

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. V.**, zast. JUDr. Janem Dobrovolným, advokátem, se sídlem Náměstí 75, Valašské Meziříčí, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2015, č. j. KUZL 74643/2014, za účasti: I) Povodí Moravy, s.p., se sídlem Dřevařská 11, Brno, II) Z. M., III) K. S., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2017, č. j. 22 A 46/2015 – 100,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

I. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu jsou věcné výhrady žalobce, spočívající především v tvrzeném nevhodném umístění stavby, proti dodatečnému stavebnímu povolení, tedy proti rozhodnutí Městského úřadu Vsetín (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. 10. 2014, č. j. MUVS-S 6864/2013/OÚPSŘ-330/Ma-30.

[2] Tímto rozhodnutím byla dodatečně povolena stavba přemostění přes vodní tok v obci H., na pozemcích parc. č. X, X, X a X v katastrálním území H. (dále také „stavba“). Žalovaný svým rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl odvolání stěžovatele proti

stavebnímu povolení. Stavba (přemostění) slouží pro přístup k domu č. p. X ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení III (dále jen „stavebník“).

II. Řízení před krajským soudem

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), jenž ji zamítl jako nedůvodnou. Namítal, že místo stavby je nevhodné, navrhoval posunutí přemostění o 10 m proti proudu. Poukazoval na studii Ing. V. G. pod názvem „Posouzení náhonu na parcele č. X. katastrální území H.“ z března 2012 (dále jen „studie z března 2012“) a na to, že stavebník má jinou možnost přístupu ke svému rodinnému domu než přes stavbu. Podle ČSN má být světlá výška průtoku náhonu 0,5 m a v případě stavby je pouze 0,3 m, podle žalobce dojde k vytvoření vodní „kapsy“ u rodinného domu č. p. X.

[4] Krajský soud zdůraznil, že předmětem řízení a následného soudního přezkumu je přezkum žádosti stavebníka a jím předložených podkladů ve smyslu § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Připomněl, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým. Stavební úřad tedy přezkoumává předložený návrh a nemůže s ním disponovat či volit jiná řešení. Z obsahu správního spisu krajský soud vyvodil, že správní orgány se konkrétně, pečlivě a přiléhavě zabývaly požadavky právních předpisů na dodatečné povolení stavby. Stavební úřad správně posuzoval, zda je možno dodatečně povolit stavbu v místě uvedeném stavebníkem, nikoli v místě, které by snad lépe vyhovovalo žalobci.

[5] Žalobce namítal, že existuje jiná možnost přístupu k rodinnému domu č. p. X než prostřednictvím stavby (tj. mostku přes náhon). Podle krajského soudu však tato otázka byla vyřešena civilními soudy v řízení o věcném břemeni (stavebnímu řízení předcházelo řízení před civilními soudy, v němž bylo pravomocně zřízeno věcné břemeno – právo cesty přes p. č. X v k. ú. H. ve vlastnictví žalobce, a to ve prospěch vlastníka stavby – objektu bydlení č. p. X – pozn. soudu). V řízení o dodatečném povolení stavby vychází stavební úřad ze žadatelova návrhu, není však oprávněn navrhovat žadateli jiné alternativy. Krajský soud odmítl i námitku, podle níž stavebník brání žalobci v přecházení po mostku. Uvedl totiž, že řešení faktických vztahů a jednání mezi žalobcem a vlastníkem rodinného domu č. p. X totiž není předmětem soudního přezkumu.

[6] Pokud jde o světlou výšku průtoku náhonu, vytvoření „kapsy“ a případného vylití vodního náhonu na rodinný dům č. p. X, žalobce uplatnil všechny tyto námitky již v průběhu správního řízení. Stavební úřad se k nim rozsáhle a konkrétně vyjádřil na straně 7 svého rozhodnutí, žalovaný na straně 8 napadeného rozhodnutí. Žalobce však v žalobě pouze zopakoval své předchozí námitky, které uplatnil ve správním řízení, aniž by uvedl argumentaci vyvracející závěry správních orgánů. Soud proto pouze připomněl, že s výškou průtoku 0,3 m příslušný správce povodí (zúčastněná osoba I.) souhlasil jako s výjimkou a dodal, že otázkou rozlivu vody v oblasti se zabýval i Městský úřad Vsetín, který vydal kladné koordinované stanovisko.

III. Kasační stížnost žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[8] V kasační stížnosti shrnuje dosavadní průběh správního řízení a odůvodnění napadeného rozsudku. Dále podrobně rozebírá různá stanoviska Povodí Moravy (osoby zúčastněné na řízení I.) a koordinované závazné stanovisko stavebního úřadu, aniž by však uvedl, jaký je vztah mezi hodnocením těchto podkladů a zákonnými kasačními důvody.

[9] Obsáhle odkazuje na nové písemné posouzení náhonu na parcele č. X, katastrální území H., vypracované Povodím Moravy (dále jen „stanovisko z roku 2017“), které je přílohou kasační stížnosti. Z něj vyplývá, že bylo vyhotoveno dne 21. 7. 2017, tedy až po právní moci napadeného rozsudku, která nastala dne 19. 7. 2017.

[10] Stěžovatel označuje stanovisko z roku 2017 za zásadní, protože na základě něho by nemohlo dojít k vydání kladného koordinovaného závazného stanoviska stavebního úřadu a ani k vydání stavebního povolení. Poukazuje na to, že se faktická situace významně změnila oproti studii z března 2012, přičemž správní orgány se těmito změnami nijak nezabývaly a obě předmětná rozhodnutí byla vydána „od zeleného stolu“. Správní orgány tedy neposoudily věc po odborné technické stránce správně, neopatřily si příslušné aktuální podklady a některé odborné podklady (míněna zřejmě studie z března 2012 – pozn. soudu) hodnotily v rozporu s jejich obsahem.

[11] Co se týče napadeného rozsudku, stěžovatel tvrdí, že také závěry krajského soudu nemají oporu ve spisech, jsou s nimi v rozporu (zejména s obsahem studie z března 2012). Tato pochybení zakládají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav, což není pravdou, protože studie z března 2012 je zastaralá a od té doby došlo k zásadním změnám. Z toho důvodu také stěžovatel opatřil stanovisko z roku 2017.

[12] Dále namítá, že byl ve správním řízení krácen na svých právech, protože nebyl účastníkem řízení, které vyústilo k vydání koordinovaného závazného stanoviska stavebního úřadu, které bylo následně podrobeno přezkumu žalovaným a stalo se hlavním podkladem pro „legalizaci přemostění“. Předkládá také rozličná tvrzení týkající se údajné nevhodnosti stavby (mostku), jeho chybného umístění a dalších okolností, které jen volně souvisejí s napadeným rozsudkem. Podle stěžovatele např. stavební úřad nezkoumal možné maximální zatížení mostku, nedá se pod něj vlézt a provádět údržbu vodního náhonu. Nakonec připomíná, že dosud neobdržel úplatu za zřízení věcného břemene ve výši 1.500 Kč.

IV. Vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení a replika stěžovatele

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ztotožnil s napadeným rozsudkem. Uvedl, že stavba vyhovuje požadavkům vyplývajícím ze studie z března 2012 a je v souladu se zájmem na ochranu před povodněmi. Dodal, že stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby

vycházel z této studie, z níž vyplývá, že neexistují důvody, které by dodatečnému povolení stavby bránily. Ani v procesu přezkoumání koordinovaného závazného stanoviska stavebního úřadu ze dne 27. 6. 2014 nebyl stěžovatel žalovaným krácen na svých právech, protože žalovaný při přezkumu stanoviska podrobně vypořádal i námitky stěžovatele.

[14] Nakonec dodal, že ke stanovisku z roku 2017 se nevyjadřuje z toho důvodu, že při rozhodování vycházel z aktuálního skutkového a právního stavu v době rozhodování. Toto stanovisko však nebylo obsaženo mezi podklady, které byly v době rozhodování součástí správního spisu.

[15] Osoba zúčastněná na řízení III. ve vyjádření připomněla, že bezodtokový prostor (tzv. kapsa) v uvedeném místě vždy byla a bude tam i do budoucna, a to bez ohledu na umístění mostku. Kapsu totiž tvoří pravá hráz náhonu, která přiléhá až ke stěně domu. Kromě toho dodala, že dům č. p. X se nachází v bezpečném místě za ochrannou hrází a nikdy nedošlo k jeho ohrožení, a to ani v roce 1997, kdy došlo k vylití řeky Bečvy z koryta.

[16] Stěžovatel v reakci na shora uvedená vyjádření opakuje, že stavba vytváří bezodtokový prostor a hrozí zaplavení. Pro eliminaci hrozby zaplavení domu č. p. X je třeba posunout most o 4 metry dál od náhonu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Předně je třeba připomenout, že ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti předložil četné výtky vůči postupu správních orgánů. Jeho argumentace se tak v podstatné části míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. K takové procesní obraně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 – 48, v němž judikoval, že: „[k]*asační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský (městský) 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" (podtržení přidáno).

[21] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se tedy musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí. Směřují-li kasační důvody proti postupu ve správním řízení či výlučně proti správnímu rozhodnutí, a nikoliv proti závěrům krajského soudu, opírá se kasační stížnost jen o „jiné důvody" než důvody uvedené v § 103 s. ř. s. Taková kasační stížnost je dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[22] Pokud by taková kasační stížnost neobsahovala i námitky podřaditelné pod některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., musela by být odmítnuta. O takový případ se však v dané věci nejedná. Kasační stížnosti totiž obsahuje i pasáž, kterou lze označit za polemiku se závěry městského soudu (viz odstavec [11] tohoto rozsudku).

[23] Tvrdí, že závěry krajského soudu nemají oporu ve spisech a jsou s nimi v rozporu (zejména s obsahem studie z března 2012). Podle stěžovatele krajský soud vycházel z neaktuálních informací a nesprávně konstatoval, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Studie z března 2012 je však zastaralá a od té doby došlo k zásadním změnám, a proto si stěžovatel opatřil stanovisko z roku 2017. Tato pochybení krajského soudu zakládají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[24] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí krajského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[25] S tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25). Výše uvedená kritéria napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, z jehož obsahu je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[26] Stejně tak nelze přisvědčit námitce, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav věci. Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že správní orgány při řízení o dodatečném povolení stavby pečlivě posuzovaly věc po odborné i technické stránce. Pro svá rozhodnutí si opatřily dostatečné množství podkladů (včetně stanovisek dotčených orgánů a studie z března 2012), na

základě nichž dospěly k závěru, že jsou zde dány zákonné podmínky pro to, aby byla stavba dodatečně povolena.

[27] Soud shodně s krajským soudem uvádí, že stejně tak správní orgány plně respektovaly zásadu, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014 – 57). Jejich úlohou proto bylo posoudit, zda je možné povolit stavbu v místě uvedeném žadatelem, nikoli zabývat se tím, zda stavbu povolit raději v místě, které by lépe vyhovovalo stěžovateli. Krajský soud v napadeném rozsudku tyto okolnosti správně hodnotil.

[28] Stanovisko z roku 2017 podle stěžovatele dokládá, že situace týkající se vhodnosti stavby s ohledem na požadavky ochrany před působením vody se významně změnila oproti studii z března 2012. Krajský soud se obsahem tohoto stanoviska nemohl zabývat, protože jej stěžovatel opatřil až dne 21. 7. 2017, tj. až po právní moci napadeného rozsudku, více než dva roky ode dne vydání napadeného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel jej předložil teprve v řízení o kasační stížnosti. I kdyby ho však předložil již v řízení před krajským soudem, krajský soud by stejně musel vycházet ze „*skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“ ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. K následným změnám proto až na výjimky nelze v řízení před správním soudem přihlížet.

[29] Podobně ani Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat obsahem stanoviska z roku 2017, protože ani on k takovým novotám nemůže přihlížet. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. „[k]*e skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží*“.

[30] Podobnou situací se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 26. 4. 2016, č. j. 9 Afs 269/2015 - 54, v němž se zabýval svou úlohou v řízení o kasační stížnosti. Uvedl, že „[n]*ení opravnou instancí, ale jeho úkolem je zejména přezkoumat závěry krajského (městského) soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním závěrům. Všechny skutečnosti a je prokazující důkazní prostředky, které jsou rozhodné pro zjištění skutkového stavu ve věci samé, musí proto stěžovatel uvést a navrhnout již v řízení před soudem prvního stupně. K tomu v projednávané věci nedošlo. V řízení o žalobě před městským soudem stěžovatel tento znalecký posudek nepředložil, protože jej nechal znalce vypracovat až v reakci na zamítavý rozsudek městského soudu. Takový postup možný není.*“ Se závěry vyplývajícími ze shora uvedeného judikátu se soud ztotožňuje a dopadají přiměřeně i na projednávaný případ.

[31] Výše uvedeným Nejvyšší správní soud samozřejmě nezlehčuje okolnosti, uvedené ve stanovisku z roku 2017, v němž Povodí Moravy s. p. uvádí, že „*vzhledem k potenciálnímu riziku protržení pravostranné hráze náhonu je nezbytné upravit směrově most a nájezdové rampy tak, aby bylo obnoveno gravitační odvodnění tohoto území*“. Pokud však existuje objektivní potřeba změny stavby, stěžovatel, případně autor stanoviska z roku 2017, se musí obrátit na příslušné správní orgány a postupovat dále podle stavebněprávních a vodoprávních předpisů.

[32] Pokud stěžovatel namítal, že nebyl účastníkem řízení o vydání koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Vsetín ze dne 27. 4. 2014, resp. o jeho přezkoumání závazným stanoviskem žalovaného ze dne 15. 10. 2014, je nutné zdůraznit, že ani závazné stanovisko, ani jeho potvrzení či změna v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 4 správního řádu se neděje ve správním řízení, v němž by stěžovatel měl být účastníkem.

VI. Závěr a náklady řízení

[33] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl soud ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Z něj vyplývá, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[35] Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu nákladů řízení, které by jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; Nejvyšší správní soud však osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, proto jim právo na náhradu řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. března 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu