



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **Mgr. L. K.**, zastoupen JUDr. Františkem Výmolou, advokátem se sídlem Husníkova 2080/8, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2., Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) E. C.**, zastoupena: JUDr. Milošem Profousem, advokátem se sídlem V Jámě 1, Praha 1, **2) Public cool s. r. o.**, se sídlem K novým domkům 103, Praha 5, **3) L. P.**, zastoupen J. S., obecným zmocněncem a **4) Městská část Praha – Zbraslav**, se sídlem Zbraslavské nám. 464, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 11 A 187/2016 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20. 10. 2016, č. j. MHMP 1674461/2016, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, odboru výstavby, dopravy a životního prostředí, ze dne 6. 6. 2016, č. j. 009629/16/OVDŽP, o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterou městský soud zamítl. V odůvodnění uvedl, že prvostupňový správní orgán postupoval v souladu se stavebním zákonem a správním řádem, když žalobce v řízení o odstranění nepovolené stavby poučil o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby a následně jej v rámci řízení o dodatečné povolení stavby vyzval k předložení potřebných podkladů. Prvostupňový správní orgán nemohl postupovat jinak, než jak mu ukládá zákon, a proto tímto postupem nemohl v žalobci vyvolat legitimní očekávání, že jeho žádosti vyhová a stavbu dodatečně povolí.

[3] Městský soud dále odmítl tvrzení žalobce, že k odstranění nepovolené stavby může dojít pouze výjimečně, pokud veřejný či jiný zájem odůvodní nepřiměřený zásah do práv stavebníka. V této souvislosti poukázal na § 129 odst. 1 stavebního zákona, který výslovně stanoví, kdy je stavební úřad povinen nařídit odstranění stavby a dodal, že žalobcovo tvrzení by značně znevýhodňovalo řádné stavebníky. Stavebník, který postupoval v souladu se zákonem a před započítím stavby požádal o stavební povolení, by totiž musel nejdříve doložit, že splňuje všechny zákonné podmínky, aby mohl stavbu realizovat, zatímco stavebníkovi postupujícímu v rozporu se zákonem by k zachování nepovolené stavby stačilo, že stavební úřad nenalezne takový veřejný zájem, který odůvodní zásah do jeho práv.

[4] K námitce, že žalovaný nezkoumal princip proporcionality, městský soud uvedl, že tento princip již zohlednil sám zákonodárce v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tím, že umožnil dodatečné povolení černé stavby, pokud stavba kumulativně splňuje podmínky v § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Zásah do vlastnického práva spočívající v odstranění stavby je stavebním zákonem jasně vymezen a je předvídatelný, a proto jej podle městského soudu nelze považovat za nepřiměřený.

[5] V závěru odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že žalovaný podrobně vysvětlil, proč přístavbu a stavbu garáže nelze považovat za doplňkovou stavbu a že žalobce žádné konkrétní námitky k těmto úvahám v žalobě neuvedl. Odmítl také argument žalobce, že samy orgány rozhodující ve věci označily stavbu jako dostavbu stavební mezery, která je územním plánem výslovně povolena. K tomu městský soud uvedl, že žalobce nespécifikoval, který orgán a ve kterém rozhodnutí stavbu tímto termínem označil. Poukázal rovněž na to, že stavební mezera je pouze termín pro nezastavěné místo ve stávající souvislé stavbě, které je charakterizované tím, že se jedná o plošně malou chybějící část stavby v poměru ke stávajícím objektům, jejíž zastavovací schéma je z okolní struktury zřejmé. Územní plán sice v souvislosti se záplavovým územím neprůtočným opravdu hovoří o přípustnosti dostavby stavebních mezer, ale pouze za splnění dalších podmínek a neumožňuje tak dostavbu stavebních mezer obecně. Závěr správních orgánů, že stavba není v souladu s územním plánem, je správný, a proto správní orgány nemohly postupovat jinak, než žádost o dodatečné povolení stavby a následné odvolání žalobce zamítnout.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností. V ní namítl, že městský soud nesprávně posoudil námitku spočívající v porušení zásady legitimního očekávání příznivého rozhodnutí ve věci. Žalovaný v řízení postupoval v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení a tím ve stěžovateli vzbudil očekávání pozitivního rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Prvostupňový správní orgán totiž měl již v okamžiku podání žádosti k dispozici územně plánovací dokumentaci vztahující se k danému území, z níž vyplývaly pro rozhodnutí zásadní skutečnosti. To je zřejmé i z vyjádření prvostupňového správního orgánu ze dne 23. 2. 2016, ve kterém prvostupňový správní orgán stěžovateli sdělil, že navržená stavba není v souladu se záměry územního plánování v dotčeném území a nelze ji v území uskutečnit. Prvostupňový správní orgán tak měl dostatek informací důležitých pro rozhodnutí o jeho žádosti, a proto nebylo nutné, aby jej vyzýval k předložení stanovisek a vyjádření dotčených osob. Tyto nadbytečné výzvy vzbudily ve stěžovateli legitimní očekávání, že úřady stavbu dodatečně povolí.

[7] V souvislosti s vymezením charakteru dotčeného území jako záplavového území kategorie „B) – neprůtočné“ stěžovatel poukazuje na skutečnost, že ve vyjádření prvostupňového správního orgánu ze dne 23. 2. 2016 je uveden výčet staveb, které nelze na tomto území povolit

pokračování

k výstavbě. Stavba garáže však v negativním výčtu uvedena není. Soud se touto skutečností ve svém rozhodnutí nezabýval, stěžovatel se proto domnívá, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné.

[8] Stěžovatel městskému soudu dále vytýká, že i když konstatoval, že územní plán v daném území připouští dostavbu stavebních mezer za splnění dalších podmínek, v rozhodnutí tyto podmínky dále nehodnotí a neuvádí, proč je dotčená stavba nesplňuje. Také poukazuje na to, že městský soud charakterizoval nezastavěné místo ve stávající souvislé stavbě jako plošně malou chybějící část stavby v poměru ke stávajícím objektům, avšak neuvedl, zda daná stavba kritérium „plošné malé stavby“ splňuje a zda tedy vyhovuje charakteristice stavební mezery. Stěžovatel se domnívá, že pokud by toto kritérium stavba splňovala, měl by jej úřad i soud posoudit a hodnotit ve vzájemné souvislosti s ostatními zjištěnými skutečnostmi. Soud proto podle žalobce nedostatečně zjistil skutkový stav věci.

[9] Stěžovatel dále v souvislosti s dostavbou stavební mezery poukázal na to, že prvostupňový správní orgán v rozhodnutí konstatoval, že garáž stojí na místě, které „je zahrnuto do území záplavového neprůtočného, kde v tomto území lze připustit pouze dostavbu stavebních mezer v souladu s funkčním využitím ve smyslu legendy schváleného plánu, pokud splňují uvedená omezení a nezbytné doplňkové stavby.“ V souvislosti s tímto konstatováním stěžovatel namítá, že městský soud hodnotí pouze tu část citovaného závěru prvostupňového správního orgánu, která následuje po spojení „a“ – tedy jaké doplňkové stavby lze v dotčeném území povolit. Soud a ani správní orgány se nezabývaly hodnocením, zda jsou či nejsou dány konkrétní podmínky pro umístění dotčené stavby garáže jako dostavby stavební mezery v souladu s funkčním využitím.

[10] Posledním důvodem kasační stížnosti je nesprávné posouzení povahy stavby garáže co do její povahy – tj. zda se jedná o doplňkovou stavbu nebo přístavbu. Soud konstatoval, že garáž není doplňkovou stavbou ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území (dále jen jako „vyhláška“). Toto ustanovení se však vztahuje na rodinné domy nebo stavby určené pro bydlení a nikoli na administrativní budovy. Na ty se vztahuje § 20 vyhlášky. Odstavec 5 písm. a) tohoto ustanovení uvádí, že „*stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků této vyhlášky.*“ Soud měl podle stěžovatele při posuzování charakteru stavby garáže vycházet z § 20 vyhlášky a ne z § 21, proto vycházel při posuzování doplňkové stavby z nesprávného právního ustanovení, což zásadním způsobem ovlivnilo jeho právní názor na posuzovanou věc.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepovolená stavba se nachází v nerozvojovém území, kde je možné zachovávat pouze stávající stavby bez možnosti dalších stavebních činností. U staveb kolaudovaných do 1. 1. 2000 jsou sice výjimečně přípustné přístavby, jimiž se stávající půdorys zvětší max. o 15%, v daném případě však již byla možnost zvětšení půdorysu vyčerpána stávající povolenou administrativní budovou, která vznikla na základě stavebních úprav a přístavby původního rodinného domu. Na tyto stavební úpravy vydal stavební úřad dne 30. 9. 2010 stavební povolení a dne 5. 10. 2012 kolaudační souhlas. Argumentace stěžovatele, že nynější rozšíření půdorysu stavby překročilo omezení dané územním plánem pouze zanedbatelně, tak není správná. Žalovaný dále odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, ve kterém se zabýval umístěním staveb v záplavovém území neprůtočném a poukázal na to, že dotčená garáž se vztahuje k administrativní budově, a je proto zcela zřejmé, že se nejedná o nezbytnou doplňkovou stavbu pro zajištění provozu sportovišť, rekreačních ploch a ZOO. Kasační stížnost je proto podle žalovaného nedůvodná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněných důvodů, tak jak vyplynuly z jejího obsahu [§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.].

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť existence takové vady by bránila věcnému přezkumu dalších kasačních námitek. Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že se městský soud nezabýval negativním výčtem staveb uvedeným ve vyjádření prvostupňového správního orgánu, které podle územního plánu nelze umístit do území kategorie B) – záplavové neprůtočné. Stavba garáže ani druhově shodné stavby ve výčtu uvedena není, proto ji lze podle stěžovatele v rámci dostavby stavební mezery povolit. Jelikož městský soud neuvedl, proč garáž nelze v daném území postavit, když ji územní plán nezakazuje, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[15] Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *„[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. „[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.“*

[16] Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, proto má předmět řízení v rukou žalobce a je to tedy on, kdo svými žalobními body určuje hranice soudního přezkumu. Soud je tedy zásadně povinen přezkoumat pouze ty námitky, kterými žalobce odůvodňuje nezákonnost napadeného správního rozhodnutí. Judikatura se v otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ustálila na tom, že rozhodnutí je přezkoumatelné, je-li z něj patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o zásadních a podstatných skutečnostech, proč odmítl zásadní argumenty účastníků řízení a proč považuje jejich právní závěry za nesprávné (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52 a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že nepřezkoumatelné rozhodnutí může být pouze natolik vadné rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, např. pokud by soud nebo správní orgán zcela, tedy i implicitně, opomenul na námitku účastníka reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45 a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64).

[17] Z uvedených východisek pro posuzovanou věc tedy vyplývá, že rozsah, v jakém je správní soud povinen napadené správní rozhodnutí přezkoumat, určuje žalobce ve své žalobě prostřednictvím žalobních bodů, jež je povinen formulovat tak, aby z nich bylo zřejmé, pro jaké konkrétní skutkové a právní argumenty považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[18] Stěžovatel ve své žalobě namítal, že žalovaný postupoval v rozporu se základními zásadami správního řádu (zásadami proporcionality, legitimního očekávání a nestranného a objektivního postupu), přičemž zdůraznil, že vycházel z legitimního a většinovou judikaturou podpořeného očekávání, že k odstranění stavby může dojít pouze výjimečně, pokud veřejný či jiný zájem odůvodňuje nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Rozšíření

pokračování

půdorysu stavby sice překročilo omezení obsažené v platném územním plánu, ale pouze o jednotky m² a z důvodu nezbytnosti dodržení stavebních předpisů. Dále v žalobě namítl, že žalovaný ve svém rozhodnutí bez bližšího odůvodnění konstatoval, že přístavbu ani stavbu garáže nelze považovat za doplňkovou stavbu ke stávající administrativní budově. K tomu žalobce v žalobě pouze uvedl, že *„stavba garáže je typickou doplňkovou stavbou tak, jak tuto má implicitně na mysli např. § 21 odst. 4 vyhl. č. 501/2006 Sb., potažmo stavební zákon, resp. v daném případě je stavba garáže v souladu s platným územním plánem pro území SV – všeobecně smíšené ‚doplňkovým funkčním využitím‘ tak, jak je garáž jako doplňkové funkční využití platným územním plánem výslovně zmiňována. S ohledem na skutečnost, že i v případě území nerozvojového záplavového je výjimečně přípustné umístění doplňkových staveb a nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, měl se stavební úřad, resp. žalovaný zabývat i charakterem garáže jako stavby doplňkové, resp. jako doplňkovým funkčním využitím, svůj závěr řádně zdůvodnit a rozhodnout tak, že se stavba garáže jakožto stavba samostatná povoluje.“*

[19] Na všechny tyto námitky městský soud řádně a srozumitelně reagoval, když uvedl, proč nedošlo k porušení uvedených zásad (str. 5-8 napadeného rozsudku) a proč považuje rozhodnutí žalovaného i v otázce, proč není stavba garáže doplňkovou stavbou, za zákonné (str. 8-9 napadeného rozsudku). Stěžovatel ve své žalobě nenamítal, že stavba garáže byla v dotčeném území umístěna jako dostavba stavební mezery, kterou územní plán pro dané území povoluje. Naopak výslovně uvedl, že stavbu garáže považuje za doplňkovou stavbu podle § 21 odst. 4 vyhlášky. Městský soud proto nebyl povinen zabývat se uváděným negativním výčtem a hodnotit, zda s ohledem na něj lze dotčenou stavbu povolit jako dostavbu stavební mezery, neboť takovým postupem by porušil zásadu dispoziční a nahrazoval tvrzení stěžovatele. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[20] Nedůvodná je i kasační námitka, podle které měl městský soud nesprávně posoudit porušení zásady legitimního očekávání. Kladné rozhodnutí ve věci totiž nelze legitimně dovozovat pouze z výzev, kterými se správní orgán obrací na účastníka řízení, a to ani tehdy, pokud by učiněné výzvy byly nadbytečné. Stavební zákon v § 129 odst. 3 stanoví, že černou stavbu *„lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“* Ze zákona tedy výslovně vyplývá, že je to právě stavebník nebo vlastník stavby, kdo je povinen stavebnímu úřadu prokázat, že stavba mj. není v rozporu s územně plánovací dokumentací. Této jeho povinnosti naproti tomu odpovídá povinnost stavebního úřadu vlastníkově či stavebníkovi prokázání zákonných požadavků umožnit. Tuto povinnost prvostupňový správní orgán učiněnými výzvami splnil. Městský soud proto dospěl ke správnému závěru, že stavební úřad není povinen předem zkoumat, zda je neúplná žádost o dodatečné povolení stavby účelná a oprávněná. Výzvy, kterými se prvostupňový správní orgán obracel na stěžovatele za účelem doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, v něm proto nemohly vzbudit legitimní očekávání, že stavba bude dodatečně povolena.

[21] Nedůvodné jsou i námitky týkající se nedostatečného posouzení, zda lze stavbu garáže považovat za dostavbu stavební mezery a plošnou malou stavbu. Dostavbou stavební mezery stěžovatel v žalobě argumentoval pouze v souvislosti s porušením zásady legitimního očekávání, když uvedl, že stavba byla orgány rozhodujícími ve věci označena ve smyslu definice záplavového území kategorie B) – neprůtočné v územním plánu jako dostavba stavební mezery, která je územním plánem výslovně povolena, a že tak byl oprávněn důvodně předpokládat vydání kladného rozhodnutí. Městský soud námitku porušení zásady legitimního očekávání náležitě vypořádal, když poukázal na skutečnost, že stěžovatel nespécifikoval, který orgán a ve kterém

rozhodnutí stavbu tímto způsobem označil a že jde pouze o termín definovaný v územním plánu jako nezastavěné místo ve stávající souvislé stavbě, které je charakterizované tím, že se jedná o plošně malou chybějící část stavby v poměru ke stávajícím objektům, jejíž zastavovací schéma je z okolní struktury zřejmé. Aby byl městský soud povinen hodnotit, zda lze stavbu garáže tímto termínem označit, musel by stěžovatel v žalobě konkrétně namítat, že stavbu za dostavbu stavební mezery považuje a uvést k tomuto tvrzení konkrétní skutkové a právní argumenty. Jelikož stěžovatel v žalobě výslovně uvedl pouze to, že stavbu garáže považuje za typickou doplňkovou stavbu podle § 21 odst. 4 vyhlášky, nebyl městský soud povinen se touto otázkou zabývat a hodnotit, zda stavba garáže je dostavbou stavební mezery či zda splňuje další podmínky dané územním plánem pro dostavbu stavební mezery v dotčeném území.

[22] S ohledem na obsah žalobních námitek je pak nedůvodná i poslední kasační námitka, podle které městský soud vycházel při posuzování doplňkové stavby z nesprávného ustanovení vyhlášky. Městský soud svým konstatováním, že stavbu nelze posoudit jako stavbu doplňkovou, reagoval na stěžovatelovo žalobní tvrzení, že stavba garáže je doplňkovou stavbou ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky. Městský soud při posuzování doplňkové stavby nevycházel z uvedeného ustanovení vyhlášky, ale z platného územního plánu, který pro dotčené území připouští nezbytné doplňkové stavby pouze pro zajištění provozu sportovišť, rekreačních ploch a ZOO. Jelikož administrativní budova nemá charakter sportoviště, rekreační plochy ani ZOO, nelze nepovolenou stavbu považovat za nezbytnou doplňkovou stavbu, kterou lze v daném území umístit.

[23] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je zákonný, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaný byl ve věci úspěšný, prokazatelné náklady mu však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. dubna 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu