



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci stěžovatele **Krajského úřadu Středočeského kraje**, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, zastoupeného JUDr. Robertem Bezděkem, CSc., advokátem se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 30, za účasti **1) J. Š., 2) B. V.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem v Praze 2, Slavíkova 1568/23, a za účasti osoby zúčastněné na řízení **Mgr. E. H.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2006, č. j. 11 Ca 222/2005 – 92,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á.**

II. Stěžovatel **je p o v i n e n** zaplatit účastníkům řízení 1) a 2), každému na nákladech řízení částku 2855 Kč, a to ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Ondřeje Tošnara, advokáta se sídlem v Praze 2, Slavíkova 1568/23.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2006, č. j. 11 Ca 22/2005 – 92 bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 29. 6. 2005, č. j.: 10864/200/DOP/930, kterým bylo zamítnuto odvolání účastníků 1) a 2) proti rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 19. 3. 2004, č. j. ODaS/3639/280/Mar, kterým bylo, na základě ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), rozhodnuto o dodatečném povolení stavby „Přeložka silnice II/101 U. – F.“. V odůvodnění svého rozsudku městský soud především uvedl, že ve věci předmětné stavby jím bylo již rozhodováno, a to rozsudkem ze dne 21. 11. 2002, č. j. 38 Ca 389/2002 – 98. Tímto rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 20. 12. 2001, č. j. 23832/01-137,

kterým bylo potvrzeno stavební povolení vydané na tuto stavbu Okresním úřadem Kladno ze dne 15. 10. 2001, pod č. j. RD 18831/1/2001. Důvodem pro vydání tohoto rozsudku bylo zjištění, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V rozsudku bylo výslovně konstatováno, že stěžovatel, stejně jako správní orgán I. stupně, nevylicil podstatu věci, neprovedl rozbor důkazů a ostatních podkladů rozhodnutí v potřebném rozsahu, jež byl nutný pro přesvědčivé rozhodnutí, neuvedl závěry o tom, které skutečnosti byly vzaty za nepochybně zjištěné a nevyslovil ani úsudek o předmětu řízení. V dalším postupu byl tedy stěžovatel zavázán k odstranění těchto vytýkaných vad. Pokud jde o jednotlivé žalobní námitky, městský soud některé neshledal důvodnými (např. tvrzení o nedoložení práva stavby ze strany stavebníka), některé shledal důvodnými, avšak bez toho že by zjištěný nedostatek měl vliv na zákonnost rozhodnutí (nesprávné označení rozhodnutí jako „veřejná vyhláška“) a v případě některých námitek konstatoval jejich důvodnost s tím, že jimi vytýkané vady měly vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Poznamenal dále, že námitky účastníků byly v žalobě povětšinou formulovány jen v obecné rovině. V případě posledně uvedených námitek městský soud dal za pravdu účastníkům, že rozhodnutí stěžovatele nevychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, pokud jde o posouzení hlukových limitů navrhované stavby a dostatečnosti podkladového stanoviska orgánu hygienické služby. Uvedl, že z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že v bezprostředním sousedství nemovitostí ve vlastnictví účastníků má být vedena přeložka silnice (povolovaná stavba), tedy provoz zaznamenávající určitou intenzitu hluku. Nedostatečnost skutkových podkladů v této otázce byla městským soudem shledána již v předcházejícím rozsudku, kdy bylo konstatováno, že závěry o souladu stavby s platnými předpisy jsou nepřezkoumatelné, neboť nebylo zřejmé, co je obsahem stanoviska okresního hygienika, o jaké ustanovení konkrétního právního předpisu jde a nebylo přihlédnuto též k tomu, že se tento orgán vyjadřoval jen k některému hledisku ochrany zdraví, zdravých životních podmínek a životního prostředí. Stěžovateli bylo též vytknuto, že se řádně nezabýval odvolacími námitkami týkajícími se jak vlivu stavby na životní prostředí, tak i imisemi hluku vznikajícímu v souvislosti se stavbou. Bylo konstatováno, že správní orgány obou stupňů nevylicily podstatu věci a neprovedly rozbor důkazů a ostatních podkladů rozhodnutí v potřebném rozsahu, jež byl nutný pro vydání přesvědčivého rozhodnutí. Neuvedly ani závěry o tom, které skutečnosti byly vzaty za nepochybně zjištěné a nevyslovily úsudek o předmětu řízení. Podle názoru městského soudu se stěžovatel se všemi námitkami účastníků řízení a všemi podklady pro rozhodnutí opětovně zcela nevypořádal, v této souvislosti výslovně poukázal na fakt, že se vůbec nezabýval hlukovou studií z roku 2002 předloženou mu účastníky řízení, a v rozporu se zákonem je nepřezkoumatelným způsobem zamítl, jakkoli byly uplatněny opětovně v podaném odvolání. V této souvislosti městský soud zdůraznil, že v řízení vedeném podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bylo především na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby. Na stavebním úřadu bylo, aby posoudil, zda zde jsou či nejsou okolnosti, které dodatečnému povolení brání. V zásadě ze stejných důvodů shledal městský soud opodstatněným také tvrzení účastníků v žalobě, že rozhodnutí stěžovatele nevychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, pokud jde o vliv povolované stavby na ovzduší. Uvedl, že stěžovatel se v této otázce omezil v zásadě na konstatování, že komunikace nejsou zdrojem znečištění ovzduší, neboť těmi jsou pouze mobilní zdroje znečištění (motorová vozidla), které však nejsou předmětem schvalovacího řízení v režimu stavebního zákona. Odvolací námitky pak odmítl s tím, že na odvolatelích leží důkazní břemeno opřít své tvrzení o rozhodující skutečnosti. Odborným posouzením z roku 2002 předloženým účastníkem řízení se však, v rozporu s touto argumentací, v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nezabýval. Z těchto důvodů tedy nebylo možné jednoznačně posoudit, zda stavebník v řízení prokázal soulad stavby se zájmy chráněnými právními předpisy na úseku ochrany ovzduší a rozhodnutí stěžovatele tedy

ani v této otázce není dostatečně důkazně podloženo. Městský soud shledal nepřezkoumatelné rozhodnutí stěžovatele i pokud jde o otázku vlivu emisí navrhované stavby na pohodu bydlení v nemovitostech účastníků správního řízení. V této souvislosti poznamenal, že normy upravující povolenou intenzitu hluku nejsou obecně závaznými normami, jde v podstatě o doporučení, a nelze se proto omezit jen na zjištění a posouzení konkrétně naměřených hladin akustického zvuku bez přihlédnutí k délce jeho trvání a jiným aspektům, které ve svém komplexu představují určité negativní zatížení sousedních nemovitostí z pohledu požadavku na zachování pohody bydlení. Ze všech těchto důvodů tedy městský soud dospěl k závěru, že se stěžovatel v intencích námitek výše uvedených věcí pečlivě a přesvědčivě nezabýval a jeho závěry tak nelze považovat ze přezkoumatelné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel především poukázal na skutečnost, že městský soud v odůvodnění sám připouští, že námítka uplatněné v žalobě byly formulovány pouze obecně a stejně obecně se s nimi ovšem taktéž vypořádal. Městský soud tak především nekonkretizoval, jakých konkrétních veřejných zájmů se měla nedostatečnost skutkových zjištění a právních závěrů týkat a jaké konkrétní právní předpisy měly být ve věci porušeny. Uvedl dále, že městský soud vůbec nehodnotil konkrétní důkazy, nýbrž pouze obecně na tyto důkazy odkazoval, přičemž nebylo zřejmé, co je obsahem těchto důkazů a zda jde o důkazy, které, byly-li by provedeny, by znamenaly zásadní změnu napadeného správního rozhodnutí. Důkazy předložené účastníky vycházely z jejich pochybností, nikoli z konkrétních skutečností, a z podstaty věci proto měly charakter pouze obecných námitek. V tomto duchu se s nimi tedy stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal, obdobně jak to učinil i městský soud. Tento soudem použitý postup je však stěžovateli vytýkán. Nesprávné právní posouzení věci spatřuje stěžovatel ve způsobu, jakým městský soud přistoupil k hodnocení kritéria pohody bydlení účastníků. Uvedl-li v této souvislosti, že „normy upravující povolenou intenzitu hluku nejsou obecně závaznými normami, ale jde v podstatě o doporučení“, zpochybnil tak jejich veřejnoprávní povahu. Rozhodnutí o těchto soukromoprávních otázkách však náleží do jurisdikce obecných soudů a nikoli do působnosti a pravomoci správních úřadů a následného přezkumu ve správním soudnictví. Proto navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a žaloby podané účastníky byly zamítnuty.

Účastníci ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítli tvrzení stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Uvedli, že soudní přezkum se odvíjí od obsahu napadeného správního rozhodnutí a pokud soud dojde k závěru, že je nepřezkoumatelné, rozhodnutí zruší a věcí se dále nezabývá. Odůvodnění rozsudku se tedy odvíjí i od obsahu přezkoumávaného rozhodnutí a není úkolem soudu neúplné a nedostatečné odůvodnění rozhodnutí nahrazovat svojí činností. K namítanému nesprávnému právnímu posouzení věci uvedli, že stěžovatel zřejmě nepochopil argumentaci použitou městským soudem. Jedním z důvodů pro zrušení jím vydaného rozhodnutí byla nepřezkoumatelnost jeho závěrů o souladu dodatečně povolované stavby s předpisy na ochranu před hlukem, nikoli zjištění, že stavba tyto předpisy nesplňuje. Samotná hladina hluku je nepochybně jedním z faktorů, kterými je nutno se zabývat při hodnocení pohody bydlení jakožto pojmu užívaného vyhláškou upravující obecné technické požadavky na výstavbu. Tyto požadavky pak jsou zcela jistě předmětem řízení podle stavebního zákona a tedy i následně přezkumu ve správním soudnictví. Z uvedených důvodů proto účastníci navrhli, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. V rovině obecné je nejdříve nutno konstatovat, že odůvodnění rozsudku městského soudu splňuje všechny požadavky kladené na něj ustanovením § 157 odst. 2 o. s. ř. za použití ustanovení § 64 s. ř. s., neboť obsahuje konstatování podkladů, ze kterých soud při rozhodování vycházel, úvahy kterými byl při jejich hodnocení veden, stejně jako jejich následnou právní subsumpci. Závěrům městského soudu nelze nic vytknout taktéž z pohledu obecné či právní logiky.

Nejvyšší správní soud se dále shoduje s názorem městského soudu, že uplatněné žalobní námitky byly formulovány v rovině obecné, avšak nikoli způsobem, který by vylučoval jejich meritorní projednání. Zde je nutno poukázat na skutečnost, že žaloba je zásadně založena na tvrzení o porušení procesních předpisů v řízení před správními orgány. Účastníci uvedli konkrétní ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), která měla být postupem správních orgánů porušena a vznesli též konkrétní výhrady vztahující se k jednotlivým závěrům stěžovatele. Jako příklad lze uvést žalobní námitky vztahující se k posouzení hlukových emisí stavby, kdy účastníci namítali jak vady protihlukové studie z roku 2000, ze které vycházely při rozhodování správní orgány, tak i to, že se správní rozhodnutí nevypořádávají se závěry studie předložené účastníky v roce 2002. Namítáno bylo taktéž upřednostnění urbanistického řešení před řešením zohledňujícím ochranu jednotlivých nemovitostí dotčených stavbou. K této žalobní námitce účastníci uvedli, že již v průběhu předcházejícího správního řízení prokázali, že povolovaná stavba není v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými zvláštními předpisy, zejména pak vyhláškou č. 137/1998, o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Obdobným způsobem byly formulovány žalobní námitky v dalších bodech. Podstatné přitom je, že veškerá argumentace účastníků směřovala k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů. Pokud tedy městský soud připustil takto formulované žalobní námitky k meritornímu projednání, nelze jeho postupu nic vytknout. Při vlastním hodnocení věci pak byl vázán dispoziční zásadou (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.) a zabýval se tak věcí pouze v rozsahu vymezeném žalobou.

Nelze dále nevidět, že důvodem, pro který bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno, je jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Tento závěr vyslovil městský soud v souvislosti se žalobními námitkami týkajícími se posouzení hlukových limitů včetně otázky posouzení stanoviska orgánu hygienické služby, vlivu povolované stavby na ovzduší a jejího vlivu na pohodu bydlení v nemovitostech účastníků. V těchto žalobních bodech tedy městský soud nekonstatoval, že by závěry stěžovatele byly v rozporu s konkrétně formulovanými veřejnými zájmy představovanými též konkrétními ustanoveními právního předpisu. Městský soud k těmto úvahám nemohl dospět, neboť závěry stěžovatele shledal nepřezkoumatelnými. Svůj závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí opírá o absenci stěžovatelova vlastního hodnocení naplnění podmínky souladu povolované stavby s veřejnými zájmy a absenci zhodnocení důvodnosti či nedůvodnosti jednotlivých odvolacích námitek včetně vypořádání se s jednotlivými důkazy předloženými účastníky správního řízení. Městský soud dále poukázal na skutečnost, že v zásadě stejné vady vytýkal již předcházejícím rozhodnutím vydaným ve věci povolení předmětné stavby. Zjištěné vady přezkoumávaného rozhodnutí

v této věci pak svědčí o tom, že se stěžovatel právním názorem vyjádřeným v předchozím rozsudku neřídil. Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že na vázanosti správního orgánu právním názorem vysloveným soudem v předcházejícím zrušujícím rozsudku (§ 250j odst. 3 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, § 78 odst. 5 s. ř. s.) nemůže nic změnit ani skutečnost, že nově vydané rozhodnutí bylo vydáno v jiném procesním režimu (řízení o odstranění nepovolené stavby) než původní zrušené rozhodnutí (vydané v režimu povolování staveb). Vázanost správního orgánu tímto názorem v „dalším řízení“ je nutno chápat materiálně a tato vázanost platí pro nové rozhodnutí úřadu v téže věci, tj. „ve sporu týchž stran o týž právní nárok resp. poměr“ (viz nálezn Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 1929 č. 23. 279/26 Boh. A. č. 8216/29). V tomto smyslu byl tedy stěžovatel povinen právní názor městského soudu respektovat i v nyní projednávané věci. Je nicméně nutné právní názor vyslovený v přezkoumávaném rozsudku poněkud korigovat, a to pokud jde o rozsah této vázanosti. Soud je totiž oprávněn zavázat pro další řízení správní orgán pouze v otázkách výkladu práva, nikoli ve vlastním procesním postupu. V projednávané věci byl tedy stěžovatel vázán pouze závěrem o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí a jeho důvodech. Způsob, jakým budou vytčené vady odstraněny, byl již věcí jeho úvahy.

Je-li vytýkáno v kasační stížnosti městskému soudu, že „nehodnotil konkrétní důkazy, ale pouze obecně na tyto důkazy odkazoval“, jde ze strany stěžovatele evidentně o nepochopení principů soudního přezkumu správních rozhodnutí. Je totiž povinností správních orgánů zjistit skutkový stav věci a následně jej vyhodnotit. Tuto povinnost nelze přenášet na správní soud, neboť jeho přezkum se omezuje toliko na *revisio in iure*. Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají výlučně zákonnost napadených správních aktů, zatímco zjišťování skutkového stavu věci, který bude následně právně subsumován, představuje hodnocení skutkové, které je vyhrazeno zásadně správnímu orgánu. Podle konstantní judikatury se ustálil názor, že soudy mohou ve věcech skutkových pouze posoudit, zda má rozhodnutí dostatečný podklad ve správním spisu, dále zda skutková podstata, z níž bylo vycházeno, není s obsahem správního spisu v rozporu a konečně, zda výsledek, kterého se správní orgán dobral, je logicky možný. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1995, sp. zn. 6 A 243/93, ze kterého „soud není oprávněn (...) zabývat se problematikou věcně, přehodnocovat po této odborné stránce soustředěné podklady na místě správního orgánu a samozřejmě ani soustřeďovat podklady nové a jejich hodnocením dospívat k jiným skutkovým zjištěním“. Neobstojí-li tedy skutkové závěry, ke kterým dospěly správní orgány z hlediska požadavku na jejich plnou přezkoumatelnost, soud nebude přehodnocovat jednotlivé skutkové podklady, popř. doplňovat dokazování, a zůstane pouze na konstatování o nepřezkoumatelnosti těchto závěrů. Městský soud tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud nejednoznačné a neúplné skutkové závěry uvedené v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele bez dalšího neakceptoval s tím, že je z tohoto důvodu založena jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Důvodným neshledal Nejvyšší správní soud ani tvrzení stěžovatele o nesprávném právním posouzení otázky vlivu povolované stavby na pohodu bydlení v nemovitostech účastníků (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). I přes výše konstatovanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se k této stížní námitce stručně vyjádřit. Argumentace stěžovatele je v této otázce postavena na předpokladu, že kritérium pohody bydlení nelze vázat pouze na splnění určitých normativních limitů. Mají-li technické normy upravující povolenou intenzitu hluku pouze doporučující charakter, musí být, podle názoru stěžovatele, rozhodování o tomto kritériu svěřeno do pravomoci obecních soudů v rámci sporné soukromoprávní agendy. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí, neboť požadavky na zachování pohody bydlení jsou jedním z obecných technických

požadavků na výstavbu (např. § 4 a § 23 vyhlášky). Dodržení těchto požadavků je přitom imanentní podmínkou pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jak vyplývá z ust. § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona. Jakkoli tedy nelze vyloučit, že otázky pohody bydlení mohou být předmětem občanskoprávních sporů, v případě, kdy je v řízení před stavebním úřadem rozhodováno o (dodatečném) povolení stavby, jedná se o institut povahy veřejnoprávní. Jde tedy o kritérium, které musí stavební úřad při svém rozhodování vzít vždy v potaz a jeho závěry jsou pak podrobeny soudní kontrole ve správním soudnictví.

Pokud jde dále o návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, o tomto návrhu Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť tento, svou povahou akcesorický, procesní návrh nutně sdílí osud rozhodnutí v meritu věci. Pokud tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, je tímto výrokem fakticky rozhodnuto i o tomto procesním návrhu.

Z důvodů výše uvedených není napadený rozsudek nezákonný, a proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V projednávané věci byl stěžovatel neúspěšný, a právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Toto právo Nejvyšší správní soud přiznal úspěšným účastníkům řízení. Přiznaná náhrada nákladů řízení je v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sestává z odměny za zastupování za 4 úkony právní služby (převzetí zastoupení 2 účastníků 2x1000 Kč, 2x75 Kč náhrada hotových výdajů, vyjádření ke kasační stížnosti 2 účastníků 2x2100 Kč, 2x300 Kč náhrada hotových výdajů). Takto vypočtená odměna byla snížena o 20%, neboť se jednalo o společné zastupování dvou osob (§ 12 odst. 3 citované vyhlášky) a výsledná částka 5710 Kč byla přiznána každému z účastníků k jedné polovině.

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

V Brně dne 29. března 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu