



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Kateřiny Kopečkové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Bc. Š. S.**, zast. JUDr. Richardem Pustějovským, advokátem se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2023, čj. MSK 96255/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2024, čj. 22 A 4/2024-47,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá zejména rozsahem, v jakém měl krajský soud posuzovat přiměřenost dopadu nařízení odstranění stavby do vlastnického práva stěžovatelky a zda byl povinen i z úřední povinnosti zkoumat, jestli stavební úřad vymezil okruh účastníků řízení o odstranění stavby v souladu s § 129 odst. 10 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

## I. Vymezení věci

[2] Městský úřad Nový Jičín (dále „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 17. 5. 2023, čj. MUNJ-56759/2023/ÚPSŘ-Kr, žalobkyni nařídil podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), odstranit stavbu vymezenou jako jednopodlažní zděná budova rodinného domu (z cihelných bloků) nepravidelného půdorysu o zastavěné ploše cca 487 m<sup>2</sup> a výšce cca 4,30 m, která byla bez povolení provedena na pozemku parc. č. XA v katastrálním území S. Současně s tím

stavební úřad žalobkyni podle § 130 odst. 1 stavebního zákona uložil předložit do čtyřiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby. V rámci stanovení dalších podmínek pro odstranění stavby stavební úřad žalobkyni nařídil stavbu odstranit do osmi měsíců ode dne nabytí právní moci jeho rozhodnutí.

[3] Důvodem pro nařízení odstranění stavby byla skutečnost, že rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 21. 2. 2022 stavba nebyla dodatečně povolena. Podle závazného stanoviska Městského úřadu Nový Jičín, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále „orgán územního plánování“), ze dne 15. 9. 2021, jde o stavbu z hlediska požadavků Územního plánu Nový Jičín nepřípustnou. Dle závazného stanoviska stavba není v souladu s regulativy plochy „NZ – zemědělské pozemky“ ani s urbanistickou koncepcí stanovenou územním plánem.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalovaný mimo jiné shrnul, že žalobkyně započala se stavbou v roce 2020, kdy vybudovala dvě základové desky. Poté i přes opakované výzvy stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení stavebních prací vybudovala na pozemku zastřešenou stavbu domu o ploše 487 m<sup>2</sup> a výšce cca 4,25 m. Žalobkyně v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby stavební úřad na místo stavby nepustila ani mu nedoložila jakoukoli dokumentaci stavby. Žalovaný dále poukázal na to, že orgán územního plánování dne 6. 1. 2023 v průběhu řízení o odstranění stavby stavebnímu úřadu sdělil, že zastupitelstvo města Nový Jičín dne 19. 12. 2022 rozhodlo, že změnu územního plánu, jak žalobkyně požadovala, nepořídí. Rozpor stavby s územním plánem tak trvá a zastupitelstvo žádosti žalobkyně o pořízení změny územního plánu již dvakrát nevyhovělo. Je tak zřejmé, že zastupitelstvo nemá žádný zájem na tom, aby byl v dané lokalitě územní plán změněn a uprostřed rozsáhlého nezastavěného území byla povolena výstavba.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[6] Krajský soud předně neshledal důvod přerušit řízení do doby rozhodnutí o návrhu žalobkyně na zrušení části územního plánu vedeného u téhož soudu, neboť v něm není řešena otázka, která by mohla mít vliv na rozhodnutí v posuzované věci.

[7] Námitky, že územní plán je nezákonný a stavba měla být povolena, žalobkyně mohla uplatňovat v řízení o dodatečném povolení stavby, v němž správní orgány na podkladě závazného stanoviska shledaly, že stavba není pro rozpor s územním plánem přípustná. Jejich závěry krajskému soudu nepřisluší v tomto řízení přezkoumávat. Podkladem pro rozhodnutí o nařízení odstranění stavby není závazné stanovisko orgánu územního plánování ohledně rozporu stavby s územním plánem.

[8] Správní orgány nepochybily, pokud nepřerušily řízení do doby rozhodnutí o návrhu žalobkyně na změnu územního plánu. Tato námitka měla rovněž místo v řízení, v němž bylo přezkoumáváno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, stejně jako námitky směřující proti údajům v evidenci Registru územní identifikace, adres a

pokračování

nemovitostí (dále jen „RÚIAN“) v roce 2022, z nichž podle žalobkyně stavební úřad nesprávně vycházel.

[9] Krajský soud rovněž nepřisvědčil námitce, že ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu není dostatečně identifikována stavba, která má být odstraněna. Za situace, kdy žalobkyně netvrdí a nerozporuje, že na pozemku parc. č. XA v katastrálním území S. není umístěna jiná stavba, je její vymezení provedené stavebním úřadem dostatečné. Co se týče rozsahu stavebních prací, včetně lhůty k jejich provedení, je takto stanovená povinnost v souladu s § 129 odst. 9 stavebního zákona. Je to především vlastník stavby, který má zajistit potřebnou dokumentaci k odstranění stavby. Stavební úřad ji nechává zpracovat až v případě nečinnosti vlastníka stavby na jeho náklady.

[10] Nařízení odstranění stavby nepředstavuje nepřiměřený zásah do práv žalobkyně. Žalobkyně započala se stavebními pracemi, aniž by si vyžádala jakékoli opatření či povolení stavebního úřadu, které bylo s ohledem na rozsah stavby zapotřebí. Nereagovala ani na opakované výzvy stavebního úřadu k zastavení prací a o dodatečné povolení stavby požádala až po zahájení řízení o odstranění stavby, tedy za situace, kdy stavbu provedla zcela bez povolení či opatření stavebního úřadu. Za tohoto stavu je dán veřejný zájem na tom, aby byly dodržovány právní předpisy na úseku povolování staveb. Je zcela nepřípustné, aby se stavebník mohl spoléhat na to, že provede-li stavbu bez jakéhokoli povolení, tedy nikoli například v rozporu s již vydaným povolením či s určitými odchylkami, ale zcela bez povolení, bude možné takovou stavbu dodatečně povolit s odkazem na to, že je třeba ctít zásadu přiměřenosti zásahu do jeho práv. Je třeba trvat na tom, aby stavby byly realizovány v souladu se zákonnými podmínkami. Podstatným veřejným zájmem bylo v tomto případě uvedení právního a skutečného stavu do souladu.

[11] Jakkoli tedy podle krajského soudu nemusí dojít k odstranění tzv. černých staveb vždy a za všech okolností, v posuzované věci nejsou přítomny takové okolnosti, které by převyšovaly veřejný zájem na odstranění stavby. Rovněž i správní orgány se existencí veřejného zájmu dostatečně zabývaly.

[12] K námitce pochybení správních orgánů stran „nezákonného rozsahu účastníků“, krajský soud uvedl, že žalobkyně tuto námitku nekonkretizovala ani netvrdila, jak by se uvedené pochybení mělo projevit v jejích právech. Krajský soud ze správního spisu ověřil, že správními orgány byl okruh účastníků řízení vymezen v souladu se zákonem; námitka žalobkyně tudíž není důvodná.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

### *Kasační stížnost*

[13] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, nezákonný a představuje porušení jejího práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud a správní orgány postupovaly v rozporu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, pokud dospěly k závěru, že zásah do vlastnického práva stěžovatelky byl přiměřený. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nedošlo ani k libovůli ze strany správních orgánů ani k porušení zásady proporcionality.

[14] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně a nedostatečně posoudil vadu řízení, která spočívala v tom, že se jej účastnily osoby, jejichž práva nebyla řízením o odstranění stavby nijak dotčena. Účastenství v řízení o odstranění stavby je jednou z podmínek řízení, kterou musí správní orgány i soud ověřovat z úřední povinnosti po celou dobu řízení. Porušení těchto podmínek představuje porušení práva na spravedlivý proces, což stěžovatelka nemusela výslovně tvrdit. Nároky na precizaci žalobních bodů nelze zhojit porušení procesních pravidel pro vedení řízení o odstranění stavby.

[15] Stěžovatelka rovněž v této souvislosti namítá, že krajský soud se nevypořádal s námitkou, že součástí odůvodnění rozhodnutí má být i úvaha stavebního úřadu, na jejímž základě stanovil okruh účastníků řízení. Má za to, že pánové F., K. a M. a společnost VIAGEM a.s. nesplňují podmínky účastenství ve smyslu § 129 odst. 10 stavebního zákona. Pan F. svým aktivním přístupem zasahuje do práv stěžovatelky kupř. tím, že podává podněty na nečinnost.

[16] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud i žalovaný se řádně nevypořádali s námitkou nedostatečně přesného vymezení stavby včetně přesné identifikace parcel, na nichž je umístěna, i rozsahu prací, kterými má být odstraněna, včetně konkrétního ustanovení právního předpisu. Zdůrazňuje, že stavba se nachází na pozemku parc. č. XA a pozemku původně označeném jako parc. č. st. X v katastrálním území S. Jde o pozemek, který je v katastru nemovitostí nově evidován jako pozemek parc. č. XB, avšak v důsledku změny v RÚIAN je podle stěžovatelky evidován v rozporu se skutečným stavem. Žalovaný označil postup stavebního úřadu za správný, přestože žádné zaměření, či identifikaci stavby dodatečně neprovedl. Je třeba trvat na přesném vymezení předmětu řízení, jako v případě řízení před civilními soudy.

[17] Stejně tak se krajský soud nedostatečně vypořádal s veřejným zájmem na odstranění stavby a s nezákonným postupem stavebního úřadu při opatřování podkladů rozhodnutí, který se podle stěžovatelky opíral o nezákonnou změnu zápisu v evidenci RÚIAN v roce 2022.

[18] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že předložila jako důkaz vyjádření orgánu ochrany přírody ze dne 5. 8. 2020, z něhož plyne závazné stanovisko ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, že pozemek parc. č. XA v katastrálním území S. neleží ve významném krajinném prvku, ani v biokoridoru, či biocentru, vymezeném v rámci územního systému ekologické stability. Pozemek není součástí zvláště chráněného území v působnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.

[19] Proti veřejnému zájmu na odstranění stavby, jak jej posoudil krajský soud, stěžovatelka staví svoji setrvalou snahu o legalizaci stavby prostřednictvím dodatečného povolení ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona. Zákonné podmínky pro nařízení odstranění stavby nebyly splněny, neboť dne 9. 5. 2023 podala novou žádost o dodatečné povolení stavby a současně žádost o změnu územního plánu. Stavební úřad byl povinen řádně zdůvodnit, proč je dodatečné povolení stavby vyloučeno.

[20] Stěžovatelka dále namítá, že rozhodnutí o odstranění stavby bylo vydáno v rozporu s veřejným zájmem podle § 132 stavebního zákona. Za veřejný zájem je označováno takové jednání, které podporuje rozvoj společnosti a řešení jejích reálných problémů. Identifikace a

pokračování

uznání veřejných zájmů ve smyslu stavebního zákona může být ve společnosti zdrojem konfliktů, neboť představy o tom, co je pro společnost dobré a jaké jsou její problémy v daném místě a čase, se liší.

[21] Stěžovatelka uvádí, že pozemky parc. č. XA a parc. č. XB v katastrálním území S. se nachází v zastavěném území. Do roku 2020 se na nich nacházela zemědělská stavba bez čísla popisného a evidenčního. Tyto pozemky byly nejméně 50 let využívány pro zemědělské účely. K prokázání této skutečnosti stěžovatelka odkazuje na výřez územního plánu k roku 2020 a dále odkazuje na „část IB“, výkres základního členění území, část LINIOVÉ prvky, oddíl „Stav“ územního plánu.

[22] Podle stěžovatelky postup stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení stavby pramení ze změny zápisu v evidenci RÚIAN, s níž stěžovatelka nesouhlasila. Nepovolená stavba na pozemku stěžovatelky nezasahuje do práv žádného vlastníka sousedních pozemků ani práv města Nový Jičín. Důvod změny v evidenci RÚIAN, který spočíval v tom, že se na pozemku nenachází žádná stavba, neodpovídá skutečnému stavu.

[23] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka odkázala na listinu „Průvodní zpráva k rodinnému domu Straník“ ze srpna 2024, která má prokazovat obsah vyjádření orgánu ochrany přírody ze dne 5. 8. 2020.

### *Vyjádření žalovaného*

[24] Žalovaný s odkazem na rozsudky NSS ze dne 7. 8. 2014, čj. 5 As 108/2013-33, a ze dne 7. 11. 2018, čj. 9 As 368/2017-48, zdůraznil odlišnost předmětu řízení o dodatečném povolení stavby a odstranění stavby. Stěžovatelka se nemůže spoléhat na to, že pokud provede stavbu zcela bez povolení, nebude možné, po pravomocném rozhodnutí o zamítnutí žádosti o jejím dodatečném povolení, stavbu odstranit pouze s odkazem na to, že je potřeba ctít zásadu proporcionality zásahu do vlastnického práva. Veřejný zájem na dodržování právních předpisů stěžovatelka výrazně porušila.

[25] Podle žalovaného je sice stavba ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu definována stručně, ale tato skutečnost pramení z toho, že stěžovatelka po celou dobu řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení stavební úřad do stavby nevpustila ani sama žádnou dokumentaci nepředložila.

[26] Žalovaný dále uvádí, že je na stavebním úřadu, aby vyhodnotil, které osoby, jež mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, mohou být odstraňováním stavby přímo dotčeny. V daném případě stavební úřad rozšířil okruh účastníků řízení o vlastníky sousedních pozemků, neboť jde o odstraňování a likvidaci poměrně rozsáhlé stavby; jejich práva tudíž mohou být průběhem prací dotčena.

### **III. Posouzení Nejvyšším správním soudem**

[27] NSS se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti.

[28] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.* Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. platí, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, NSS nepřiblíží.*

[29] NSS setrvale judikuje, že kasační stížnost jakožto opravný prostředek proti rozsudku krajského soudu musí na jeho závěry přímo reagovat, reflektovat jeho argumentaci a poukázat na to, které z těchto závěrů jsou nesprávné a z jakého důvodu. Jestliže se krajský soud s námitkami stěžovatelky již řádně vypořádal a neobstojí-li tyto námitky nadále proti závěrům krajského soudu, nemůže jejich pouhé zopakování založit přípustnost kasační stížnosti (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, či ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36, body 10 až 14, nebo rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, čj. 3 As 123/2016-40).

[30] V kasační stížnosti uplatnila stěžovatelka několik bodů, které se většinou zcela kryjí s jejími žalobními námitkami.

[31] Námitkou nedostatečného vymezení stavby včetně přesného rozsahu stavebních prací, kterými se má stavba odstranit, včetně odkazu na konkrétní ustanovení právního předpisu, již v míře odpovídající konkrétnosti této námitky vypořádal krajský soud. Stěžovatelka nepolemizuje s jeho závěrem, že na pozemku parc. č. XA v katastrálním území S. není umístěna žádná jiná stavba, a proto je vymezení stavby uvedené ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu dostatečné. Stejně tak nezpochybňuje závěr krajského soudu, který s odkazem na § 129 odst. 9 stavebního zákona vysvětlil, že je to nejprve vlastník stavby, který má povinnost zajistit potřebnou dokumentaci k jejímu odstranění, a že stavební úřad ji nechává zpracovat až v případě nečinnosti vlastníka na jeho náklady. Shodnou argumentací stěžovatelky zopakovanou v kasační stížnosti se proto NSS podruhé nezabýval. Jde o námitku nepřipustnou, neboť nereaguje na závěry krajského soudu.

[32] Stěžovatelka také kvalifikovaně nepolemizuje se závěrem krajského soudu, který se věcně nezabýval námitkami týkajícími se nezákonnosti územního plánu, souladu stavby s územním plánem a námitkami týkajícími se nezákonné změny v evidenci RÚIAN. Podle krajského soudu tyto námitky spadají svým předmětem do řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv do řízení o odstranění stavby. Setrvání na této argumentaci v kasační stížnosti se tudíž míjí s nosnými závěry krajského soudu, který vysvětlil, jaké námitky s předmětem řízení souvisí a jako nikoli a právě s těmito závěry stěžovatelka nepolemizuje. Argumentací stěžovatelky, jež se týká souladu její stavby s územním plánem, včetně odkazů na konkrétní části územního plánu, ani otázkami souvisejícími se změnou v evidenci RÚIAN, se NSS pro její nepřipustnost nezabýval.

[33] Do okruhu nepřipustných námitek spadá i líčení stěžovatelky, která opakovaně žádá o dodatečné povolení stavby a v této souvislosti i o změnu územního plánu. Tato argumentace totiž nereaguje na závěr krajského soudu, který vyšel z toho, že podkladem pro nařízení odstranění stavby bylo zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, v němž se soulad stavby s územně plánovací dokumentací posuzoval. Stěžovatelka nijak nepolemizuje se závěry krajského soudu, že v návrhu na zrušení části územního plánu není řešena otázka, která by mohla mít vliv na rozhodnutí v dané věci, a že podkladem pro rozhodnutí správních

pokračování

orgánů o odstranění stavby není stanovisko orgánu územního plánování. Stejně tak stěžovatelka nepolemizuje se závěrem krajského soudu, že se správní orgány nedopustily vady řízení, pokud nepřerušily řízení do doby rozhodnutí o návrhu na změnu územního plánu, neboť tato námitka by měla místo v přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Argumentace stěžovatelky odkazující na opakované žádosti o dodatečné povolení stavby a o změnu územního plánu nepředstavuje reakci na závěry krajského soudu a je tudíž nepřípustná.

[34] Podmínky přípustnosti rovněž nespĺňuje taková argumentace uplatněná v kasační stížnosti, která není dostatečně konkrétní (rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11, či usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, čj. 8 As 5/2022-44). Obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatelka rozhodnutí soudu napadá, nejsou přípustné. To platí i pro námitky, které stěžovatelka mohla namítat již v žalobě (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, bod 17, rozsudek NSS čj. 8 As 299/2020-41, bod 18).

[35] Již v řízení o žalobě stěžovatelce nic nebránilo namítat a zdůvodnit, proč konkrétním osobám účastenství v řízení o odstranění stavby nesvědčí. Svoji obecnou žalobní námitku nezákonně vymezeného okruhu všech účastníků řízení poté stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje vůči čtyřem z nich, zejména vůči panu F., u něhož poukazuje na jeho procesní aktivitu v řízení o odstranění stavby. Stejně tak stěžovatelka poprvé v kasační stížnosti namítá, že součástí odůvodnění rozhodnutí má být i úvaha stavebního úřadu, na jejímž základě stanovil okruh účastníků řízení.

[36] Stěžovatelka však zároveň dovozuje, že podmínkami účastenství v řízení o odstranění stavby se měl jak krajský soud tak správní orgány zabývat z úřední povinnosti. V případě takto koncipované námitky jde tudíž o námitku vady postupu krajského soudu, která by mohla založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je přitom vadou, ke které je NSS povinen přihlížet i bez námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Pokud jde o tutéž vadu vytýkanou správními orgány, tak pokud by krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, které by nebylo přezkoumání způsobilé, zatížil by touto vadou i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Námitkou, zda se měl krajský soud, potažmo žalovaný, z úřední povinnosti zabývat postupem stavebního úřadu při vymezení okruhu účastníků správního řízení, se proto NSS zabýval věcně v rámci vypořádání přípustných námitek.

[37] Pokud jde o opakované námitky stěžovatelky o tom, že krajský soud a správní orgány postupovaly v rozporu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že krajský soud nesprávně posoudil, zda nedošlo k libovůli ze strany správních orgánů, a že postup vůči stěžovatelce je vyústěním zaujatosti pracovníků stavebního úřadu, tak ty jsou pro svoji obecnost neprojednatelné. Stejně tak úvahy týkající se toho, že ve veřejném zájmu je takové jednání, které podporuje rozvoj společnosti a řešení jejích reálných problémů, a že identifikace a uznání veřejných zájmů ve smyslu stavebního zákona může být ve společnosti zdrojem konfliktů, neboť představy o tom, co je pro společnost dobré a jaké jsou její problémy v daném místě a čase, se liší, tak takto předestřená argumentace stěžovatelky neumožňuje dovést, s jakými konkrétními závěry krajského soudu stěžovatelka polemizuje.

NSS se proto v rámci přezkumu závěrů krajského soudu týkajících se proporcionality a vymezení veřejného zájmu na odstranění stavby touto argumentací nezabýval (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, bod 25).

[38] Pokud jde o odkaz stěžovatelky na to, že „v řízení“ předložila jako důkaz vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny ze dne 5. 8. 2020, tak z této argumentace není zřejmá žádná souvislost s jakýmkoli z nosných důvodů rozsudku krajského soudu ani s jakýmkoli z jiných řádně uplatněných kasačních bodů; jde o argumentaci, která je na hranici srozumitelnosti a nepředstavuje projednatelnou kasační námitku.

[39] Pokud jde o stěžovatelkou doloženou dokumentaci stavby ze srpna roku 2024 označenou jako „Průvodní zpráva k RD S.“, tak tu krajský soud neposuzoval. V souladu se zásadou koncentrace řízení stěžovatelka měla uvést všechny skutečnosti a navrhnout k nim důkazy již v řízení před krajským soudem (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, čj. 9 Afs 269/2015-54, bod 24). NSS se proto v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. dokumentací stavby, která vznikla až po rozhodnutí krajského soudu, nezabýval.

#### *Přípustné námitky*

[40] Krajský soud se v mezích žalobních námitek zabýval i otázkou přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a chybějícího veřejného zájmu na odstranění stavby. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že tyto otázky krajský soud posoudil nedostatečně. Podle stěžovatelky měl krajský soud rovněž z úřední povinnosti přezkoumat vymezení okruhu účastníků řízení o odstranění stavby.

[41] Takto namítané vady postupu krajského soudu by měly za následek nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Je ustáleně judikováno, že přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí a jak uvážil o jednotlivých námitkách. Povinnost soudu posoudit všechny námitky však neznamená, že musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19, ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, nebo ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72).

[42] NSS v napadeném rozsudku neshledal žádnou vadu, která by zakládala jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud vypořádal námitky stěžovatelky týkající se otázek souvisejících s odstraněním její stavby a správně odkázal na odlišnost předmětu řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby, který nelze směšovat (rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2024, čj. 7 As 235/2024-30, body 13 a 16). Odlišný předmět těchto řízení rovněž předurčuje i rozsah posouzení otázky přiměřenosti a vymezení veřejného zájmu, který je v těchto řízeních zohledňován.

[43] NSS má na rozdíl od stěžovatelky za to, že se krajský soud otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby do vlastnického práva věnoval dostatečně, stejně jako dostatečně vymezil veřejný zájem na odstranění stavby.

[44] NSS v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, čj. 8 As 127/2016-56, uvedl, že „[ř]ízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv.

pokračování

černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění „černých staveb“ došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu stavební zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla „černá stavba“ dodatečně povolena. Pro dodatečné povolení stavby však zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu nebo postavená bez takového rozhodnutí či opatření.“. Citované závěry tedy zdůrazňují možnost dodatečné legalizace stavby i po zahájení řízení o odstranění stavby (§ 129 odst. 6 stavebního zákona) v podobě zákonného institutu řízení o dodatečném povolení stavby vloženého do řízení o odstranění stavby. Dodatečné povolení stavby je právě tím institutem, který umožňuje za zákonem stanovených podmínek aplikovat princip přiměřenosti, kterého se dovolává stěžovatelka. Umožňuje totiž i u tzv. černé stavby odvrátit její odstranění, nebude-li u takové stavby shledán žádný rozpor s právem chráněnými veřejnými zájmy. Jedním z těchto veřejných zájmů je i zájem na regulovaném (smysluplném) vývoji zástavby v území, k jehož ochraně slouží nástroje územního plánování. V tomto řízení však stěžovatelka neuspěla.

[45] Krajský soud z toho správně vycházel a otázce přiměřenosti nařízení odstranění stavby se věnoval s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, a ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. I. ÚS 1956/19. Správně posuzoval, zda zásah do vlastnického práva je v případě stěžovatelky přiměřený sledovanému cíli, což se odráží v požadavku, že „musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. V opačném případě, tzn. v případě bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení, by se příslušná regulace dostala do zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“ (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19). Posledně citovaný náleží Ústavního soudu se týkal situace, kdy nepovolenou stavbu (část oplocení přesahující 150 cm) bylo podle pozdější úpravy stavebního zákona možné zřídit již bez povolení. Závěry Ústavního soudu však cílí na mimořádné situace, které představují naprosto výjimečné individuální okolnosti, pro které se jeví odstranění stavby jako zcela nepřiměřený a nespravedlivý zásah do vlastnického práva. NSS ve své judikatuře zdůraznil, že těmito závěry Ústavního soudu nejsou jakkoli dotčeny podmínky aplikace § 129 odst. 1 stavebního zákona (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2025, čj. 7 As 317/2023-77, bod 28). Krajský soud ve světle těchto judikатурních závěrů postupoval, neboť správně vyšel z toho, že případ stavby stěžovatelky i postupu jejího vybudování je případem nikoli zcela zanedbatelného porušení veřejného zájmu na dodržování právních předpisů, ale naopak velmi výrazného. Neshledal žádnou výjimečnou okolnost, která by indikovala nepřiměřenost rozhodnutí takovou stavbu odstranit. Takové posouzení přiměřenosti nařízení odstranění stavby, o jakou jde v posuzovaném případě, je zcela dostatečné.

[46] Byť stěžovatelka usiluje o zachování své stavby, podstatné pro nyní posuzovanou věc je, že se žádostí o dodatečné povolení stavby neuspěla. Krajský soud proto správně zohlednil právě zájem na zákonnosti staveb a jejich provádění v souladu s opatřením či povolením stavebního úřadu. Proti tomu stěžovatelka stavěla pouze svůj soukromý zájem na existenci

stavby, a žádné jiné výjimečné okolnosti, které by oslabovaly opodstatněnost odstranění její černé stavby, nezmiňovala. Rovnováhu mezi soukromým zájmem stěžovatelky na zachování stavby a veřejným zájmem na odstranění stavby, která nebyla vybudována za splnění zákonných podmínek, tak krajský soud posoudil dostatečně. Odkazuje-li stěžovatelka v námitce nedostatečného vymezení veřejného zájmu v souvislosti s nařízením odstranění stavby na § 132 stavebního zákona, tak podle § 132 odst. 3 písm. a) stavebního zákona se veřejným zájmem rozumí požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. A právě tento požadavek stěžovatelka nesplnila.

[47] NSS se dále zabýval námitkou, zda podmínky účastenství v řízení o odstranění stavby měly jak správní orgány, tak i krajský soud, zkoumat z úřední povinnosti a po celou dobu řízení. Podle § 129 odst. 10 stavebního zákona jsou *účastníky řízení o nařízení odstranění stavby povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.*

[48] NSS k tomu předně podotýká, že stěžovatelka ani v kasační stížnosti nezdůvodňuje, jakou konkrétní vadu ve vymezení okruhu účastníků řízení měl krajský soud zohlednit. Neuvádí, proč má za to, že další účastníci řízení nesplňují podmínky účastenství v řízení o odstranění její stavby. Ze správního spisu NSS ověřil, že již žalovaný k této námitce stěžovatelky uplatněné v odvolání uvedl, že „z citované námitky není zřejmé, proč se stavebník domnívá, že uvedené osob nejsou, resp. nemohou být účastníky řízení ani proč by mělo být považováno uvedené určení okruhu účastníků řízení považováno za nesprávný úřední postup stavebního úřadu. Jak správně stavebník uvedl, do okruhu účastníků řízení o odstranění stavby patří ve smyslu § 129 odst. 10 stavebního zákona kromě hlavních účastníků i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena. Dle závěrů současné judikatury, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, platí, že účastníkem řízení vedeného podle stavebního zákona je jednak ten, kdo bude na svých právech rozhodnutím přímo dotčen, ale i ten, kdo může být (tj. potencialita) na svých právech rozhodnutím přímo dotčen. Skutečnost, že „ve finále“ k takovému dotčení nakonec nedojde již nemá z hlediska účastenství žádný význam a nelze to označovat za nesprávný úřední postup. Je tedy na stavebním úřadu, aby v řízení o odstranění stavby, které je vedeno z moci úřední, zvážil práva, kterých vlastníků sousedních pozemků mohou být odstraňováním stavby dotčena, a ty poté označil jako účastníky řízení. V daném případě se stavební úřad okruhem účastníků řízení zabýval, když v průběhu řízení okruh účastníků rozšířil o vlastníky sousedních pozemků, neboť dospěl k závěru, že jejich práva mohou být při odstraňování stavby přímo dotčena. Krajský úřad se s jeho postupem ztotožňuje, neboť se jedná o odstraňování a likvidaci poměrně rozsáhlé stavby, u které je vůbec pochybnost, zda celá slouží jako rodinný dům (účastníci řízení tvrdí, že jsou v jedné části uskladněny deratizační prostředky společnosti, kterou vlastní manžel Bc. Š. S.) a tyto skutečnosti mohou vyvolat potřebu provedení ochranných opatření v okolí stavby, která se mohou dotknout i práv vlastníků sousedních pozemků. Poněvadž pak ze spisu nevyplývá, že by se v průběhu řízení domáhala účastenství nějaká další osoba, které by toto právo nenáleželo, stavební úřad neměl žádný důvod vydávat o účastenství v řízení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu žádné usnesení“.

pokračování

[49] Pokud jde tedy o správní orgány, ty se stanovení okruhu účastníků řízení věnovaly, a to jak z úřední povinnosti v případě stavebního úřadu, tak k odvolací námitce v případě žalovaného. Stěžovatelka v žalobě výše citovaný závěr žalovaného nijak nezpochybnila kupř. tím, že by namítala, že některý z účastníků řízení není vlastníkem sousedních pozemků, ani neuvedla jiný konkrétní důvod, proč se ho odstraňování stavby ani potenciálně nemůže dotknout.

[50] Pokud jde o postup krajského soudu, stěžovatelka nijak nezduvodňuje, z čeho dovozuje, že krajský soud má z úřední povinnosti prověřovat splnění podmínek účastenství v řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 10 stavebního zákona. Krajský soud správně vyšel ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; podle rozšířeného senátu NSS se „od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, (...) tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu (...) Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ Stěžovatelka požadavkům na precizaci žalobního bodu nedostála. V souladu s citovanými závěry rozšířeného senátu NSS krajský soud reagoval pouze na zcela obecnou námitku nezákonného vymezení okruhu účastníků řízení o odstranění stavby a sám blíže tuto otázku z úřední povinnosti nezkoumal, neboť takovou povinnost neměl.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně 29. května 2025

Petr Mikeš  
předseda senátu