

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **J. Z.**, zastoupena JUDr. Zdeňkem Drtinou Ph.D., advokátem, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 30a, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** E.ON Česká republika, s.r.o., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. KUJCK 70892/2014/OREG, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 A 33/2015 - 62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. KUJCK 70892/2014/OREG (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým byl k odvolání žalobkyně změněn výrok rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 12. 8. 2014, č. j. VÚP/40213/14/Ze, ohledně výčtu účastníků tohoto správního řízení. Prvostupňovým rozhodnutím bylo nařízeno podle § 130 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vlastníkovi stavby odstranění stavby „zahradní domek“ na pozemku parc. č. X v k. ú. R., která je prováděna v rozporu s územním souhlasem vydaným stavebním úřadem dne 6. 5. 2013, č. j. VÚP/21103/13/Ze.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že přistoupil ke změně účastníků řízení, neboť prvostupňový orgán považoval za účastníka řízení i ty, kteří však jeho účastníky být nemohli, neboť nebyli dotčeni na svých právech. Ztotožnil se se závěrem stavebního úřadu, že zahradní domek byl proveden v rozporu s povolením, tudíž byly naplněny podmínky pro nařízení jeho odstranění dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Oproti územnímu souhlasu ze dne 6. 5. 2013 totiž došlo k rozšíření zastavěné plochy z 36 m^2 na 78 m^2, ke zvýšení hřebene z povolených 4,98 m na 6,75 m, ke změně vnitřní dispozice, k umístění komína a k posunutí stavby od hranice s pozemkem parc. č. X1 k. ú. R. Stavebník přitom nepodal do vydání rozhodnutí nařizujícího odstranění stavby žádost o její dodatečné povolení, ačkoliv o tom byl stavebním úřadem řádně poučen. Byly proto dle žalovaného splněny podmínky pro nařízení odstranění této stavby. Pokud se žalobkyně dovolává toho, že nemohla podat žádost o dodatečné povolení stavby z důvodu svého nepříznivého zdravotního stavu, poukázal žalovaný na to, že žalobkyně byla v průběhu řízení zastoupena zmocněncem, panem M. Z., který mohl činit také veškeré kroky směřující k dodatečnému povolení předmětné stavby. Jestliže posléze žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení stavby, nic nebrání tomu, aby žádost byla následně věcně posouzena.

V žalobě žalobkyně namítala, že se žalovaný nedostatečně zabýval meritem věci nad rámec odvolacích námitek, že nedostatečně zjistil skutkový stav, přičemž porušil ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť přijaté řešení nebylo v souladu s veřejným zájmem, kam patří i souladnost rozhodnutí s právním řádem. Poukázala na to, že z obsahu spisu není zřejmé, na základě čeho správní orgány dospěly k závěru o velikosti postavené stavby, přičemž míry uváděné správními orgány jsou pouze orientační. Vytýkala stavebnímu úřadu rovněž to, že jí neseznámil s námitkami manželů K. Správní orgány překročily zákonem stanovené meze správního uvážení, protože kdyby řádně zjistily skutečný stav věci, mohlo být přistoupeno k jinému řešení vzniklé situace. V neposlední řadě zpochybnila závaznost územního plánu, který obsahuje regulativy, jež nejsou obsaženy v zákoně.

V **napadeném rozsudku** ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 A 33/2015 - 62, krajský soud popsal obsah správního spisu a zejména územní souhlas Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 6. 5. 2013 obsahující parametry povolované stavby. Vysvětlil, že při

přezkumu napadeného rozhodnutí musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Pokud žalobkyně během jednání soudu tvrdila, že následně došlo ke změně poměrů z důvodu rozdělení původní pozemkové parcely č. X, je toto irelevantní, zvláště když tuto změnu žalobkyně ani nedoložila. Ve vztahu k námitkám žalobkyně ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu soud odvětil, že výsledky tohoto zjištění žalobkyně fakticky nerozporovala, neboť netvrdila, že realizovaná stavba odpovídá rozměrům, ke kterým byl dán stavebním úřadem územní souhlas. Žalobkyně tedy neunesla důkazní břemeno ke svému tvrzení, že stavba odpovídá vydanému územnímu souhlasu. Soud se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že by se žalovaný nedostatečně zabýval přezkumem prvostupňového rozhodnutí, neboť bylo věcí žalobkyně, aby v souladu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu stanovila rozsah odvolacího přezkumu. Nad rámec uplatněných odvolacích námitek se žalovaný měl věnovat základním zásadám správního řízení pouze na základě skutečností, které jsou ze spisu zřejmé, čemuž žalovaný dostál. Odvolací orgán měl zkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost měl přezkoumávat v rozsahu námitek uvedených v odvolání, což učinil. Ohledně zjištění skutkového stavu věci soud odkázal na protokol z provedení kontrolní prohlídky, v němž jsou obsaženy příslušné závěry ohledně velikosti stavby, ke kterým stavební úřad dospěl i bez součinnosti žalobkyně. Stavební úřad zjistil, že předmětná stavba je dvojnásobná oproti tomu, co bylo žalobkyni povoleno. Žalobkyně přitom byla o tom, že bylo zahájeno předmětné řízení, stavebním úřadem řádně informována, přičemž obdržela poučení o možnosti žádat o dodatečné povolení stavby. Soud aproboval i postup stavebního úřadu při zjišťování celkových rozměrů stavby, neboť při výpočtu vzal do úvahy i vnější líce obvodových konstrukcí všech nadzemních podlaží a průmět zastřešené části stavby bez obvodových konstrukcí. Žalobkyně přitom blíže neuvedla, v jakém směru bylo zjištění stavebního úřadu odlišné od skutečně realizované stavby. Zjištění stavební úřadu jsou zřejmé i z doložené fotodokumentace. Soud uzavřel, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je řádné, neboť žalovaný dostatečně uvedl své úvahy, kterými se při posuzování případu řídil. Správní orgány přitom nemohly přistoupit k jinému řešení věci, neboť bylo věcí žalobkyně, aby podala žádost o dodatečné povolení stavby, což přes řádné poučení neučinila. Žalobkyně přitom nemůže odpovědnost za svou nečinnost přenášet na správní orgány. Ve vztahu k limitům využití území soud konstatoval, že samotná žalobkyně nezpochybnila způsob využití území, kde zřídila stavbu. Soud uzavřel, že žalobkyně měla dostatečný časový prostor pro to, aby mohla podat žádost o dodatečné povolení stavby, což však neučinila a nic k této otázce ani soudu nedoložila.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**. Stěžovatelka specifikovala, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka nejprve zrekapitulovala průběh dosavadního řízení a uvedla, že správní orgány nedostatečně specifikovaly předmětnou stavbu, když uváděly pouze přibližné rozměry. Správní orgány rovněž nemohly dospět k závěru o změně vnitřní dispozice stavby, neboť v ní nikdy nebyly, rovněž nedostatečně

specifikovaly údajný posun stavby oproti podmínkám v územním souhlasu. Setrvala na stanovisku, že správní orgány nepostupovaly podle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj při určování zastavěné plochy. Správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí rovněž nedostatečně specifikovaly, z čehož vycházely ohledně svých závěrů o skutkovém stavu věci. Z této žalobní argumentace přitom, podle stěžovatelky, měl krajský soud dovodit, že stěžovatelka již v žalobě zpochybňovala rovněž závěr správních orgánů o skutkovém stavu věci. Pokud rozměry stavby zjistily pouhou obhlídkou, je to nedostatečné, neboť nelze zjistit, na základě jakých měření k těmto záměrům dospěly. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že krajský soud nepřihlédl k tomu, že v době zahájení správního řízení nebyl její zdravotní stav dobrý, tudíž nemohla podat řádnou žádost o dodatečné povolení stavby. Soud pochybil rovněž v tom, že nepřihlédl ke změně stavu v daném místě, neboť po vydání napadeného rozhodnutí došlo k rozdělení předmětného pozemku. Převodem části původního pozemku došlo rovněž ke změně vlastnictví k části předmětné stavby, což měl krajský soud zohlednit. Stěžovatelka přitom nemůže zasahovat do vlastnických práv jiného subjektu. Stěžovatelka dále poukázala na to, že byly podány žádosti o dodatečné povolení stavby, a to z její strany a ze strany nového vlastníka části stavby, přičemž správní orgán v prvním stupni těmto žádostem nevyhověl. O dvě samostatné stavby se přitom jednalo již v době obhlídky stavebního úřadu dne 3. 7. 2014, což by stavební úřad zjistil, kdyby provedl řádnou kontrolu. Touto otázkou se měl podle přesvědčení stěžovatelky zabývat i krajský soud. Tvrdila, že nařízení odstranění stavby nemůže obstát, neboť zde existují dvě samostatné stavby, které samy o sobě splňují podmínky územního plánu, tudíž má za to, že by je mohly následně znovu postavit.

Z výše uvedených důvodů stěžovatelka požaduje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že nynější stav stavby se shoduje s tím, který tu byl v době prvotní obhlídky, tudíž stavba nedoznala jakýchkoli změn. Vyjádřil přesvědčení, že se stěžovatelka pouze účelově snaží rozdělit stavbu zahradního domku, o němž bylo vydáno nařízení o jeho odstranění. Nebyla totiž provedena středová dělící stěna, která má stavbu rozdělovat v ose hřebenu střechy na dvě samostatné části, nedošlo k rozdělení okenního otvoru v této zdi. Z nově předložené projektové dokumentace vyplývá, že má dojít ke snížení stavby z 6,75 m na 6 m, avšak ani to se fakticky nestalo. Stavebníci rovněž nepřistoupili ke zkrácení vyložení střešní konstrukce. Žalovaný uzavřel, že tvrzení stěžovatelky o změně stavby jsou nepravdivá a účelová. Následný účelový postup stěžovatelky v podobě dělení pozemku a „rozdělení“ stavby, kterým se pokouší zhojit nezákonný stav, nemá podle názoru žalovaného vliv na zákonnost a správnost rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 As 107/2016 – 40, přiznal kasační stížnosti stěžovatelky odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, neboť s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž podrobně namítá nesprávné posouzení otázky důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto o nařízení odstranění stavby. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné, podrobnější odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jejímu postoji, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky

jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že žalobě nemůže vyhovět. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto o nařízení odstranění stavby, s ohledem na okolnosti případu, a to i odkazem na recentní judikaturu správních soudů; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku, zvláště když stěžovatelka v kasační stížnosti svou žalobní argumentaci doplňuje a snaží se naznačit, že její jednotlivé žalobní body měly jiný, širší obsah. Nejvyšší správní soud tedy nemůže přisvědčit názoru stěžovatelky, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, pokud ten měl dovodit, že z její žalobní argumentace vyplývá závěr, že nesouhlasila nejen s postupem, na jehož základě správní orgány zjistily rozměry předmětné stavby, ale i s vlastními rozměry, neboť správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a projednací, tudíž bylo věcí stěžovatelky, jakou procesní taktiku zvolí. Jestliže zvolila procesní obranu, která nebyla krajským soudem shledána jako důvodná, nelze na základě tohoto neúspěchu vyvozovat, že ve skutečnosti zvolila jiný prostup za použití jiné argumentace, která, jelikož nebyla krajským soudem vypořádána, zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Napadený rozsudek krajského soudu naopak dává odpověď na všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, posouzení toho, zda se jedná o závěry správné, však naplňuje stížní důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s výtkami stěžovatelky stran nedostatečného určení rozměrů předmětné stavby jako nepovolené. Z výroku prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že se jedná o stavbu stěžovatelky, kterou ke dni vydání tohoto rozhodnutí správní orgán prvního stupně specifikoval jako stavbu na pozemku parc. č. X v k. ú. R., přičemž důvod k nařízení odstranění této stavby spatřoval v tom, že zastavěná plocha stavby byla rozšířena z 36 m^2 na 78 m^2, že došlo ke zvýšení hřebene stavby z povolených 4,98 m na 6,75 m, ke změně vnitřní dispozice, k umístění komína a k posunutí stavby od hranice s pozemkem parc. č. X1, k. ú. R.

Z výroku prvostupňového rozhodnutí tedy jasně vyplývá, která stavba ve vlastnictví stěžovatelky na pozemku parc. č. X v k. ú. R. byla prováděna v rozporu s předchozím povolením, jelikož územní souhlas ze dne 6. 5. 2013 stěžovatelce povolal stavbu zahradního domku o zastavěné ploše 36 m^2 ke skladování zahrádkářské techniky a zahrádkářských přebytků, přičemž stavba měla být umístěna 2 m od společné hranice s pozemkem parcelní číslo X2 a od společné hranice s pozemkem parcelní číslo X1 5m; mělo se jedna o zděný jednopodlažní, nepodsklepený objekt ve tvaru „L“ se sedlovou střechou bez připojení na inženýrské sítě. Rozhodnutí správních orgánů je plně vykonatelné, neboť na základě tohoto popisu není možné předmětnou stavbu na pozemku parc. č. X v k. ú. R. zaměnit s jinou. Informace o velikosti stavby stavební úřad získal na základě provedení stavebního dohledu dne 3. 7. 2014, během níž pořídil i fotodokumentaci

předmětné stavby. Z výsledku tohoto stavebního dohledu a z pořízené fotodokumentace bez jakýchkoli pochyb Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že stěžovatelka stavěla stavbu, která překračovala podmínky obsažené v územním souhlasu ze dne 6. 5. 2013. Na zákonnosti rozhodnutí správního orgánu ničeho nemění, že správní orgán použil obraty jako přibližně a cca, jelikož správní orgán dostatečně specifikoval, o jakou stavbu se jedná a v jakém parametru stěžovatelka porušila územní souhlas, neboť předmětná stavba dosahovala co do objemu a velikosti prakticky dvojnásobku toho, co stěžovatelka měla stavebním úřadem povoleno. Nebylo přitom úkolem správního orgánu přesně měřit jednotlivé parametry na centimetry, případně metry čtverečné, neboť i z takto získaných údajů vyplývá, že stěžovatelka prováděla stavbu v rozporu s územním souhlasem vydaným stavebním úřadem dne 6. 5. 2013, č. j. VÚP/21103/13/Ze.

Pokud by Nejvyšší správní soud trval na požadavku naprosto exaktního změření jednotlivých parametrů nepovolené stavby za situace, kdy je zjevné, že některé z nich byly skoro dvojnásobně překročeny, vedlo by to až k absurdním závěrům, neboť v případě některých komplikovaných a nepravidelně řešených staveb by správní orgán nebyl schopen tyto údaje přesně změřit; zvláště když by stavebník po takové kontrole mohl na dotčené stavbě provést dílčí změny, na jejichž základě by pak mohl argumentovat tím, že zjištění stavebního orgánu neodpovídá realitě. Takový výklad by byl naprosto formálním, neboť by Nejvyšší správní soud považoval po správním orgánu písemné popsání a doložení něčeho, co je zjevné, viditelné a jasně uchopitelné, avšak obtížně slovně popsatelné a jednoduše změřitelné. Nejvyšší správní soud proto považuje za dostatečné, pokud správní orgán pořídí příslušnou fotodokumentaci stavby a uvede míry objektu, které během své obhlídky na základě běžně dostupných a používaných měřících prostředků zjistil. Skutečnost, že tyto závěry jsou pouze přibližné, pokud i tak při zvážení možné odchylky je zjištěno, že hmota stavby je skoro dvojnásobná oproti tomu, co bylo předmětem povolení, nemůže způsobit nedostatečné zjištění skutkového stavu.

Skutečnost, že předmětná stavba byla stavěna v rozporu s územním souhlasem, vyplývá i z následné snahy stěžovatelky o dodatečné povolení stavby. Byť tato skutečnost nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, tudíž by k ní správní soudy neměly přihlížet (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.), jak bude dále vysvětleno, má Nejvyšší správní soud za to, že z ní může v tomto směru vycházet, neboť předmětné žádosti nepřímo popisují stav, který tu částečně byl již v době rozhodování žalovaného – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28. Z těchto žádostí totiž vyplývá, že se jedná o dvojpodlažní dům (u něhož mělo být provedeno rozdělení na dvě symetrické poloviny, přičemž k vlastní realizaci tohoto „rozdělení“ ještě nedošlo), který je od společné hranice s pozemkem parc. č. X1 v k. ú. R. umístěn ve vzdálenosti asi 9 m, jehož obytná plocha činí v přízemí skoro 50 m^2 (tudíž zastavěná plocha celého objektu musí být ještě větší) a jehož součástí je krb.

I z těchto žádostí je zjevné, že stavba překračuje podmínku zastavěné plochy, že došlo ke změně vnitřní dispozice (neboť z jednopatrové povolené stavby stěžovatelka udělala dvoupatrovou), že v rozporu s povoleným účelem skladování zahrádkářské techniky a zahrádkářských přebytků stěžovatelka zřídila komín a plánuje zavést krbovou

vložku a že v rozporu s územním souhlasem stěžovatelka stavbu posunula od společné hranice s pozemkem parc. č. X1 v k. ú. R. Byť stěžovatelka tyto závěry správních orgánů rozporuje, neboť podle ní nejsou ničím doloženy, ničeho k prokázání nesprávnosti těchto závěrů nedokládá, jak správně uvedl krajský soud.

Jestliže stěžovatelka setrvává na argumentaci, že správní orgány při měření rozměrů stavby a zastavěné plochy nepostupovaly dle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, Nejvyšší správní soud odkazuje na příslušnou část odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, v níž soud uvedl, že „*k žalobní námitce, která byla formulována rovněž v obecné poloze, že správní orgán při měření výše popsaných rozměrů zastavěné plochy nepostupoval dle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, kdy mělo být podle žalobkyně postupováno podle obrázku č. 2 této metodiky, kdy zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních podlaží do vodorovné roviny, žalovaný uvedl, že se žalobkyně mýlí. Obrázku č. 2 totiž odpovídá pouze záměr stavby, nikoliv skutečnost. Vzhledem k vysazené střešní konstrukci je třeba při měření zastavěné plochy postupovat podle obrázku č. 12, respektive podle č. 3. Podle obrázku č. 12 je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních podlaží a pravoúhlým průmětem zastřešené části stavby bez obvodových konstrukcí a podle obrázku č. 2 se zastavěnou plochou stavby rozumí plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních podlaží do vodorovné roviny. Žalobkyně neuvedla, v jakém směru bylo zjištění stavebního úřadu odlišné od skutečně realizované stavby. Dle zjištění stavebního úřadu došlo k markantnímu zvětšení zastavěné plochy a především výšky stavby, kdy zcela bezpochyby neodpovídá střešní konstrukce. Oproti zakreslenému přesahu střechy cca 90 cm na každé straně ve skutečnosti střešní konstrukce výrazně přesahuje obvodovou konstrukci nosných stěn ve směru hřebenu střechy a vzhledem k tomuto vysazení se vytváří tzv. přístřešek. Z osazení oken je zřejmé, že nebyly dodrženy rozměry stavby a navíc oproti schválené dokumentaci byl zbudován komín. Tato zjištění stavebního úřadu jsou jednoznačně zřejmá i z doložené fotodokumentace.*“ S těmito závěry krajského soudu se s ohledem na zjištění stavebního úřadu a pořízenou fotodokumentaci Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, zvláště když stěžovatelka kromě svého nesouhlasu s touto argumentací ničeho dalšího nedoložila či netvrdila.

Jestliže stěžovatelka namítá, že neměla fakticky možnost podat žádost o dodatečné povolení stavby z důvodu svého nepříznivého zdravotního stavu, musí Nejvyšší správní soud uvést, že v průběhu předmětného správního řízení byla stěžovatelka zastoupena zmocněncem, a to na základě plné moci ze dne 7. 7. 2014, tudíž veškeré informace a zejména poučení o možnosti žádat o dodatečné povolení stavby ji stavební úřad řádně sděloval prostřednictvím jejího zmocněnce (v případě sdělení o možnosti dodatečně povolit stavbu se tak stalo dne 7. 7. 2014). Nejvyšší správní soud přitom má za to, že úraz stěžovatelky v podobě pádu v koupelně, který se jí stal až 22. 7. 2014, jí neomezil natolik, aby sama nebo prostřednictvím zvoleného zmocněnce nemohla podat žádost o dodatečné povolení stavby, zvláště když přístup správních soudů v otázce dodatečného povolování staveb je poměrně benevolentní – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015 – 34, ohledně náležitostí takové žádosti podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2012.

Ve vztahu k argumentaci stěžovatelky, že v roce 2015 došlo k podstatné změně poměrů v daném území, neboť bylo vydáno rozhodnutí o rozdělení pozemku původní pozemkové parcely č. X v k. ú. R., přičemž nově vzniklý pozemek s příslušnou částí stavby byl převeden na třetí osobu, čímž podle jejího názoru s ohledem na znění zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákon a uplatnění zásady superficies solo cedit (povrch ustupuje půdě) došlo i k rozdělení předmětné stavby na dvě samostatné stavby s různými vlastníky, musí Nejvyšší správní soud uvést, že při soudním přezkumu správního rozhodnutí se vychází v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Jelikož k tomuto „rozdělení stavby“ došlo až po té, co o odstranění stavby rozhodovaly správní orgány, nemůže správní soud toto zohlednit. Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že soudní řízení nepředstavuje pokračování správního řízení či jeho další součást či stupeň. Pokud tedy v době mezi rozhodováním správního orgánu a krajského soudu dojde ke změně poměrů, nelze k ní zásadně přihlížet – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012 - 65.

Nad rámec výše uvedeného k tvrzení stěžovatelky, že je v rozporu s právním řádem České republiky zasahováno i do vlastnictví třetí osoby, která nebyla účastníkem správního řízení o nařízení odstranění stavby, musí Nejvyšší správní soud uvést, že správní rozhodnutí týkající se práva k nemovité věci je závazné i pro právní nástupce účastníka řízení. Pokud účastníkem řízení byla stěžovatelka z titulu vlastnictví předmětné stavby, je rozhodnutí závazné i pro jejího nástupce, kterým je pan M. Z. Toto rozhodnutí nadto nemůže pro něj být v dané věci ani překvapivé, neboť se jedná o tutéž osobu, která stěžovatelku zastupovala ve správním řízení před správním orgánem prvního stupně. Nejvyšší správní soud tedy nemůže konstatovat nezákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě postupu, který spočívá v soukromoprávní dispozici učiněné po rozhodování správního orgánu, neboť správní orgány nemohly v době svého rozhodování vědět, že k takové změně „vlastnictví“ dojde.

Nejvyšší správní soud přitom nemůže přehlédnout otázku, zda takovýto postup stěžovatelky skutečně vedl k vytvoření „dvojdomku“ s různými vlastníky. Z obsahu katastru nemovitostí totiž nevyplývá, že by předmětná stavba byla do něj zapsána (byť zápis do katastru nemovitostí nemá vliv na vznik vlastnictví ke stavbě), tudíž je otázkou, zda následné veřejnoprávní rozhodnutí o rozdělení pozemků mělo vliv na charakter a vlastnictví stavby, u které k jakékoli faktické změně ani po převodu „vlastnictví“ nově vzniklého pozemku nedošlo. Avšak zodpovězení otázky platnosti této soukromoprávní dispozice s předmětnou stavbou na základě veřejnoprávního rozhodnutí o rozdělení pozemku ve spojení s novým občanským zákoníkem a jeho zásadou superficies solo cedit (povrch ustupuje půdě), není pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti podstatné, neboť k tomuto nezvyklému kroku došlo až po vydání napadeného rozhodnutí žalovaného.

Jestliže stěžovatelka dovozuje, že ke změně charakteru stavby na „dvojdomek“ došlo již v průběhu řízení o odstranění stavby, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že tato argumentace je nepřípustná ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť

stěžovatelka touto argumentací uplatňuje zcela jiné důvody, než které uplatnila v řízení před krajským soudem.
Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost 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.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, *„kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na němž je toto rozhodnutí postaveno.“* K obdobným závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ve kterém uvedl, že *„ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilantibus jura postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“* V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008 – 39, bylo konstatováno, že *„podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice onu námitku před soudem uplatnil, učinil tak však až po uplynutí lhůty k podání žaloby.“*

Řízení o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. slouží k přezkumu zákonnosti a správnosti rozhodnutí krajských soudů; nevytváří proto novou instanci k přednesu další skutkové a právní argumentace pro žalobce. Nejvyšší správní soud se tedy za dané procesní situace nemůže věcně vyjádřit k argumentaci ohledně toho, že o dvojdomek se jednalo už v době rozhodování správních orgánů. Tuto argumentaci stěžovatelka uvedla až v kasační stížnosti, což je v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s., které ve smyslu výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zakotvuje koncentraci řízení před krajskými soudy, tj. stěžovatelka měl veškerou svou argumentaci dokládající podle jejího názoru nezákonnost a nesprávnost napadeného rozhodnutí uvést již v řízení před krajským soudem ve lhůtě podle ustanovení 72 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení nevznikly, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. listopadu 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu