



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, zast. Mgr. Davidem Oplatkem, advokátem, se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2021, č. j. 086036/2021/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2023, č. j. 55 A 55/2021-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný nadepsaným rozhodnutím zamítnul odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Černošice, Odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) ze dne 24. 2. 2021, č. j. MUCE 21589/2021 OSU. Tím stavební úřad zamítl žádost žalobce o vydání dodatečného stavebního povolení na stavbu „stavba pro rodinnou rekreaci“ na pozemku parc. č. XA v kat. území T. (dále jen „stavba“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze. Shora označeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel má za to, že argumentace obsažená v napadeném rozsudku nepostihuje materiální jádro podané žaloby. Nesouhlasná závazná stanoviska Městského úřadu

Černošice, odboru životního prostředí, jako orgánu státní správy lesů (dále jen „odbor ŽP“) a Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování (dále jen „odbor ÚP“), na jejichž základě byla vydána rozhodnutí správních orgánů, jsou nezákonná.

[4] Závazné stanovisko odboru ŽP porušuje zásadu legitimního očekávání, neboť v obdobném případě parcely č. XB, vydal odbor souhlasné stanovisko.

[5] Závazným stanoviskem odboru ÚP byla porušena zásada individuality dle § 2 odst. 4 správního řádu, protože nezohledňuje, že na předmětném pozemku se již dříve objekt nacházel a pozemek byl využíván k rekreaci v souladu s územním plánem a funkčním určením. Stěžovatel má také za to, že závěr odboru ÚP, že se jedná o stavbu novou, a tedy rozpornou s územním plánem obce Třebotov, nemá oporu ve spisu, a tento závěr převzatý krajským soudem je tak důvodem nezákonnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[6] Krajský soud též nesprávně vyhodnotil námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, již stěžovatel spatřoval v absenci náležitostí dle § 68 odst. 3 správního řádu. Krajský soud sice vypořádal námitky nezákonnosti závazného stanoviska odboru ÚP, poté již se ovšem pro nadbytečnost podrobněji nezabýval zákonností závazného stanoviska odboru ŽP.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítl.

[11] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu uvedenou vadu vykazují taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Současně však Nejvyšší správní soud setrvale zastává

pokračování

názor, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[12] Namítanou nepřezkoumatelností napadený rozsudek netrpí. Krajský soud v něm srozumitelně vysvětlil, v čem spočívá jádro sporu, a stěžovatelem uplatněné žalobní body přiměřeným způsobem vypořádal. Pokud stěžovatel namítá, že se soud nezabýval námitkami, kterými brojil proti závaznému stanovisku odboru ŽP, je třeba k tomu uvést, že svůj postup v tomto směru krajský soud dostatečně vysvětlil. V bodě 24 napadeného rozsudku uvedl, že námitky, kterými stěžovatel brojí proti závaznému stanovisku odboru ŽP, uplatnil již v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž nadřízený orgán odboru ŽP tyto námitky přezkoumatelným způsobem vyvrátil. Krajský soud k tomu uvedl, že s posouzením těchto námitek ze strany správních orgánů se zcela ztotožňuje. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS. Z tohoto rozsudku vyplývá, že je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil. Správné je i doplnění krajského soudu, že i pokud by závazné stanovisko odboru ŽP bylo nezákonné, jak dovozoval stěžovatel, samotné nesouhlasné závazné stanovisko odboru ÚP (které soud shledal zákonným) by představovalo dostačující důvod pro zamítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, mohl tedy přikročit k posouzení merita věci, tj. otázky zákonnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel namítal nesprávné posouzení věci krajským soudem ohledně zákonnosti závazných nesouhlasných stanovisek dotčených správních orgánů (body [11] až [14] stížnosti).

[14] Právní úprava rozhodování ve správním řízení podmíněného závazným stanoviskem je obsažena v § 149 správního řádu. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

[15] Ustanovení § 149 odst. 6 s. ř. stanoví, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

[16] Závazné stanovisko je tedy jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu (viz.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 916-917). Závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím, stavební úřad není příslušný posuzovat správnost závazných stanovisek. Vzhledem k tomu, že je však stanovisko závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Obsah závazného stanoviska je možné v průběhu odvolacího řízení upravit. Tuto změnu může provést nadřízený správní orgán (nadřízený orgánu oprávněnému k vydání závazného stanoviska), od něž si odvolací orgán vyžádá potvrzení správnosti závazného stanoviska nebo jeho změnu. Zároveň úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS; více viz výše citovaný komentář, s. 923-924).

[17] V rámci přezkumu zákonnosti nesouhlasného závazného stanoviska odboru ŽP ze dne 1. 2. 2021, č. j. MUCE 6663/2021 OZLP/L/Mi, jež bylo potvrzeno závazným stanoviskem Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 24. 5. 2021, č. j. 065054/2021/KUSK (dále jen „závazné stanovisko nadřízeného orgánu odboru ŽP“), vytýká stěžovatel krajskému soudu, že nesprávně právně vyhodnotil námitku porušení zásady legitimního očekávání stěžovatele, když v obdobné věci v minulosti bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko.

[18] Stěžovatel své legitimní očekávání vyvozuje z upozornění na údajnou nekonzistentnost v rozhodování odboru ŽP, kdy tento vydal souhlasné stanovisko s realizací obdobné stavby jako je stavba žalobce na sousedním pozemku parc. č. XB. Stanovisko Městského úřadu Černošice ze dne 19. 4. 2021 k postoupení odvolání stěžovatele, jež je obsahem spisu, uvádí, že na pozemku stěžovatele bylo provedeno místní šetření, při němž bylo zjištěno, že původní stavba pro rekreaci č. ev. X byla z důvodu havarijního stavu v minulosti odstraněna a místo ní byla zrealizována nová stavba pro rekreaci, ale s jiným umístěním na dotčeném pozemku. Na základě výsledku místního šetření zahájil stavební úřad řízení o nařízení odstranění stavby. Teprve poté stěžovatel podal žádost o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Ze spisu je tedy zřejmé, že stěžovatel stavbu realizoval bez odpovídajících povolení, a tedy nezákonně. Stěžovatel coby stavebník se dopustil hrubé stavební nekázně, a nemohl tak postupovat s nejlepším vědomím, ani v dobré víře nabýt legitimní očekávání, že postupuje v souladu se zákonem. Stěžovatel nemůže mít žádná očekávání pramenící z vlastního nezákonného postupu, jinými slovy protiprávní jednání nemůže založit legitimní očekávání (viz. např. rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, či rozsudek ze dne 19. 04. 2017, č. j. 6 As 98/2016 – 54).

[19] Argumentace stěžovatele legitimním očekáváním navíc nemůže obstát v situaci, kdy o dodatečné povolení žádal jako stavebník neúspěšně opakovaně. Jak vyplývá z obsahu spisu, žádost o dodatečné povolení byla stěžovateli již jednou zamítnuta rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 5. 9. 2019, č. j. MUCE 56618/2019 OSU (založeno na nesouhlasných závazných stanoviscích odboru ŽP ze dne 31. 1. 2018, č. j. MUCE 7618/2018 OZP/L/Mi, a ze dne 29. 7. 2019,

pokračování

č. j. MUCE 48707/2019 OZP/L/Mi), které bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 3. 2020, č. j. 046529/2020/KUSK). Stěžovatel navíc nijak nerozporuje závěr obsažený v závazném stanovisku nadřízeného orgánu odboru ŽP (s nímž se ztotožnil krajský soud), že stěžovatelem namítaný případ stavby na pozemku parc. č. XB v k. ú. T. je odlišný v tom, že stavba se nachází ve svahu pod lesem, a nemůže tak negativně působit na les a navíc tento pozemek sousedí s lesem odlišného složení, než pozemek stěžovatele (v žalobě stěžovatel sám uváděl pro pozemek parc. č. XB duby a borovice, zatímco pro svůj pozemek duby a smrky). Jedná se tedy o nesrovnatelný případ, který nemůže zakládat legitimní očekávání stěžovateli. Další případy, v nichž orgán státní správy lesa souhlasil se stavebním záměrem v dané lokalitě, se pak odehrály ve vzdálenější minulosti za zcela jiné právní úpravy, což stěžovatel rovněž nezpochybňuje.

[20] Stěžovatel dále brojí proti krajským soudem převzatému závěru žalovaného, dle kterého je stavba, o jejíž dodatečné povolení stěžovatel žádal, stavbou novou. Stěžovatel má za to, že tento závěr nemá oporu v obsahu spisu. Uvádí, že došlo k *„de facto k rekonstrukci stavby, a to novým řešením, které nepředstavuje ohrožení sesuvem stavby v důsledku eroze a spácháním škod na okolních pozemcích, ne-li na lidských životech.“* V tom, že tyto okolnosti daného případu nebyly zohledněny, shledává stěžovatel porušení zásady individuality dle § 2 odst. 4 správního řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil žalobní námitku, kterou by zpochybňoval závěr správních orgánů vycházející ze zjištění učiněného při místním šetření, že se jedná o zcela novou stavbu pro individuální rekreaci, nikoli o rekonstrukci již existující rekreační chaty. Dle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou nepřipustné takové důvody kasační stížnosti, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ačkoli v tom stěžovateli nic nebránilo. Z tohoto důvodu je uvedená námitka nepřipustná a Nejvyšší správní soud se jí nemohl zabývat.

[21] Ze stejného důvodu je nepřipustná též námitka stěžovatele, že jím provedená stavba není novou stavbou pro individuální rekreaci ve smyslu platného územního plánu obce Třebotov, jelikož byla realizována na pozemku, kde předtím taková stavba již byla umístěna. Ani tuto námitku stěžovatel v žalobě neuplatnil. Jím akcentovaná skutečnost, že tuto námitku uplatnil v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, na tomto nic nemění. Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispozitivní a soud je povinen (i oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí správního orgánu jen v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele, popř. je rekonstruovat z předchozích podání, která stěžovatel adresoval správním orgánům. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky NSS 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). Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že již v projektové dokumentaci předložené stěžovatelem je stavební záměr nazýván *„Rekonstrukce staré chaty na novém místě“*, z čehož vyplývá, že se jedná o umístění zcela nové stavby pro rodinnou rekreaci. Je třeba též připomenout ustálenou judikaturu NSS k odlišení rekonstrukce staré stavby a zbudování nové stavby, přičemž pro projednávanou věc je přílehlavý např. rozsudek ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015-55, ve věci, kdy *„stěžovatel odstranil původní stavbu a na jiném půdorysu začal výstavbu nové chaty, přičemž při této výstavbě použil jiný druh zdiva“*. K tomu soud konstatoval, že *„činnosti provedené stěžovatelem, při nichž stavba zanikla, není*

možné považovat za rekonstrukci či záchovnou údržbu stavby“.

[22] Nezákonnost rozsudku krajského soudu stěžovatel dále spatřuje v nesprávném posouzení otázky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (bod [10] stížnosti). Tato nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného dle stěžovatele spočívá v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí, a to zejména úvah, na základě kterých bylo rozhodnutí učiněno. Této námitce zdejší soud nepřisvědčil, neboť krajský soud se v napadeném rozsudku námitkou nepřezkoumatelnosti řádně zabýval (srov. zejm. body 19 - 21) a dostatečně zdůvodnil, za použití ustálené judikatury zdejšího soudu, proč shledal námitku nepřezkoumatelnosti nedůvodnou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného zcela srozumitelně vyplývá, proč zamítl odvolání stěžovatele proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu. Bylo tomu tak proto, že v odvolacím řízení byla negativní závazná stanoviska potvrzena nadřízenými orgány dotčených orgánů, které vyvrátily stěžovatelem v odvolání uplatněné námitky týkající se údajné nezákonnosti těchto závazných stanovisek (především str. 7 - 8 napadeného rozhodnutí). V této souvislosti je nutné zdůraznit, že nesouhlas stěžovatele odůvodněním a závěry napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí žalovaného odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelem uplatněné námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady přesahující náklady jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu