



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **Ing. V. K.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem v Praze 2, Slavíkova 1568/23, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2006, č. j. 8 Ca 262/2005 – 96,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. května 2006, č. j. 8 Ca 262/2005 – 96 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžoval domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 29. 6. 2005, č. j. 10864/2005/DOP/930. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí magistrátu města Kladna, odboru dopravy a služeb, ze dne 19. 3. 2004, č. j. ODaS/3639/03/280/Mar, kterým bylo, na základě 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“), rozhodnuto o dodatečném povolení stavby, označené jako „P. s. II/101 U. – F.“.

V odůvodnění svého rozsudku městský soud především konstatoval, že nelze přisvědčit námitce žalobce, dle které napadené správní rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Odmítl též názor, že nebyly zohledněny všechny skutečnosti tvrzené žalobcem a nebylo též provedeno dokazování v potřebném rozsahu. Dle názoru městského soudu byla většina námitek týkajících se porušení správního řádu

vznesena pouze v obecné rovině; napadáno bylo i neexistující ustanovení § 33 odst. 3 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedl dále, že hodnocením důkazů provedených správním orgánem se může soud zabývat jen v omezeném rozsahu. Může pouze posoudit, zda správní orgán porušil zákon či nedbal procesních předpisů takovým způsobem, že to mohlo vyvolat nezákonné rozhodnutí; správní rozhodnutí může zrušit i v případě, kdy správní orgán vyšel z podkladů dostatečně neumožňujících o věci řádně rozhodnout, popřípadě z podkladů opatřených nezákonným způsobem. Zohlednit může konečně též případ, kdy se správní orgán při hodnocení důkazů dopustil zjevného – zejména logického – pochybení. Takové vady však v projednávaném případě městský soud nezjistil. Uvedl též, že odůvodnění napadeného rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným.

Městský soud dále odmítl tvrzení žalobce, že se správní orgán nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými jednotlivými účastníky řízení. K tomu uvedl, že se nemůže zabývat námitkami jiných osob než žalobce, přičemž ani v jeho případě nebyly tyto údajně opomenuté námitky v žalobě blíže specifikovány. K další žalobní námitce, směřující k přezkoumání rozhodnutí ve věci námitek podjatosti pracovníků správního orgánu, městský soud uvedl, že přezkumu těchto rozhodnutí brání procesní důvody. Za nedůvodné označil též žalobou zpochybňované vlastnické právo stavebníka k zastavěným pozemkům; poukázal přitom na skutečnost, že žalobce není vlastníkem těchto nemovitostí a nejedná se tedy o ochranu jeho práv (nadto byla tato otázka vyřešena v rámci kolaudačního rozhodnutí). Dále se městský soud ztotožnil s názorem žalovaného, že stavba představuje vždy zásah do krajiny, který je logicky spojen s určitými externalitami. Dle jeho názoru mohl žalobce námitky zpochybňující způsob, jakým bylo do krajinného rázu zasáhnuto, uplatnit v rámci územního řízení. Námitky uplatněné v žalobě byly navíc představovány jen nekonkrétními odkazy na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). K této žalobní námitce městský soud dále poznamenal, že nelze připustit upřednostňování zájmů soukromoprávních nad zájmem veřejným.

Podrobněji se městský soud zabýval též žalobcem rozporovaným způsobem posouzení vlivu povolené stavby na ovzduší. Uvedl, že zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), nevymezuje komunikace jako zdroj znečištění; orgány obcí a krajů se mohou v rámci řízení územního, stavebního i kolaudačního vyjádřit ke skutečným zdrojům znečištění ovzduší, kterými jsou mobilní zdroje. K otázce znečišťování ovzduší se vyjádřilo rovněž následně vydané kolaudační rozhodnutí. Městský soud v rámci tohoto stížního bodu neuznal ani námitky poukazující na absenci podkladů potřebných k posouzení této otázky; dle jeho názoru žalobce (na němž leží, v souvislosti s jeho námitkami, důkazní břemeno) sám *„pominul (...) oprávnit své vyjádření o rozhodné skutečnosti“*.

Městský soud se v odůvodnění rozsudku podrobněji věnoval též způsobu, jakým byla napadenými rozhodnutími posouzena otázka hlukových limitů spojených s provozem stavby. K tomu uvedl, že stavební úřad i žalovaný vycházeli, v souladu s ustanovením § 126, odst. 1, stavebního zákona, z odborného stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 20. 5. 2003, doplněného dne 22. 7. 2003. Toto stanovisko pak vycházelo ze studie společnosti A. z roku 2000 (doplněného v roce 2001), přičemž na tomto základě byla navržena protihluková opatření. Vypočítané hodnoty hluku odpovídají platné legislativě. Pokud jde o žalobce, ten soudu nepředložil žádný oponentský posudek či studii společnosti E., na kterou se při zpochybňování shora uvedených závěrů v žalobě odkazoval.

Za důvodnou uznal městský soud toliko námitku žalobce, kterou poukazoval na nesprávné označení napadeného rozhodnutí; uvedl však, že jde o vadu, která nezpůsobuje jeho nezákonnost.

Na základě uvedených skutečností městský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného vychází z doložených odborných stanovisek dotčených specializovaných orgánů, zatímco žalobní námitky spočívají pouze na obecných odkazech na zákonná ustanovení bez toho, že by bylo konkrétně doloženo znaleckým posouzením jakékoli porušení zákona. Většinu tvrzení žalobce proto městský soud označil za účelová a z těchto důvodů rozhodl o zamítnutí žaloby.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů uvedených v ustanovení § 103, odst. 1, písm. a), b), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Namítl především, že se městský soud v odůvodnění rozsudku vůbec nevypořádal s celou řadou žalobních námitek. Konkrétně se jednalo o namítanou nezákonnost zřízení protihlukových stěn (kde žalobce namítal rozpor s konkrétními ustanoveními stavebního zákona, prováděcího předpisu i správního řádu), namítaný rozpor stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu (v souvislosti se zjištěnými nedostatky projektové dokumentace), či námitku poukazující na absenci řádného posouzení vlivu vibrací na okolní nemovitosti. Zcela stejná je situace i v případě namítaného nesouladu stavby s cíli územního plánování (zde žalobce uváděl, že stavba nevytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech hodnot v území, a to zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a jeho ochranu) a námitky týkající se absence řádné žádosti o dodatečné povolení stavby a porušení právního názoru vysloveného odvolacím orgánem v předcházejícím rozhodnutí.

V případě další skupiny stížních námitek stěžovatel uvedl, že městský soud se s jinými žalobními námitkami vypořádal způsobem, který je nepřezkoumatelný; současně při rozhodování vycházel ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spisu. Zde především uvedl, že tvrzení městského soudu, dle kterého nekonkretizoval námitky, které byly rozhodnutím žalovaného opomenuty, neodpovídá realitě; soud se pouze těmito námitkami (v kasační stížnosti vyjmenovanými) odmítl fakticky věcně zabývat. Stejnou vadou jsou zatíženy též závěry městského soudu týkající se žalobou namítaného překročení nejvýše přípustných hlukových limitů. Dle názoru stěžovatele se soud opět nezabýval jednotlivými žalobními námitkami, přičemž své rozhodnutí opřel o podklady, které byly žalobou zpochybňovány a jejichž přezkoumání se stěžovatel touto cestou domáhal. Pokud jde o studii společnosti E., kterou stěžovatel zpochybnil podkladová stanoviska orgánu hygienické služby, tu stěžovatel nejen (nad rámec svých povinností) obstaral, ale založil ji též do správního spisu, kde se s ní soud mohl seznámit. Není proto jasné, jak mohl městský soud dospět k závěru, že stěžovatel tuto studii nepředložil; z žádného ustanovení zákona nevyplývá, že by měl být důkaz předložený ve správním řízení (a založený ve správním spisu) předkládán znovu v řízení před správním soudem. V rámci této skupiny námitek poukázal stěžovatel dále na způsob, jakým se městský soud vypořádal s žalobní námitkou týkající se absence bezvadných podkladů pro posouzení souladu povolované stavby s požadavky na ochranu ovzduší. I v tomto případě stěžovatel své výhrady k závěrům žalovaného v žalobě konkretizoval (absence vyjádření dotčených orgánů státní správy na úseku ochrany životního prostředí, odkazy na konkrétní vady podkladové studie) a poukázal též na konkrétní ustanovení právních předpisů, která měla být postupem obou správních orgánů porušena.

Městský soud napadené správní rozhodnutí v intencích takto formulovaných takto stížních bodů opět nepřezkoumal. V této souvislosti stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že odkazoval-li se městský soud v otázce posouzení znečišťování ovzduší na obsah kolaudačního rozhodnutí, jde o porušení ustanovení § 75 odst. 1, s. ř. s., neboť vycházel ze skutkového stavu, který nastal až v době po vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost závěrů rozsudku městského soudu spojil stěžovatel konečně též s tvrzením, že odůvodnění se zcela vyhýbá podstatě žalobní argumentace vztahující se k otázce přípustnosti zásahu do krajinného rázu. Jak stěžovatel uvedl, žalobou namítal rozpor předmětné stavby s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to z důvodu absence podkladového rozhodnutí orgánu ochrany přírody. O jakýchkoliv „soukromoprávních zájmech skupiny fyzických osob“, o kterých pojednává odůvodnění rozsudku žaloba vůbec nehovoří.

Kromě výše zmiňovaných případů namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů namítá kasační stížnost též jeho nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti. Stěžovatel uvedl, že městským soudem zmiňovanou námitku týkající se absence posouzení stavby dle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, nikde v žalobě nenamítal a není tedy zřejmé, jak soud dospěl k závěru o její nepatřičnosti. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že městský soud bez dalšího označuje převážnou část jeho žalobní argumentace za „účelovou“ či „nepatřičnou“, aniž by se však zabýval její podstatou. Dle jeho názoru soud nekriticky a bez dalšího přejímá závěry jednoho z účastníků řízení, zatímco argumentaci druhého účastníka (stěžovatele) paušalizovaně odmítá aniž by se pokusil ji věcně vyvrátit.

Prakticky všechny výše uvedené stížní body spojuje stěžovatel též s kasačními důvody uvedenými v ustanovení § 103 odst. 1, písm. b) s. ř. s.

Pokud jde o namítané nesprávné právní posouzení věci městským soudem [§ 103, odst. 1. písm. a) s. ř. s.], kasační stížností je poukazováno zejména na způsob, jakým se městský soud vypořádal s námitkou absence vlastnického práva stavebníka k zastavěným pozemkům. Dle názoru stěžovatele zde městský soud zcela nepřípustně odkázal na skutečnosti uvedené v kolaudačním rozhodnutí, tedy rozhodnutí, které bylo vydáno až po rozhodnutí napadeném žalobou; takový postup je v rozporu s ustanovením § 75, odst. 1, s. ř. s. Stejný kasační důvod uplatňuje stěžovatel též v případě závěrů městského soudu, kde je konstatováno, že komunikace nejsou zdrojem znečištění ovzduší a nepodléhají proto posuzování ve stavebním řízení. Zde stěžovatel poukázal na ustanovení § 9, odst. 2, zákona o ochraně ovzduší a na předpis jej provádějící, ze kterého se podávají závěry zcela opačné.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá procesní stanoviska vyjádřená již v řízení před městským soudem a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Shledá-li totiž existenci kasačních důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s., charakter takové vady rozhodnutí zásadně vylučuje možnost zabývat se věcně dalšími stížními body.

Pokud jde o skupinu stížních námitek poukazujících na žalobní argumentaci se kterou se městský soud v odůvodnění svého rozsudku vůbec nevypořádal, pak nelze než přisvědčit stěžovateli, že o těchto žalobních námitkách (jak jsou popsány výše) napadený rozsudek skutečně nikterak nepojednává. Odůvodnění rozsudku obsahuje toliko obecná tvrzení v tom směru, že žalobní námitky byly vesměs účelové a obecné (obsahující pouze odkaz na tvrzené porušení zákona, či bez uvedení konkrétních námitek, s nimiž se správní orgány nevypořádaly, apod.). Dále se v rozsudku bez bližší argumentace uvádí, že rozhodnutí žalovaného vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a že splňuje podmínky vyplývající z ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu (a není tedy nepřezkoumatelné). Aniž by se Nejvyšší správní soud pouštěl do odvažování důvodů svědčících pro či proti závěru, zda ta která žalobní námitka byla neurčitá, lze bez dalšího takový přístup odmítnout. Soud v odůvodnění svého rozsudku nemůže tímto způsobem generalizovat bez toho, že by alespoň uvedl, stran kterých konkrétních žalobních námitek takto uvažil. Pokud o některých námitkách pojednal konkrétně (viz. dále), zatímco o jiných námitkách nepojednal vůbec, nelze než uzavřít, že v tomto rozsahu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný.

Pokud jde dále o žalobní námitky rozporující závěry žalovaného ve věci hlukových emisí povolované stavby, i zde lze stěžovateli přisvědčit v tom, že rozsudek městského soudu se s nimi odpovídajícím způsobem nevypořádává. Jakkoli byla v rámci tohoto žalobního bodu uplatněna celá řada námitek (faktické překročení hlukových limitů ve smyslu závěrů studie společnosti E., možnost řešení hlukové zátěže urbanistickými opatřeními namísto opatření chránících jednotlivé stavby, existence vad podkladové studie společnosti A., rozpor stanovisek orgánu hygienické služby se zákony, nezohlednění závěrů uvedených k této otázce v předcházejícím rozsudku), městský soud se omezil pouze na konstatování o existenci (žalobními námitkami věcně zpochybňovaných) stanovisek orgánu hygienické služby a údajů vyplývajících ze studie společnosti A. Bez dalšího pak uzavřel, že námitky stěžovatele nejsou důvodné, neboť naměřené hodnoty odpovídají platné legislativě. Zcela neudržitelné je pak konstatování, že stěžovatel svá tvrzení nikterak neprokázal, a to ani předložením studie společnosti E. Předmětná studie byla totiž mimo jakoukoli pochybnost stěžovatelem předložena již v rámci správního řízení; hovoří o ní ostatně i odůvodnění rozhodnutí žalovaného na straně 6. Jestliže snad správní orgány nezařadily tyto listinné důkazy do správního spisu, nelze za to činit odpovědným stěžovatele. Pokud by již sama tato skutečnost pro městský soud neimplikovala procesní pochybení správních orgánů, nic mu nebránilo objasnit důvody pro které se předmětná studie ve správním spisu nenachází postupem dle § 77 s. ř. s. Lze tedy uzavřít, že i s touto skupinou žalobních námitek se městský soud v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal přezkoumatelným způsobem.

Obdobně je tomu i v případě žalobních námitek vztahujících se k posouzení vlivu povolované stavby na ovzduší. Jak bylo již výše uvedeno, městský soud bez další argumentace uzavřel, že zákon o ochraně ovzduší komunikace jako zdroj znečištění nedefinuje; fakticky se však nevypořádal s další právní argumentací stěžovatele k této otázce, uvedenou konkrétně v žalobě pod bodem 2, odstavci prvním a druhém (strana 10, 11) žaloby. Soudem zůstala též zcela nepovšimnuta argumentace stěžovatele poukazující na konkrétní výhrady k posudkům týkajícím se znečištění ovzduší. Se stěžovatelem lze konečně souhlasit

i v tom, že odkaz městského soudu na závěry kolaudačního rozhodnutí (kde je o této otázce pojednáno) je zcela nepřipadný, neboť je v příkrém rozporu s požadavkem ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého je pro soud rozhodující právní a skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O takový podklad tedy nebylo možné se při rozhodování opřít, a tak i v případě této skupiny žalobních námitek nelze než konstatovat, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovateli lze tedy konečně přisvědčit i v namítané nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu v otázce posouzení zásahu povolované stavby do krajinného rázu. Z obsahu žaloby (bod č. 4, strana 12 – 13) zcela jednoznačně vyplývá, že stěžovatel své tvrzení o nutnosti existence podkladového rozhodnutí orgánu ochrany přírody opřel o konkrétní ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny i prováděcího předpisu; poukázal též na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Výše popsany způsob, jakým se městský soud s touto otázkou vypořádal je bezobsažný a míjí se s podstatou žalobní argumentace.

S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek městského soudu z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti zrušit [§ 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s.] a vrátit mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

S ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost rozsudku se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat též dalšími stížními námitkami, namítajícími existenci kasačních důvodů ve smyslu § 103 odst. 1, písm. a), b) s. ř. s. Pro další postup městského soudu pak považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit, že rozhodnutí žalovaného bylo jiným senátem téhož soudu zrušeno, a to rozsudkem ze dne 27. 7. 2006, č. j. 11 Ca 22/2005 – 92. Tento rozsudek byl následně napaden kasační stížností u Nejvyššího správního soudu; ten svým rozsudkem ze dne 29. 3. 2007, č. j. 7 As 52/2006 – 143 kasační stížnost zamítl.

Pokud jde o náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, o ní rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s. § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu