



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudců Zdeňka Kühna a Naděždy Řehákové v právní věci žalobkyň: **a) K. N., b) V. K.**, obě zast. JUDr. Evou Mlčochovou, advokátkou se sídlem Purkyňova 37, Svitavy, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2011, č. j. KrÚ 55119/98/2011/OMSŘ/MV, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Občanské sdružení Bonanza**, se sídlem Vendolí 308, Vendolí, **II) Mgr. L. B., III) L. B.**, ad I) – III) zast. Mgr. Petrem Cardou, advokátem se sídlem Pod Věží 121/3, Svitavy, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 11. 12. 2013, č. j. 52 A 44/2011 – 298,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Předmět řízení**

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) napadají včasnou kasační stížností v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl jejich žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2011, č. j. KrÚ 55119/98/2011/OMSŘ/MV (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyň proti rozhodnutí Městského úřadu Svitavy (dále též „stavební úřad“) ze dne 22. 4. 2011, č. j. 9388-11/OV-200-2011/por (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo dle ustanovení § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc

(dále jen „správní řád“), určeno, že stavebníkovi na základě veřejnoprávní smlouvy, č. j. 59746-09/OV-1287-2009/hoa (dále jen „veřejnoprávní smlouva“), dnem její účinnosti, tj. dnem 15. 12. 2009, vzniklo právo ke stavbě ve smyslu ustanovení § 116 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“).

## II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stěžovatelky se ve správním řízení žádostí domáhaly vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu, kterým by bylo rozhodnuto, že osobě zúčastněné na řízení I), tj. Občanskému sdružení Bonanza (dále též „stavebník“), nevzniklo právo k provedení stavebních úprav rodinného domu – zemědělské usedlosti Vendolí č. p. 18, založené uzavřením veřejnoprávní smlouvy se stavebním úřadem. Podle prvostupňového rozhodnutí Občanskému sdružení Bonanza na základě veřejnoprávní smlouvy právo k předmětné stavbě vzniklo.

[3] Proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu podaly stěžovatelky odvolání, v němž uvedly, že se cítí být touto veřejnoprávní smlouvou přímo dotčeny na svých právech. Stavební úřad si měl proto nejprve opatřit jejich souhlas dle ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu, neboť podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je právě souhlas osob, které by byly účastníky případného stavebního řízení dle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Žalovaný zamítl odvolání stěžovatelek s odůvodněním, že v projednávané věci se jednalo o rekonstrukci stavby, která vyžadovala režim stavebního povolení pouze z důvodu zasahování do nosných konstrukcí objektu. Jednalo se tedy o úpravy uvnitř objektu, které neměly přímý vliv na okolí, neboť se nijak neměnil účel užívání nemovitosti. Stěžovatelkami namítané skutečnosti nezakládaly jejich přímé dotčení předmětnou stavbou a nebyly by tudíž účastny na stavebním řízení. Jejich souhlas proto pro účinnost veřejnoprávní smlouvy nebyl třeba.

## III. Řízení před krajským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podaly stěžovatelky dne 1. 9. 2011 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítaly, že stavební úřad byl povinen zkoumat, zda stavebními úpravami nedochází ke změně užívání části stavby. Žalovaný nesprávně vycházel ze skutečnosti, že posuzovaná veřejnoprávní smlouva neřeší změnu využití území. Stavebními úpravami však dochází v posuzovaném případě ke změně užívání části stavby, přičemž se jedná o skutečnost, která odůvodňuje procesní postavení stěžovatelek jako účastníků řízení o povolení stavby. Stavebními úpravami se dále podstatně mění nároky na okolí stavby, což žalovaný nevzal v úvahu.

[5] Krajský soud se nejprve ztotožnil s žalobními námitkami a rozsudkem ze dne 31. 1. 2012, č. j. 52 A 44/2011 – 177, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc jim vrátil k dalšímu řízení. Na základě kasační stížnosti žalovaného a osob zúčastněných na řízení byl však tento rozsudek krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 9 As 44/2012 – 114 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“), a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Z odůvodnění citovaného rozsudku zdejšího soudu vyplývá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přímého dotčení pozemků stěžovatelek, neboť jej posuzoval ve vztahu ke komplexnímu výkonu činnosti Občanského sdružení Bonanza a nikoli ve vztahu k předmětným stavebním úpravám nemovitosti.

pokračování

[6] V dalším řízení krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu konstatoval, že stavebními úpravami nedošlo ke změně účelu užívání stavby ani její části. Stěžovatelky neprokázaly přímé dotčení na svých právech či povinnostech předmětnou stavbou; své dotčení dovozovaly pouze z následků provozování činnosti Občanského sdružení Bonanza, která z hlediska stavebního zákona nesouvisí s povolenou stavbou. V projednávaném případě proto nebylo zapotřebí souhlasu stěžovatelek s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, neboť stěžovatelky by nebyly účastnicemi případného řízení o povolení stavby. Správní orgány tedy dospěly ke správnému závěru, pokud osvědčily, že právo k předmětné stavbě Občanskému sdružení Bonanza na základě veřejnoprávní smlouvy, č. j. 59746-09/OV-1287-2009/hoa, vzniklo.

#### **IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení**

[7] Rozsudek krajského soudu napadly stěžovatelky včas podanou kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelky uvádějí, že jejich žaloba obsahovala žalobní bod, s nímž se krajský soud nevypořádal. V doplnění žaloby ze dne 14. 9. 2011 totiž uvedly, že část stavby, jíž se dotýkaly stavební úpravy, sloužila jako výměnek určený pro bydlení. Na jeho základech však vznikl objekt určený k ustájení zvířat. Na důkaz přiložily znalecký posudek včetně fotografií. Tytéž skutečnosti a důkazy přitom byly obsahem jejich podnětů stavebnímu úřadu ze dnů 20. 10. 2010 a 21. 11. 2010 a správní orgány se s těmito skutečnostmi nevypořádaly a pouze uzavřely, že účel užívání stavby se nemění. Podle stěžovatelek stavební úřad nevycházel z navržených důkazů a provedené důkazy nesprávně vyhodnotil. Podle původního znění žádosti Občanského sdružení Bonanza o dotaci na stavbu měl být dle stěžovatelek demolován objekt určený k bydlení a vytvořeny boxy pro koně. Později byla tato informace vyškrtuta. Stavebními úpravami nebylo dle kasační stížnosti pouze zasahováno do nosných konstrukcí. Naopak došlo k postavení zcela nové stavby na nových základech. Podle stěžovatelek správní orgány rozhodovaly zaujatě, neboť spolufinancují činnost osob zúčastněných na řízení.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 12. 2. 2014, kterým se ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem.

[10] Osoby zúčastněné na řízení se podáním ze dne 14. 2. 2014 odmítly k věci dále vyjadřovat. Pouze upozornily na skutečnost, že žalobkyně a) svou nemovitost sousedící s předmětnou stavbou již prodala.

[11] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelky setrvaly na svých předchozích závěrech.

#### **V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti**

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Jak je uvedeno výše (viz bod [5] tohoto rozsudku) původní rozsudek krajského soudu byl Nejvyšším správním soudem zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná, s výjimkou případů, kdy je jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu. Účelem citovaného ustanovení je především zamezit opakovanému projednávání námitek, ke kterým se již Nejvyšší správní soud závazně vyjádřil.

[13] V posuzovaném případě též není dána identita stěžovatelů. První kasační stížnost podal žalovaný a osoby zúčastněné na řízení, nyní je však nový rozsudek krajského soudu napaden stěžovatelkami. Stěžovatelky ve své kasační stížnosti uplatnily dva okruhy kasačních námitek, přičemž prvním namítaly nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání se s žalobní námitkou. Druhým okruhem kasačních námitek je pak namítáno, že na místě údajně rekonstruované stavby vznikl zcela nový objekt. Nebylo tedy zasahováno pouze do nosných konstrukcí, přičemž došlo ke změně účelu užívání stavby. Podle kasační stížnosti správní orgány v projednávané věci rozhodovaly zaujatě. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených skutečností vyhodnotil kasační stížnost stěžovatelek přípustnou, neboť se nejedná o námitky, které stěžovatelky mohly uplatnit v předchozí kasační stížnosti. Zároveň obsahuje i námitky nedotýkající se otázek, které byly závazně posouzeny ve zrušujícím rozsudku NSS.

[14] Kasační stížnost je s ohledem na výše uvedené i dle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[15] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti uplatněné stěžovatelkami, a žádnou z výše popsaných vad v řízení o žalobě neshledal.

[16] Námitka nepřezkoumatelnosti vznesená stěžovatelkami spočívala v tvrzení, že se krajský soud opomněl vypořádat s námitkou, že předmětnou stavbou došlo ke změně účelu užívání stavby, neboť rekonstruovaná část stavby sloužila jako výměnek pro bydlení a nikoli jako ustájení pro koně. Dále krajský soud podle stěžovatelek neprovedl navrhované důkazy.

[17] K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí a jejich náležitému odůvodnění Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasně uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, ze dne 17. 1. 2008 č. j. 5 As 29/2007 – 64, ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 Ads 21/2007 – 77, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73).

[18] K námitce nepřezkoumatelnosti je s ohledem na citovaná judikaturní východiska zapotřebí podotknout, že stěžovatelkami uváděnou námitkou se krajský soud zabýval podrobně na straně 9 i 10 napadeného rozsudku. Zde je v souladu se zrušujícím rozsudkem NSS uvedeno, že účel stavby se v posuzovaném případě nemění. Jedná se pouze o vnitřní rekonstrukci nemovitosti, na kterou byl režim stavebního povolení uvalen pouze z důvodu zásahu do nosných konstrukcí. Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný,

pokračování

nebot' se vyjadřuje ke všem řádně vzneseným žalobním námitkám a úvahy zde uvedené jsou vystaveny na logických závěrech.

[19] Stěžovatelky namítly, že krajský soud neprovedl jimi navrhované důkazy. Nejvyšší správní soud se s tímto tvrzením neztotožnil, neboť předmětné důkazy byly součástí správního spisu, jak ostatně samy stěžovatelky v kasační stížnosti uvedly. Krajský soud při přezkumu rozhodnutí správních orgánů vychází primárně ze správních spisů. Pokud je navrhovaný důkaz součástí správních spisů, není zapotřebí jej samostatně provádět, není-li v soudním řízení zpochybněna jeho správnost či věrohodnost, což se v projednávaném případě nestalo. Lze přisvědčit stěžovatelkám, že krajský soud mohl v napadeném rozsudku uvést, že navrhovaný důkaz neprovede a z jakého důvodu. Pokud však v řízení o žalobě ve správním soudnictví soud vychází z údajů obsažených ve správním spisu, aby ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, pak tento postup nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117). Proto za situace, kdy krajský soud automaticky zjišťoval skutkový stav i bez návrhu ze správního spisu, který nebylo potřeba doplnit dokazováním, neshledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[20] Stěžovatelky dále namítaly, že na místě údajně rekonstruované stavby vznikl zcela nový objekt a nebylo tedy pouze zasahováno do nosných konstrukcí. Předmětnou rekonstrukcí přitom mělo dojít ke změně účelu užívání stavby.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za důležité předem zdůraznit, že v projednávaném případě správní orgány rozhodovaly podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu o tom, zda stavebníkovi vzniklo na základě veřejnoprávní smlouvy právo ke stavbě ve smyslu ustanovení § 116 stavebního zákona.

[22] Stěžovatelky učinily žalobou spornou otázku, zda bylo k účinnosti veřejnoprávní smlouvy zapotřebí souhlasu stěžovatelek, tj. zda by stěžovatelky byly účastnicemi stavebního řízení, kdyby nebylo stavební povolení nahrazeno veřejnoprávní smlouvou. Tato otázka však byla vyřešena již zrušujícím rozsudkem NSS, kde zdejší soud vyslovil, že stěžovatelky na základě svých tvrzení předmětnou stavbou přímo dotčeny být nemohly, neboť dotčení svých práv odvozovaly pouze od případných důsledků vycházejících z potenciálního rozšíření činností stavebníka, coby občanského sdružení (nyní spolku) provozujícího chov koní a jezdecký sport. V uvedeném rozsudku bylo dále uvedeno, že je třeba *„důsledně odlišovat působení povolované stavby, což jsou vnitřní stavební úpravy nemovitosti neměnící účel jejího užívání, a dalšího případného provozu činnosti občanského sdružení, který již není předmětem posouzení ve stavebním řízení.“* Zrušující rozsudek NSS potvrdil zákonnost i odůvodněnost rozhodnutí správních orgánů, přičemž uvedl, že v projednávané věci nedocházelo ke změně účelu užívání stavby ani její části. Režim stavebního řízení byl na předmětné stavební úpravy uvalen pouze z důvodu zásahu do nosných konstrukcí.

[23] Právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku NSS je závazný nejen pro krajský soud, který se jím v napadeném rozsudku řídil, ale i pro nynější rozhodování Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008-119). Námitkami stěžovatelek, že došlo ke změně účelu stavby a ke vzniku zcela nové stavby, se proto Nejvyšší správní soud v nynějším řízení nezabýval, neboť ve vztahu k namítaným okolnostem byl již v projednávané věci právní názor zdejším soudem dříve vysloven.

[24] Poslední kasační námitkou stěžovatelky napadly postup správních orgánů, které podle jejich tvrzení rozhodovaly v posuzované věci zaujatě, neboť spolufinancují činnost osob zúčastněných na řízení.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o zcela obecnou a ničím nepodloženou námitku. Stěžovatelky svá tvrzení ohledně zaujatého rozhodování správních orgánů nikterak nepodložily žádnými dalšími konkrétnějšími tvrzeními ani návrhy důkazů. Ze samotného obsahu správního spisu přitom nelze seznat, že by správní orgány v projednávané věci postupovaly jakkoli účelově nebo svévolně. Zdejší soud proto uvedenou námitku neshledal důvodnou, neboť se jedná o pouhé nedoložené tvrzení.

## VI. Závěr a náklady řízení

[26] Kasační námitky uplatněné stěžovatelkami nebyly Nejvyšším správním soudem s ohledem na výše uvedené shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 103 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Kasační stížnost byla proto v souladu s ustanovením § 110 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by svědčilo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[28] Osoby zúčastněné na řízení mají dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení v projednávané věci žádné povinnosti neuložil a neshledal ani důvody zvláštního zřetele hodné, vyslovil, že ani osoby zúčastněné na řízení nemají 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 21. srpna 2014

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu