

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **Mgr. J. P.,** zastoupené Mgr. Pavlem Šmídem, advokátem se sídlem Brno, Jaselská 23, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3/5, za účasti osob zúčastněných na řízení **1) M. Ř.**, **2) J. Ř.**, **3) Obce Dolní Věstonice**, se sídlem Dolní Věstonice 67, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č. j. 29 Ca 110/2008 - 136,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č. j. 29 Ca 110/2008 – 136, **se** ve výrocích I., V. a VI. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu krajskému soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2008, č. j. JMK 20784/2008, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Mikulov, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 10. 10. 2007, č. 689/2007, č j STU/070794/25/00/ALEL/005. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni, s odkazem na ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) nařízeno odstranění nepovolené stavby označené jako *“sklad zahradního nářadí na pozemcích p. č. 1859/1 a 1859/4, v k. ú. Dolní Věstonice“*. Žalobkyně následně žalobu rozšířila o návrhy, kterými se domáhala, aby soud *„uznal její rodině právo“* na pozemky p. č. 1859/4 a p. č. 1859/10 v k. ú. Dolní Věstonice, dále aby uložil pozemkovému úřadu dokončit pozemkové úpravy a po tuto dobu aby dočasně zřídil

věcné břemeno průchodu a průjezdu přes parcelu p. č. 508/1 v témže katastrálním území, a konečně aby pozastavil platnost územního plánu obce Dolní Věstonice a nařídil nezasahovat jeho prostřednictvím do soukromých pozemků bez souhlasu jejich vlastníků. Krajský soud tato rozšíření žaloby vyloučil k samostatnému projednání (výroky II. až IV.); ve zbytku pak žalobu zamítl (výrok I.) a rozhodl o nákladech účastníků řízení a osob na řízení zúčastněných (výroky V. a VI.).

Pokud jde o tu část žaloby, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, krajský soud nejprve obsáhle popsal skutkový stav věci, který považuje za prokázaný, a zrekapituloval dosavadní genezi řízení vedených ve věci odstranění stavby před správními úřady i správním soudem. Konstatoval, že v dané věci jde o řízení ve věci nepovolené stavby žalobkyně, jejíž dodatečné povolení, v režimu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, správní orgány vyloučily s tím, že tato stavba je v rozporu s veřejným zájmem, neboť se nachází v trase navrhované pozemní komunikace na parcelách p. č. 1859/1 a p.č. 1859/4, v k. ú. Dolní Věstonice. K tvrzení žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s její argumentací uplatněnou v odvolání (podání ze dne 6. 11. 2007 a 2. 12. 2007) krajský soud připomněl, že prvostupňové i odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek a není tak vyloučeno, aby odvolací instance napravila drobné nedostatky v odůvodnění rozhodnutí prvostupňového. V dané věci tak druhostupňový orgán (žalovaný) vypořádal argumentaci žalobkyně namítající neprokázání nesprávného zakreslení cesty (v jejíž trase se má předmětná stavba nacházet), dále odmítl souvislost existence vinného sklepa žalobkyně (nacházejícího se v trase cesty, o jejíž existenci byl veden spor) s předmětem řízení o odstranění stavby; žalovaný též prokázal, že předmětná stavba je v rozporu s veřejným zájmem a konceptem územně plánovací dokumentace. Dle názoru krajského soudu je rozhodnutí žalovaného, ve spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu, řádně formulované, je vystavěno na logických argumentech a není vnitřně rozporné. Podklady, které mají význam pro rozhodnutí ve věci, byly řádně shromážděny, objektivně vyhodnoceny, rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, obsahuje předepsané náležitosti a je souladné se zákonem. Krajský soud dále uvedl, že při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí. V tomto smyslu považoval tedy krajský soud za postavené najisto, že v době vydání rozhodnutí žalovaného se stavba žalobkyně nacházela na pozemku obce, její existence byla v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli i záměry územního plánování a byla též v rozporu se stanoviskem Chráněné krajinné oblasti Pálava. Dle jeho názoru proto nebyl důvod pro přerušení řízení do doby schválení nového územního plánu obce. S ohledem na konstatované skutečnosti tak uzavřel, že sdílí názor správních orgánů obou stupňů, že v posuzovaném případě nebyly splněny zákonné podmínky k tomu, aby stavba žalobkyně mohla být dodatečně povolena.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“); její argumentace implikuje též existenci důvodu uvedeného pod písm. d) citovaného ustanovení (nepřezkoumatelnost rozsudku).

Stěžovatelka především tvrdí, že podáními, doručenými krajskému soudu dne 13. 8. 2010 a 19. 8. 2010, dostatečně doložila, že skutečný stav věci je v příkrém rozporu s tím, jak je popsán v odůvodnění správních rozhodnutí. Stěžovatelka má za to, že dostatečně prokázala, že nově navržená cesta (v jejíž trase se má stavba stěžovatelky nacházet) není vedena přes parcely p. č. 1859/1 a p. č. 1859/4, v k. ú. Dolní Věstonice a nemůže tak představovat veřejný zájem, s nímž by stavba, o jejímž odstranění bylo rozhodnuto, byla v rozporu. Krajský soud přitom tato prokazatelná a doložená fakta nevzal vůbec v potaz; naopak tvrzení žalovaného, neodpovídající situaci na místě samém, označuje za objektivně zjištěný stav věci. Napadený rozsudek nebere vůbec v úvahu předložené důkazy a krajský soud své rozhodnutí opírá pouze o nepravdivá tvrzení žalovaného, případně o stanoviska korespondující se závěry správních orgánů.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka především upřesnila, že se zrušení rozsudku krajského soudu dožaduje pouze ve výroku I. Uvedla dále, že ve správním řízení nebyla vůbec zohledněna existence rozhodnutí Městského úřadu v Mikulově - stavebního úřadu ze dne 28. 2. 2010, kterým byla předmětná stavba dodatečně povolena. Bylo-li následně nařízeno odstranění této stavby jako nepovolené, existuje zde evidentní rozpor. Dle názoru stěžovatelky správní orgány též nikterak nezohlednily rozpor územního plánu obce Dolní Věstonice se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, spočívající v rozporu zakreslení hranic pozemků se skutečným stavem na místě, v *„zanesení nepravdivých údajů do územního plánu na úkor soukromých vlastníků“* a v *„nesplnění zákonných parametrů zpracování územního plánu“* (například nezakreslení hranice zastavěného a zastavitelného území). Právě hranice pozemků, a místo kudy vede předmětná cesta, jsou hlavními argumenty stavebního úřadu pro odstranění stavby. Obdobně správní orgány vůbec nezohlednily existenci pozemkových úprav schválených v roce 2004. Stěžovatelka konečně uvádí, že pokud by navrhovaná cesta měla skutečně vést přes shora uvedené parcely, byla by trasována mimo stávající komunikaci, a to přes zahrady soukromých vlastníků a též přes historický sklep ve vlastnictví stěžovatelky, který by představoval překážku pro uložení inženýrských sítí pod touto komunikací. V tomto kontextu pak stěžovatelka považuje za pochybné, zda lze vůbec v souvislosti s touto komunikací hovořit o existenci veřejného zájmu, a to i s přihlédnutím k faktu, že navrhovaná komunikace by měla sloužit pouze pro přístup k nemovitostem ve vlastnictví jiných soukromých osob.

Osoby zúčastněné na řízení ad 1) a 2) ke kasační stížnosti shodně uvedly, že stěžovatelkou zmiňované dodatečné stavební povolení ze dne 28. 2. 2000, č. j. 68/2000, nebylo ve skutečnosti nikdy vydáno. Šlo pouze o koncept rozhodnutí, který nikdy úřední cestou neopustil stavební úřad; kopie listiny předložená stěžovatelkou ostatně postrádá otisk úředního razítka a podpis odpovědného pracovníka. Stěžovatelce tak musí být (a také je) známo, že žádné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydáno nebylo a předložená listina tak nemůže vyvolávat žádné právní důsledky. Co se týče tvrzeného rozporu územně plánovací dokumentace se zákonem, tato otázka by, dle názoru osob zúčastněných, mohla být posouzena pouze v jiném typu řízení. Stěžovatelka navíc zcela přehlíží fakt, zmiňovaný i krajským soudem, že pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného je relevantní právní stav v době pořízení neoprávněné stavby. Z argumentace a počínání stěžovatelky je zřejmé, že řešení ve věci záměrně protahuje v naději, že stavba by mohla být dodatečně legalizována v souvislosti s případnou změnou územního plánu. To však je, s ohledem na uvedené, vyloučeno. Namítá-li stěžovatelka, že

územně plánovací dokumentace je v rozporu i s výsledky provedených komplexních pozemkových úprav, i v tomto případě by takovou argumentaci musela uplatnit v jiném řízení. Bez ohledu na to však z územně plánovací dokumentace i výsledků provedených pozemkových úprav jasně vyplývá, že pozemek, který je zastavěn předmětnou stavbou stěžovatelky, je součástí cesty, kudy má vést přístupová cesta k plánované výstavbě a kudy mají vést i inženýrské sítě. Otázka, zda je vedení inženýrských sítí pod navrhovanou komunikací technicky možné či nikoliv, je v daném řízení irelevantní. S ohledem na tyto skutečnosti proto osoby zúčastněné navrhují, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Obec Dolní Věstonice, jako osoba zúčastněná na řízení ad 3) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

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 ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka se dovolává existence kasačních důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., implicitně však namítá i existenci důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť tvrdí, že krajský soud část její žalobní argumentace ve svém rozsudku nikterak nevypořádal. S tímto tvrzením Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť podstatou jedné, ze dvou včas uplatněných, žalobních námitek, bylo tvrzení stěžovatelky, že navrhovaná cesta není ve skutečnosti vedena přes parcely p. č. 1859/1 a p. č. 1859/4, v k. ú. Dolní Věstonice, ale přes parcelu p. č. 2102 v témže katastrálním území. Toto žalobní tvrzení bylo velmi stručné, neboť stěžovatelka se, nad rámec této obecné výtky, odvolala pouze na dopis svého zmocněnce adresovaný zpracovateli územního plánu, založený na č. l. 6 a 7 spisu (ten toto tvrzení dokládal konkrétním mapovým soutiskem); uvedla též, že její tvrzení potvrzuje fakticky i žalovaný tím, že sám připouští, že sklep stěžovatelky, nacházející se pod parcelami p. č. 1859/1 a p. č. 1859/4 v k. ú. Dolní Věstonice, nemá nic společného s cestou navrhovanou konceptem územního plánu obce. Tato argumentace byla rozvedena podáním zmocněnce stěžovatelky, založeným na č. l. 87 spisu, ze kterého se podává, že předmětná cesta byla z původní parcely p. č. 1859/1 posunutá níž s tím, že zmiňovaná parcela je dnes oplocená jako součást zahrad. Tento stav by měla potvrdit i podoba schválené pozemkové úpravy v dané lokalitě. Obdobně argumentoval zmocněnec stěžovatelky u nařízeného ústního jednání. Je tedy zřejmé, že šlo o dostatečně formulovaný žalobní bod [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a povinností krajského soudu tak bylo věcně ho vypořádat (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.).

Této své povinnosti krajský soud nedostál a k předmětné argumentaci stěžovatelky se vůbec nevyjádřil. Celkově se pak odůvodnění rozsudku, minimálně pokud jde o stěžovatelkou rozporovaný skutečný stav věci, omezuje v podstatě pouze na obecná konstatování a opakování argumentace žalovaného, a to prakticky bez náznaku vlastních hodnotících úvah. Z obsáhlé judikatury zdejšího soudu (například rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č j 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64 či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245) se podává, že není-li odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o

skutkovém stavu, jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stejné důsledky bude mít případ, kdy z odůvodnění soudního rozhodnutí není zřejmé, z jakého důvodu nepovažoval soud za důvodnou právní argumentaci uvedenou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Může jít též o případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Z uvedeného je zcela evidentní, že posuzovaný rozsudek krajského soudu je nutno označit za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť, jak již bylo výše uvedeno, krajský soud opomněl zcela vypořádat jednu ze včas uplatněných a dostatečně formulovaných žalobních námitek, přičemž celkově se odůvodnění jeho rozsudku nese toliko v rovině obecných a bezobsažných konstatování. Právě žalobní bod, který krajský soud opomněl meritorně vypořádat, má přitom pro věc zásadní význam, neboť tvrzení, že se stavba, jejíž odstranění bylo nařízeno, nenachází v kolizi s navrhovanou místní komunikací (a nepředstavuje tedy rozpor s veřejným zájmem), byla jádrem veškeré argumentace stěžovatelky již od doby předcházejícího správního řízení.

Pokud jde o zbývající námitky uplatněné v kasační stížnosti, zde nelze především přehlédnout, že stěžovatelka fakticky nepolemizuje se argumentací krajského soudu, ale se způsobem, jakým věc po skutkové i právní stránce hodnotily správní orgány v předcházejícím řízení o odstranění nepovolené stavby. Takovou argumentaci ovšem zásadně nelze považovat za formulaci kasačních důvodů a měla by proto být bez dalšího pro nedůvodnost zamítnuta. V tomto smyslu se již zdejší soud opakovaně vyjádřil, přičemž zmínit lze například rozsudek ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 - 48, kde uvedl, že *„[k]asační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle ustanovení § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. (...) V kasační stížnosti (...) je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel v kasační stížnosti pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí soudu (...) a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti, neboť výtky v ní obsažené jdou mimo rámec rozhodnutí soudu.“*

Současně však nelze přehlédnout fakt výše konstatovaný, a sice že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů; lze tedy logicky jen obtížně polemizovat s jeho názorem, je-li v odůvodnění rozhodnutí vyjádřen pouze reziduálně či vůbec. Nicméně i za situace, kdy by zdejší soud, s ohledem na konstatovanou skutečnost, od popsaného deficitu odůvodnění kasační stížnosti odhlédl, nemůže opomenout fakt, že jde o argumentaci, která nebyla u krajského soudu uplatněna v rámci lhůty určené pro formulaci žalobních bodů dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Jakékoliv rozšíření žaloby o další žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.] po uplynutí lhůty pro podání žaloby je přitom nepřípustné (§ 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Takovou argumentaci žalobce pak není krajský soud povinen, ale ani oprávněn, věcně vypořádat. Logickým důsledkem pak jsou i restrikce zavedené pro uplatnění nových důvodů (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a skutečností [§ 109 odst. 5 s. ř. s. (v době podání kasační stížnosti § 109 odst. 4)] v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud tedy, v intencích posledně zmiňovaných ustanovení, nemůže připustit k meritornímu projednání nové důvody či skutečnosti, které nebyly řádně a včas uplatněny v řízení před krajským soudem, ačkoli v tom stěžovateli nic nebránilo.

Shora uvedené důsledky lze beze zbytku vztáhnout na tu část kasační stížnosti, kde se stěžovatelka dovolává existence rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 2. 2000, kterým měla být sporná stavba dodatečně povolena, dále na její tvrzení o rozporu územního plánu obce se zákonem č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) a ve svých důsledcích i na zpochybnění existence veřejného zájmu spojeného se stavbou nové komunikace (s odvoláním na fakt, že tato komunikace by měla sloužit pouze zájmu několika soukromých vlastníků). Existenci dodatečného stavebního povolení totiž zmocněnec stěžovatelky poprvé relevantně zmínil až v podání ze dne 18. 8. 2009 (č. l. 97 soudního spisu) a následně na ústním jednání dne 24. 8. 2010; totéž platí i pro tvrzený rozpor územního plánu obce Dolní Věstonice s novým stavebním zákonem. Co se týká zpochybnění existence veřejného zájmu, s nímž má být posuzovaná stavba v rozporu, tato argumentace se, v podobě uplatněné v kasační stížnosti, v žalobě vůbec nevyskytla. Ve všech těchto případech proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační námitky vyhodnotit jako nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Konečně pokud jde o tvrzení stěžovatelky, že správní orgány nikterak nezohlednily rozpor územního plánu obce s pozemkovými úpravami z roku 2004, zde lze konstatovat, že takové tvrzení v žalobě výslovně uplatněno nebylo; v této podobě se objevilo až v podání ze dne 12. 8. 2010 (č. l. 87 a násl. soudního spisu) a poté na ústním jednání. S ohledem na charakter této argumentace by snad bylo možné tato tvrzení akceptovat jako rozvedení jednoho ze dvou včas uplatněných žalobních bodů, a sice námitky týkající se faktického posunutí stávající cesty z parcely p. č. 1859/1 na parcelu p. č. 2102, v k. ú. Dolní Věstonice, neboť, jak již bylo výše konstatováno, v žalobě byla tato námitka formulována pouze velmi obecně. I za této situace však meritornímu vypořádání této kasační argumentace brání minimálně fakt, že jde o tvrzení zcela obecné, které nesplňuje esenciální podmínky formulace kasačního bodu, ve smyslu ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. Z tohoto důvodu se proto Nejvyšší správní soud ani touto částí kasační stížnosti nemohl zabývat věcně.

Bez ohledu na konstatované nedostatky kasační stížnosti však zůstává faktem, že krajský soud skutečně nevypořádal jeden ze řádně a včas uplatněných žalobních bodů, a v tomto směru lze tedy plně přisvědčit názoru stěžovatelky, že napadený rozsudek nemůže z hlediska zákona obstát. Rozsudek krajského soudu je tedy ve shora popsaném rozsahu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a je tak naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je důvodná, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než rozsudek krajského soudu v napadeném rozsahu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta před středníkem s. ř. s.). Jelikož byl rozsudek krajského soudu v meritu věci (výroku I.) zrušen, musel Nejvyšší správní soud z logiky věci zrušit i výroky na něm závislé, a to výroky, kterými bylo rozhodnuto o dosavadních nákladech soudního řízení, a to i přesto, že kasační stížností výslovně napadeny nebyly (§ 109 odst. 3, věta za středníkem s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. března 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu