcela – tedy i implicitně (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 190/2020 - 39).

[23] Nedostatečně se krajský soud podle stěžovatelky vyrovnal také s jejím tvrzením týkajícím se porušení § 2 odst. 4, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „[ž]alobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka výčet a citaci vybraných ustanovení správního řádu doplnila tvrzením, že „[ž]alovaný se těmito zásadami neřídil, neboť po zákonném a objektivním posouzení věci a námitek žalobkyně měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit“, a dále že se žalovaný nedostatečně vypořádal s její

argumentací, rozhodl v rozporu se skutečným stavem věci a neseznámil se se všemi podklady založenými ve správním spise.

[24] Tato obecná tvrzení stěžovatelky týkající se porušení výše uvedených ustanovení správního řádu nelze považovat za žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud se krajský soud i přesto souladem rozhodnutí žalovaného s výše uvedenými ustanoveními správního řádu zabýval, poskytl stěžovateli určitý procesní „nadstandard“. Nejvyšší správní soud podotýká, že jaké konkrétní úkony, postupy či úvahy, jimiž mělo dojít k porušení předmětných zákonných ustanovení, měla stěžovatelka na mysli, neobjasnila ani v kasační stížnosti; v ní pouze konstatovala, že žalobní námitka „*se týkala zejména výše uvedeného nedostatku ohledně zjištění charakteru předmětných pozemků.*“ Kasační námitka ohledně nedostatečného vypořádání tohoto žalobního tvrzení tak není důvodná.

[25] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[26] Co se týče stěžovatelčiny námitky uvedené výše v odstavci [12], stěžovatelka se omezuje na prostý nesouhlas s názorem krajského soudu, aniž by s ním jakkoli věcně polemizovala. Za věcnou polemiku nelze považovat ani pouhý odkaz na rozsudek kasačního soudu č. j. 5 As 79/2014 - 38, bez uvedení jakékoli další argumentace. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že výše v odstavci [23] citované závěry judikatury zdejšího soudu, týkající se formulace žalobních bodů, lze aplikovat i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody se musí upínat k napadenému soudnímu rozhodnutí. Obsah kasační stížnosti v této části nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky, a v tomto případě se proto věcně nejedná o projednatelnou kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.

[27] Zbývající část argumentace stěžovatelky je pouhým zopakováním žalobních námitek, aniž by stěžovatelka polemizovala s jejich vypořádáním ze strany krajského soudu. Kasační stížnost je však opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 - 59). Jinými slovy, „*[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem*“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Tato stěžovatelkou uplatněná tvrzení nesměřují proti přezkoumávanému rozsudku, ve kterém stěžovatelka obdržela odpověď na jí uplatněnou žalobní argumentaci, a nejedná se tedy o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srovnej například též usnesení tohoto soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[28] Jelikož kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[29] O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný,

pokračování

kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů nepřiznává (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 náhrada nákladů řízení měla být přiznána (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 24. ledna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu