



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobců: **a) L. N., b) H. N.**, oba zastoupeni Mgr. Ing. Alešem Martínkem, advokátem se sídlem Heršpická 813/5, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, **za účasti:** Ing. J. K., v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2024, č. j. 31 A 49/2023-109,

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.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2023, č. j. MMB/0122831/2023 („napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Žebětín („stavební úřad“), ze dne 7. 12. 2022, č. j. MCZEB 04194/2022/Bur („prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím stavební úřad nařídil žalobcům odstranění stavby objektu pro individuální rekreaci na pozemcích parc. č. XA a XB (dle aktuálního stavu v katastru nemovitostí na pozemcích parc. č. XA a XC) v k. ú. Ž. o rozměrech 10 x 11,1 m (zastavěná plocha 111 m²) a terasy o ploše 68 m² („stavba“).

II.

[2] Žalobci podali proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který jí shora označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Předně uvedl, že žalobci nedostatečně rozlišují mezi řízením o dodatečném povolení stavby a řízením o odstranění stavby. Pokud je stavba provedena bez vyžadovaného opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, jedná se o „černou“ stavbu, při jejímž zjištění stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby. V řízení o odstranění stavby posuzují pouze dvě otázky, a to: 1) zda stavba před svou realizací vyžadovala nějakou formu opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu, a jestli stavebník tímto povolením disponuje; 2) zda byla stavba dodatečně povolena. V řízení o odstranění stavby správní orgány posuzují pouze výsledek řízení o dodatečném povolení, nikoliv jeho faktický průběh. Pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o odstranění stavby je obligatorní v situaci, kdy jsou pro jeho vedení splněny zákonné podmínky. Řízení o dodatečném povolení stavby je naopak řízením fakultativním, je svou povahou k řízení o odstranění stavby akcesorické a je s ním do jisté míry svázáno. V rámci řízení o odstranění stavby není možné posuzovat námitky, které míří do věcného posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací. Žalobci postavili stavbu v rozporu s územním rozhodnutím i souhlasem s provedením ohlášené stavby. Žádost žalobců o dodatečné stavební povolení byla pravomocně zamítnuta. Tím byla otázka případného dodatečného povolení stavby vyřešena. Za těchto okolností bylo na místě nařídit odstranění stavby. Soudy při přezkumu rozhodnutí o odstranění stavby nemohou posuzovat průběh řízení o dodatečném povolení stavby ani příslušná závazná stanoviska dotčených orgánů územního plánování či územní a urbanistické studie. Ačkoli tehdejší závazná stanoviska již nejsou platná, je podstatné, že byla platná v době rozhodování správního orgánu.

[3] K námitce žalobců poukazující na jiné okolní nadstandardně velké stavby jiných stavebníků, které nejsou odstraňovány, krajský soud uvedl, že tyto tvrzené stavby nebyly předmětem řízení. V projednávané věci považoval za jednoznačné, že žalobci porušili regulativy územního plánování i právní předpisy, na čemž případná existence jiných staveb nemůže nic změnit. Nadto vzhledem k tomu, že žalobci vědomě v roce 2008 postavili násobně větší dům namísto rekreační chaty, nepřisvědčil ani jejich námitce legitimního očekávání.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Uvedli, že se krajský soud plně nevypořádal se všemi body žalobní argumentace, neboť se prakticky nezabýval tím, že v dané lokalitě je mnoho dalších staveb, které povoleny jsou, jejich odstranění nařízeno není, a přitom jde o stavby podobné či zastavěnou plochou ještě větší, než je stavba stěžovatelů. Nezpochybovali, že se jedná o stavbu, která doposud nebyla povolena. Považovali však za nespravedlivé, že by jejich stavba měla být odstraněna, zatímco ostatní stavby by měly být ponechány. Byli přesvědčeni, že napadená správní rozhodnutí jsou v rozporu se zásadami správního řízení, kdy správní orgány mají ve skutkové obdobných věcech postupovat stejně. Jedině

pokračování

tak může jít o rozhodnutí spravedlivé a očekávatelné. To, že tyto stavby nejsou odstraňovány, a stavba stěžovatelů ano, zakládá samo o sobě porušení zásady legitimního očekávání. Posouzení těchto okolností, jakož i dalších okolností a postupů vedoucích k vydání napadených rozhodnutí, je předmětem i tohoto řízení. Je nařízeno odstranění stavby stěžovatelů, ale u jiných staveb se stejnou či větší zastavěnou plochou tomu tak není. Postupy správních orgánů a jejich aprobaci krajským soudem považovali za nezákonné a disproportční. Stavební úřad by měl postupovat vůči všem subjektům stejně, pokud jde o dodržování regulativů územního plánu města Brna. Poukázali přitom na závazné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 16. 8. 2021, č. j. JMK 121560/2021 OÚPSŘ, dle kterého si je krajský úřad vědom, že se v lokalitě nacházejí, byť ojediněle, chaty s větší zastavěnou plochou. Nesouhlasili s tím, že tyto věcné námitky měly (mohly) být vzneseny pouze v řízení o dodatečném povolení stavby. Napadený rozsudek proto považují též za nepřezkoumatelný.

[6] Stěžovatelé rovněž namítli, že i na základě existence územní studie „Návrh využití zahrádkářských lokalit na území města Brna“ může výhledově dojít k přehodnocení regulativů územního plánování v lokalitě, a tím se do budoucna vytvoří prostor pro případné dodatečné povolení jejich stavby. Nemá smysl odstraňovat stavbu, která vzhledem k vývoji územního plánování může být případně povolena. Není s ohledem na výše uvedenou studii a připravovaný územní plán města Brna vyloučeno, aby mohli postupovat podle ustanovení § 101 písm. b) případně písm. d) správního řádu, a tedy podat novou žádost o dodatečné povolení stavby či požádat o obnovu řízení ohledně dodatečného povolení stavby. Zastupitelstvo města Brna přijalo na zasedání č. Z9/22 konaném dne 10. 12. 2024 nový územní plán ve formě opatření obecné povahy, přičemž lokalita Kopce je zařazena do ploch RI, kde hlavním využitím těchto ploch je rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci se zastavěnou plochou do 80 m² a podmíněně přípustné je i využití slučitelné s hlavním využitím ploch RI. Nový územní plán města Brna představuje skutečnost, která je nová, a na základě které by bylo nutné věc znovu posoudit na úrovni správních orgánů. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení

[7] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71).

[11] Nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nepřezkoumatelnost je vadou, k níž by byl případně Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech a proč považuje námítky účastníků řízení za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, či ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 146/2021-26). Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, respektive proč považoval vznesené námítky za nedůvodné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovanou judikaturu). Kritéria přezkoumatelnosti napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden, a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Argumentace krajského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě a judikatuře. Nadto je třeba dodat, že stěžovatelé k námitce směřující do nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nic konkrétního neuvedli. Toliko polemizovali s odůvodněním napadeného rozsudku a dovozovali jeho tvrzenou „nespravedlnost“, kdy jejich stavba má být odstraněna a jiné obdobné stavby nikoli. Není úkolem soudu, aby tyto nekonkrétní argumenty za stěžovatele případně sám dotvářel či vyhledával, neboť by tím plnil funkci jejich advokáta a porušil by princip rovnosti zbraní. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 24. 08. 2010 č. j. 4 As 3/2008-78).

[12] Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu 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). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Námitka nepřezkoumatelnosti je nedůvodná.

[13] Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno opatřením z 17. 7. 2009, č. j. SU/687/09/Stř-3, S ohledem na přechodná ustanovení následných novel je pro posouzení této věci rozhodný stavební zákon ve znění od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2012. [čl. II bod 14 zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony; čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění

pokračování

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony].

[14] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.

[15] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území (písm. a), není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje (písm. b), není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem (písm. c).

[16] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.

[17] Nejvyšší správní soud ve vztahu ke kasačním námitkám nejprve poukazuje na to, že předmětem projednávané věci je řízení o odstranění stavby, nikoliv řízení o jejím dodatečném povolení. V takovém případě správní orgány posuzují pouze to, zda stavba před svou realizací vyžadovala nějakou formu opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu, a jestli stavebník tímto povolením disponuje, popřípadě, zda byla stavba dodatečně povolena. Za situace, kdy je stavba provedena bez vyžadovaného opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, jedná se o nepovolenou stavbu, při jejímž zjištění stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby.

[18] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že stěžovatelé v kasační argumentaci nesprávně tato řízení důsledně nerozlišují. Domnívají se, že správní orgány i krajský soud měly posuzovat nejen podmínky pro zahájení a vedení řízení o odstranění stavby, ale též postupy provedené správními orgány v předcházejícím řízení o dodatečném povolení stavby. Pokud jde o dodatečné povolení stavby, právní úprava však předpokládá samostatné správní řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Jak správně zdůraznil krajský soud, řízení o dodatečném povolení stavby je specifickým řízením navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Stále se však jedná o dvě samostatná řízení, neboť rozhodnutí, kterým nebyla stavba dodatečně povolena, je samostatným rozhodnutím, které lze napadnout odvoláním a poté žalobou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87, ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-17, ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, nebo ze dne 7. 8. 2014,

č. j. 5 As 108/2013-33). Pokud stěžovatelé hodlali brojít proti postupům v řízení o dodatečném povolení stavby, měli své námitky směřovat právě tam. Řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby proto nelze zaměňovat a s úspěchem uplatňovat námitky, které případně mají místo v jiném řízení. Správní orgány ani krajský soud proto nemohly znovu uvážít o námitkách, které míří do věcného posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací. Nemohly rovněž znovu posuzovat příslušná závazná stanoviska dotčených orgánů územního plánování či územní a urbanistické studie. Argumentace stěžovatelů se proto mívá s předmětem i nosnými důvody napadeného rozhodnutí.

[19] Stěžovatelé postavili stavbu v rozporu s územním rozhodnutím i souhlasem s provedením ohlášené stavby. Stavba oproti těmto rozhodnutím dosahuje násobných rozměrů. Žádost stěžovatelů o dodatečné stavební povolení byla pravomocně zamítnuta. Stěžovatelé si od počátku museli být vědomi, že jejich stavba nikdy nebyla povolena, což ostatně sami připouští. Nelze se přitom dovolávat legalizace protiprávního stavu (předmětné stavby) s odkazem na případné stavby jiných stavebníků v okolí, kteří dle tvrzení stěžovatelů taktéž nesplňují podmínky pro dodatečné povolení. Z uvedeného rovněž nelze dovozovat jakousi správní praxi či snad jejich legitimní očekávání. Za správní praxi, která by mohla založit legitimní očekávání, lze považovat ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Správní praxe a legitimní očekávání nemohou převážet nad výkladem souladným se zákonem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS nebo ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54). I pokud by bylo případně zjištěno, že stavební úřad jiné stavby v rozporu s regulativy povolil, nevede takové případné zjištění bez dalšího k závěru, že postupoval v nyní projednávané věci nezákonně. Jinými slovy, stěžovatelé nemohou s úspěchem zpochybnit zákonnost správních rozhodnutí a rozsudku krajského soudu toliko obecným poukazem na nerespektování platné právními úpravy jinými subjekty. Krajský soud správně (byť stručně) uvedl důvody, pro které v souzené věci nedošlo k zásahu do legitimního očekávání stěžovatelů. Byly naplněny podmínky § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a bylo na místě vydat rozhodnutí o odstranění stavby. Stěžovatelé si museli být vědomi, že předmětná stavba není povolena. Již v roce 2008 byla místo povolené chaty pro individuální rekreaci o rozměru 25 m² postavena zásadně (řádově) větší stavba. Tím byly nepochybně porušeny regulativy územního plánování i právní předpisy. Na tom existence jiných staveb nemůže nic změnit. Riziko případného nařízení odstranění stavby jim proto muselo být známo. Řízení o odstranění stavby pro rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu bylo zahájeno již v roce 2009.

[20] K námitce o územní studii a novém územním plánu Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že nelze akceptovat pouhý předpoklad budoucího splnění podmínek pro povolení stavby, což by ji mělo podle stěžovatelů činit způsobilou legalizace. Již proto nikoli, že navozená, toliko hypotetická, budoucí podoba regulace nemohla z povahy věci vytvářet právní rámec pro povolení stavby v minulosti. Nadto nový územní plán zastupitelstva v lokalitě Žebětín – Kopce předpokládá využití těchto ploch jako rekreace ve stavbách pro rodinnou rekreaci se zastavěnou plochou do 80 m² (tedy podstatně menší, než je tomu v případě stavby stěžovatelů) a podmíněně přípustné je i využití slučitelné

pokračování

s hlavním využitím ploch RI. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil ani s námitkou, že by měla být stěžovatelům dána možnost podat další žádost o dodatečné povolení stavby.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[23] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti se kterou by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně 26. května 2025

David Hipšr
předseda senátu