



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupená Mgr. Jaroslavem Homolkou, advokátem se sídlem Palackého 5001/1, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2021, čj. KUJCK 47438/2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2022, čj. 51 A 43/2021-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Na základě podnětu žalobkyně zahájil dne 13. 12. 2005 Městský úřad Jindřichův Hradec, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“) řízení o odstranění stavby, zasahující na pozemek žalobkyně, podle § 88 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „starý stavební zákon“). Stavebníkem je vlastník pozemku sousedícího s pozemkem žalobkyně. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, čj. VÚP/40541/20/Tu (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) stavební úřad podle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona výrokem I. dodatečně povolil stavbu na pozemku parc. č. XA, XB, XC v k. ú. K. Výrokem II. nařídil stavebníkovi provést nezbytné úpravy dodatečně povolované stavby a provést odstranění části povolované stavby. Výrokem III.

stavebníkovi stanovil povinnost předložit projektovou dokumentaci a výrokem IV. rozhodl o námitkách účastníků řízení.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně i stavebník odvolali. Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2021, čj. KUJCK 47438/2021 (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný rozhodl o obou odvoláních tak, že upřesnil úvod výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Dále výrok I. prvostupňového rozhodnutí doplnil o podmínky pro dokončení stavby. Výroky II. a III. zrušil a výrok IV. označil jako výrok II. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že stavba není v souladu s veřejným zájmem, a že napadené rozhodnutí odporuje zásadám správního řízení. Žalobkyně v této souvislosti tvrdila, že žalovaný neposoudil veškeré okolnosti případu a nevypořádal se s odvolacími námitkami. Podle krajského soudu je tato námitka velmi obecná, neboť žalobkyně neupřesnila, které konkrétní okolnosti měl žalovaný pominout, respektive které odvolací námitky zůstaly nevypořádány. Krajský soud v obecné rovině konstatoval, že se žalovaný adekvátně vypořádal s odvolacími námitkami na str. 11-12 napadeného rozhodnutí, přičemž neshledal, že by žalovaný některou z odvolacích námitek pominul. Žalobkyně dále namítala, že k žádným stavebním úpravám neměl stavebník povolení, stavby užíval nezkolaudované a k jinému účelu. Krajský soud k této námitce uvedl, že se nejedná o sporné skutečnosti a tyto skutečnosti byly důvodem k zahájení řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečné povolení stavby směřuje k nápravě vytýkaného stavu. Žalobkyně dále namítala, že rozsudek Okresního soudu v Jindřichově Hradci ze dne 23. 4. 2002, čj. 4 C 1008/98-170 (dále jen „rozsudek okresního soudu“) vycházel z omezené životnosti staveb, a tedy nemůže být nyní podkladem pro dodatečné povolení stavby. Tuto námitku označil krajský soud rovněž za nedůvodnou, přičemž zdůraznil, že rozsudkem okresního soudu bylo zřízeno věčné břemeno k pozemkům žalobkyně, aniž bylo časově omezeno životností staveb. Pro správní orgány byl rozsudek okresního soudu závazným podkladem. Krajský soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ani pro zásah do vlastnických práv žalobkyně. Krajský soud s odkazem na § 58 odst. 2 starého stavebního zákona konstatoval, že stavba bude na pozemky žalobkyně zasahovat pouze v rozsahu věčného břemene. V souvislosti s věčným břemenem neshledal krajský soud nezákonnost ani v tom, že žalovaný posuzoval pouze jeho plošný rozsah, aniž posuzoval jednotlivé stavební zásahy stavebníka. Krajský soud se v tomto ohledu ztotožnil s tvrzením žalovaného, že stavba je projednávána jako celek včetně provedených úprav. Případné stavební úpravy nad rámec schválené projektové dokumentace či věčného břemene musí být stavebníkem odstraněny. V neposlední řadě namítala žalobkyně, že u stavebníka není dána dobrá víra, jestliže prováděl stavební úpravy nad rámec rozsudku okresního soudu. Krajský soud k tomuto konstatoval, že pokud žalobkyně nesouhlasí se závěry rozsudku okresního soudu, a to včetně náhrady za zřízení věčného břemene, měla proti němu brojit řádným opravným prostředkem. Závěrem krajský soud shrnul, že se žalovaný při rozhodování o dodatečném povolení stavby nedopustil excesivního výkladu práva. Žalobkyně totiž nepřednesla žádné argumenty, které by mohly zpochybnit závěr, že stavbu lze dodatečně povolit.

II. Kasační stížnost

pokračování

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Tvrdí, že krajský soud její žalobní námitky označil za obecné. Rekapituluje proto své žalobní námitky, o kterých tvrdí, že je krajský soud nevypořádal nebo se jimi vůbec nezabýval. Z tohoto důvodu považuje stěžovatelka rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatelka dále namítá nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Tu spatřuje v nedostatečném zohlednění všech okolností stavby. V první řadě poukazuje na okolnosti související s rozsahem věcného břemene. Stěžovatelka tvrdí, že v době jeho zřízení bral okresní soud v úvahu charakter a životnost staveb a tvrdí, že okresní soud v době zřízení věcného břemene nepředpokládal změnu charakteru staveb. Vzhledem k tomu, že ke změně charakteru staveb došlo, stěžovatelka považuje rozsudek okresního soudu za nedostatečný a neadekvátní podklad pro vydání napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka dále vytýká žalovanému, že se nezabýval aktuálním stavem budov, neboť nebylo provedeno místní šetření a pokud provedeno bylo, pak bez vědomí stěžovatelky.

[7] Nezákonnost rozhodnutí žalovaného spatřuje stěžovatelka rovněž v odnětí jejího vlastnického práva. Tvrdí, že zjevně protiprávní jednání stavebníka nemělo být upřednostněno na úkor omezení jejích vlastnických práv. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, kterým ji poučil, že v rámci řízení o dodatečném povolení stavby nelze brojit proti rozsudku okresního soudu a že mohla využít opravného prostředku v řízení před civilními soudy. K tomu stěžovatelka uvádí, že nemohla předvídat nerespektující chování stavebníka, který postupnými úpravami změnil charakter stavby na stavbu trvalou. Tím vznikl zjevný nepoměr mezi hodnotou stavby a poskytnutou náhradou za zřízení věcného břemene.

[8] Závěrem stěžovatelka označila správní orgány za dlouhodobě nečinné.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími kasačními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[12] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004

- 62, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008 - 76). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[13] Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Předně není pravdou, že by krajský soud označil všechny žalobní body za obecné. Krajský soud za obecnou označil pouze žalobní námitku poukazující na nesoulad napadeného rozhodnutí s veřejným zájmem, nevypořádání odvolacích námitek a porušení zásad správního řízení. Jde-li pak o vyjmenované žalobní námitky, kterými se podle tvrzení stěžovatelky krajský soud nezabýval, je třeba uvést, že soudy nemají obecně povinnost se výslovně vyjádřit ke všem námitkám uplatněným v žalobě, pokud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, čj. 10 Azs 316/2018-60, č. 3876/2019 Sb. NSS). Pokud krajský soud v bodě 21 rozsudku zdůraznil, že skutečnost, že stavba byla postavena v rozporu se stavebním povolením je právě důvodem, proč bylo zahájeno řízení o odstranění stavby a v návaznosti na podanou žádost bylo vedeno řízení o dodatečné povolení stavby, reagoval tím na výtky týkající nedovolených stavebních úprav a nedovoleného užívání staveb. Aniž by jednotlivě vyvracel namítaná tvrzení, je z jeho úvahy zcela zřejmé, jaký k těmto výtkám zaujal postoj. Rozsudek krajského soudu proto není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se vypořádal jak s žalobními námitkami, na které v kasační stížnosti výslovně upozornila stěžovatelka, tak i s námitkami ostatními.

III.B Nezákonnost rozsudku krajského soudu

[14] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje ve dvou rovinách. Jednak poukazuje na odnětí jejího vlastnického práva a nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který ji poučil, že v rámci řízení o dodatečné povolení stavby nelze brojit proti rozsudku okresního soudu, kterým bylo zřízeno věcné břemeno, a že mohla využít opravného prostředku v řízení před civilními soudy. Současně stěžovatelka zpochybňuje rozsudek okresního soudu jakožto dostatečný podklad pro řízení o dodatečné povolení stavby. Tvrdí, že v době jeho zřízení bral okresní soud v úvahu charakter a životnost staveb a nepředpokládal změnu staveb. Tomu odpovídá výše přiznané náhrady za zřízení věcného břemene.

[15] Již žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že i v rámci řízení o dodatečné povolení stavby stavebník musí prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní. V dané věci tímto jiným právem bylo věcné břemeno zřízené rozsudkem okresního soudu. Na tento rozsudek jako podklad pro správní řízení poukázal i krajský soud. Omezení vlastnického práva stěžovatelky proto není nezákonné, neboť je založeno pravomocným rozsudkem okresního soudu, který nelze v řízení o dodatečné povolení stavby jakkoli přezkoumávat. Podle § 159a odst. 4 o.s.ř. je výrok pravomocného rozsudku v rozsahu, v jakém je závazný pro účastníky řízení a popřípadě jiné osoby, závazný též pro všechny orgány.

[16] Námitky stěžovatelky zpochybňující způsobilost rozsudku okresního soudu (kterým bylo věcné břemeno zřízeno) být podkladem pro dodatečné povolení stavby, rovněž nejsou důvodné. Účelem věcného břemene je omezení vlastníka nemovité věci ve prospěch někoho jiného tak, že je povinen něco trpět. V tomto případě konkrétně jde o oprávnění stavebníka zřídit požadovanou stavbu a stěžovatelka je povinna ji strpět. Okresní soud

pokračování

v civilním řízení zřídil věcné břemeno k pozemkům stěžovatelky právě za účelem zhojení protiprávního stavu. Ze spisu dostatečně a ověřitelně vyplývá, že okresní soud nevycházel z omezené životnosti staveb. Jak plyne z jeho výroku, věcné břemeno ve prospěch stavebníka zřídil k pozemkům stěžovatelky, aniž by jej v jakémkoliv rozsahu omezil. Jestliže stěžovatelka nesouhlasila se zřízením věcného břemene či s výší náhrady za jeho zřízení, pak nelze než odkázat na příslušný závěr krajského soudu uvedený v odst. 25 napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud uvedl, že za takové situace měla stěžovatelka řádnými opravnými prostředky brojit proti samotnému rozsudku okresního soudu. Pro tento postup není místo v řízení o dodatečné povolení stavby.

III.C Nepřípustné kasační námitky

[17] Stěžovatelka může v kasační stížnosti uplatňovat pouze ty právní důvody, které již uplatnila prostřednictvím žalobních bodů v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, pokud tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). K obsahu žalobních bodů uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS že, *smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.* Žaloba samotná však zcela postrádala jakoukoliv zmínku o nezákonnosti zapříčiněnou neprovedením místního šetření. Ze spisu krajského soudu Nejvyšší správní soud ověřil, že uvedená argumentace byla poprvé uplatněna až v replice k vyjádření žalovaného, a tedy opožděně. Uplatní-li žalobce po uplynutí lhůty pro podání žaloby zcela nová tvrzení k důvodům nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí, která nebyla v žalobě obsažena, a to ani v obecné rovině, není soud oprávněn se těmito tvrzeními zabývat (např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2013, čj. 8 Afs 75/2012-46). Ačkoli krajský soud výslovně neuvedl, že jde o opožděně uplatněný žalobní bod, implicitně to plyne z vypořádání námítky nedostatečného posouzení veškerých okolností, kterou krajský soud příslušně označil za obecnou. Na danou argumentaci totiž skutečně nelze nahlížet jako na rozhojnění této obecné žalobní námítky. V opačném případě by stěžovatelce postačovalo namítat ono nedostatečné zohlednění všech okolností pouze v obecné rovině s tím, že by pak již nebyla časově omezena v možnosti vznášet jednotlivé konkrétní žalobní argumenty. Tím by došlo k popření smyslu a účelu § 71 s. ř. s. Stěžovatelce nic nebránilo, aby tento konkrétní žalobní bod včas uplatnila.

[18] Stěžovatelka, ačkoli mohla námitku poukazující na neprovedení místního šetření uplatnit již v samotné žalobě, tak neučinila, a proto je tato kasační námitka nepřípustná.

[19] Nepřípustnou námitkou je rovněž tvrzení stěžovatelky, že byly správní orgány dlouhodobě nečinné, ani tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl

soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 10. ledna 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu