



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce **J. Ch.**, zastoupeného JUDr. Janou Rožnovskou, advokátkou, 602 00 Brno, Slovákova 11, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení**, Malinovského nám. 3, 602 00 Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2004, čj. U 04/52901Mak, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně 27. 10. 2006, čj. 29 Ca 20/2005 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2006, čj. 29 Ca 20/2005 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a jeho manželky a potvrdil rozhodnutí Stavebního úřadu ÚMČ Brno - Ořešín ze dne 3. 5. 2004, čj. 23/SÚ 1/04 „*Rozšíření ulice Klimešovy*“. Předmětem tohoto územního rozhodnutí bylo umístění stavby (rozšíření stávající veřejné komunikace Klimešova v k. ú. Ořešín), tj. rozšíření vozovky a dobudování chodníků vč. přeložek inženýrských sítí. Žalobce byl účastníkem územního řízení, neboť vlastní (resp. je spoluvlastníkem) nemovitostí dotčených stavbou (sousedících s předmětnou komunikací).

Proti územnímu rozhodnutí podal žalobce se svou manželkou (dále již pouze žalobce) odvolání, ve kterém uvedl řadu číselně označených námitek: 1., 2. 1 až 2. 5, 3. 1 až 3. 8.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání nejprve jednotlivé námitky shrnul do určitých tematických skupin. Mimo jiné se pak vyjádřil k účelu územního řízení, jímž je vymezení území pro navrhovaný účel a stanovení podmínek pro zpracování projektové

dokumentace, která je jedním z podkladů pro vydání stavebního povolení. Vyslovil, že na nesouhlasná stanoviska vlastníků dotčených nemovitostí nebral stavební úřad zřetel, jelikož jde o stavbu veřejně prospěšnou. Dále poukázal na to, že předmětem územního řízení není ani např. vyřešení majetkoprávních záležitostí (v souvislosti s možnými problémy parkování a vjezdu do garáže žalobce). Žalovaný se rovněž zabýval podrobně charakterem některých námitek žalobce vznesených již v řízení před stavebním úřadem, o kterých se žalobce domníval, že byly občanskoprávního charakteru (zhoršení kvality bydlení a tím i hodnoty nemovitosti) a dospěl k závěru, že šlo o námitky stavebně technické. V této souvislosti také uvedl, že rekonstruovaná komunikace se na rozdíl od tvrzení žalobce od jeho domu vzdaluje (o cca 0,5 m); rovněž se nezvýší průjezd vozidel, neboť Ořešín je koncovou městskou částí a vozovka zde končí. Nelze tedy ani předpokládat zvýšení hluchnosti a zhoršení bydlení vč. změny hodnoty nemovitosti.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal, že žalovaný nepřezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu, jak mu ukládá § 59 zákona č. 71/1967 Sb. (správního řádu) a odmítl jeho „námitky“ jako nedůvodné. Důvody, v nichž žalobce spatřoval nesprávnost rozhodnutí stavebního úřadu a potažmo tedy i žalovaného, který tyto „nesprávné závěry převzal“, shrnul žalobce takto:

Především brojil proti nezahrnutí svých pozemků dotčených změnou stavby do výroku územního rozhodnutí. Popsal historii dotčených pozemků (jejich nabytí, rozdělení, odstraňování chyb v katastrálním operátu, změnu způsobu využití atd.), z čehož dovozoval, že někdejší protiprávní postup správních orgánů, při němž došlo k faktickému zabránění části pozemku žalobce, nemůže být podkladem pro „nezahrnutí“ pozemku do územního rozhodnutí.

Dále žalobce dovozoval, že rozšířením stávající komunikace by došlo k ohrožení a narušení bezpečnosti silničního provozu před jeho domem, neboť je nepodložený názor, že propustek před garáží (vybudovaný v době, kdy dotčený pozemek sloužil jako zahrada) je součástí komunikace. Zrychlení provozu na rozšířené komunikaci zabrání žalobci bezpečně vyjízdet z garáže. Spolu se znemožněním parkování před domem tím dojde také k zhoršení kvality a pohody bydlení a snížení hodnoty nemovitostí žalobce.

Žalobce hodnotil uvedené námitky jako občanskoprávní, neboť podle něho prokazatelně vycházejí z vlastnických práv k pozemkům a stavbám, správní orgán se však podle něho nepokusil o dohodu k jejich vyřešení, jak mu ukládal stavební zákon. Na místo toho je předložil k posouzení žalovanému, který byl ovšem navrhovatelem změny stavby, čímž vznikla nerovnost postavení účastníků řízení.

Kromě toho žalovanému vytkl, že se ztotožnil s odmítavým postojem k žalobcem navrhovanému odklonu komunikace na sever.

Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vady správního řízení krajský soud spatřoval v tom, že se žalovaný nevyjádřil ke dvěma námitkám, které žalobce uvedl v odvolání, tedy „nezahrnul jejich posouzení vč. skutkové a právní argumentace do odůvodnění napadeného rozhodnutí“ a tím porušil svou povinnost dle § 47 odst. 3 správního řádu. Konkrétně se mělo jednat o tyto

námítky: za prvé „územní plán města Brna je zakreslen ve výkresech takového měřítka, že nelze stanovit na jeho základě přesné umístění zejména komunikačních staveb“, za druhé „umístěním chodníku podle prvostupňového správního rozhodnutí by byly ohroženy dřeviny jejich živého plotu před rodinným domem, a tím by byla ohrožena jeho nutná izolační schopnost pro rodinný dům ve velmi dopravně frekventovaném a kolizním místě (vysoká koncentrace exhalátů při nutném přecházení rychlostí zejména u autobusů a nákladních automobilů a s tím spojené zvýšení prašnosti a blučnosti)“. Ve výroku II uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4600 Kč.

Proti citovanému rozsudku podal žalovaný včasnou kasační stížnost, ve které namítal důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v přecházejícím řízení. Podle něho obě „námítky“, které dle krajského soudu nebyly zahrnuty do jeho rozhodnutí, byly správními orgány již několikrát posouzeny a jsou nedůvodné. Kromě toho tyto námítky jsou takového charakteru, že nemohly ovlivnit výsledek územního řízení. Především však žalobce tyto námítky vůbec v žalobě neuplatnil a soud se dopustil porušení povinností stanovených v § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť překročil meze přezkumu vytyčené žalobními body. K výroku II napadeného rozsudku žalovaný uvedl, že není prokázáno zastoupení žalobce JUDr. Rožnovskou, neboť žalobu podal a podepsal sám žalobce a jeho manželka.

Žalobce se prostřednictvím své zástupkyně vyjádřil ke kasační stížnosti a navrhl ji jako nedůvodnou zamítnout. Uvedl, že rozhodnutí žalovaného považuje za nezákonné v důsledku porušení § 59 správního řádu, tedy že se nezabýval všemi námitkami žalobců a v odůvodnění svého rozhodnutí se s těmito námitkami náležitě nevypořádal, jak zcela konkrétně uvedl v čl. II žaloby. K námitkám žalovaného k výroku II rozsudku žalobce poukázal na plnou moc udělenou jeho zástupkyni založenou v soudním spise.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost důvodnou.

Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Z toho vyplývá, že soudní řízení ve správním soudnictví je striktně založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost specifikovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Označením napadených výroků předmětného správního rozhodnutí a vymezením žalobních bodů vytyčí žalobce rámec soudního přezkumu; tento princip je prolomen pouze výjimečně (viz § 76 odst. 2 s. ř. s.).

K rozsahu soudního přezkumu ve správním soudnictví se příslušné soudy již vyslovily několikrát:

Ze starší judikatury lze uvést např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, čj. 7 A 185/94 - 23: „ve správním soudnictví se soud řídí dispoziční zásadou, proto ve smyslu ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. může správní rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu, v jakém je žalobou napadeno, tedy pouze z hlediska důvodů a tvrzení žalobce, v čem napadené správní rozhodnutí odporuje zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter

právního předpisu. Soud se proto musí omezit na zkoumání rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vady rozhodnutí, způsobující jeho nicotnost, k níž soud musí hledět z povinnosti úřední“.

Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006 - 63, že: „je jinou vadou řízení před soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu (žalobní bod), který nebyl žalobcem uplatněn. Tento nesprávný postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je jinak ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.), neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí.“.

K otázce rozsahu přezkumné činnosti správního soudu se kasační soud vyslovil také v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007 - 161: „nezákonnost rozhodnutí soud zkoumá jen k námitce (v mezích žalobních bodů). Námitku (žalobní bod) spočívající v tvrzení, že daň byla vyměřena nebo doměřena po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 47 zákona o správě daní a poplatků, je proto třeba uplatnit ve stanovené dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že řízení před správními soudy není řízením nalézacím, ale řízením přezkumným. V rámci tohoto řízení tak nelze přezkoumávat celý správní akt z úřední povinnosti a je třeba ctít dispoziční zásadu, ze které s. ř. s. připouští jen výjimku v případě nicotnosti rozhodnutí.“

Žalobce v žalobě uvedl obecně formulovanou námitku, že žalovaný (stěžovatel) odmítl odvolací námitky jako nedůvodné, ačkoliv nepřezkoumal napadené rozhodnutí orgánu prvního stupně v celém rozsahu, jak mu to ukládal § 59 správního řádu. Stěžovatel tím podle něho „převzal nesprávné závěry“ správního orgánu prvního stupně; v čl. III. žaloby je pak žalobce konkretizoval. Žádná z „námitek“, pro jejichž opomenutí krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, mezi nimi však uvedena nebyla.

Krajský soud se zabýval jednotlivými tvrzenými nesprávnostmi a v jejich „převzetí“ dal stěžovateli za pravdu. Nad rámec žalobních bodů ovšem posuzoval také to, zda a jak se stěžovatel vypořádal s dalšími odvolacími námitkami a dospěl k závěru, že se tak v citovaných dvou případech nestalo.

Krajský soud tím vybočil ze soudního přezkumu vymezeného žalobou, čímž porušil dispoziční zásadu řízení před správními soudy. Obecná žalobní námitka, že stěžovatel nepřezkoumal celé územní rozhodnutí dle § 59 správního řádu, by sama o sobě byla pro svou vágnost na samé hranici přípustnosti. Její konkretizaci, tedy specifikaci domnělých nesprávností, které podle žalobce převzal v napadeném rozhodnutí i stěžovatel, obsáhl článek III žaloby. Pokud by žalobce namítal, že se stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, musela by žalobní námitka být formulována jinak.

Navíc, i kdyby se žalobce v žalobě dovolával toho, že stěžovatel pominul námitky, pro které krajský soud rozhodnutí zrušil, nebylo by možno závěr krajského soudu považovat za správný.

Zmínku o tom, že by umístění chodníku před domem žalobce „ohrozilo dřeviny živého plotu a tím i jeho izolační schopnost“ uvedl žalobce v odvolání v souvislosti se širším pojednáním o zhoršení kvality bydlení v důsledku rozšíření komunikace, tj. znemožnění parkování před domem, ztížení výjezdu z garáže apod. Na celou tuto námitku stěžovatel reagoval jednak vyjádřením, že předmětný propustek před domem je součástí komunikace, přičemž řešení majetkoprávních vztahů k němu nemůže být předmětem územního řízení, především však konstatováním, že komunikace se v rekonstruované podobě naopak od domu žalobce vzdálí (o cca 0,5 m). Nelze přehlédnout, že krajský soud, ačkoliv měl za to, že se stěžovatel nikterak s „námitkou“ ohledně ohrožení živého plotu nevypořádal, zároveň v jiné části odůvodnění rozsudku sám vyslovil, že *„žalobce nedoložil, že by mělo dojít k tvrzenému přiblížení komunikace“*.

Je nutno připomenout, že odvolací orgán byl sice vázán povinností stanovenou v § 59 odst. 1 správního řádu, tj. přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu (pozn.: srov. k tomu § 89 zákona č. 500/2004 Sb.), nelze od něj ovšem požadovat, aby se vyslovil ke každé větě odvolání. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodoval a jakými úvahami se přitom řídil. Stěžovatel se v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval celým rozhodnutím orgánu prvního stupně, přičemž své důvody pro zamítnutí odvolání shrnul do určitých tematických celků.

Tak také bylo odvolání žalobce třeba posuzovat. Žalobce pojal odvolání jako výčet údajných pochybení správního orgánu prvního stupně, přičemž „namítal“ také např. že *„na str. 9 ÚR č. 27 ve druhém odstavci je chybná formulace ve třetí větě“*, *„na str. 6 ÚR č. 27 stavební úřad uvádí, že oznámil zahájení územního řízení o umístění stavby, ale není uvedeno jaké stavby“* atd. Nelze po odvolacím orgánu požadovat, aby se ke každé podobné „námitce“ několikastránkového odvolání podrobně vyjadřoval: je povinen přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí jako celek a svoje závěry vyslovené ve výroku dostatečně odůvodnit, přičemž musí vzít v úvahu všechny odvolací námitky. Tím ovšem není řečeno, že jakoukoli výtku lze za odvolací námitku považovat. Relevantní odvolací námitka je toliko tvrzení, kterým odvolatel napadá konkrétní pochybení správního orgánu, kterým porušil povinnost stanovenou právními předpisy a z něhož odvolatel dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Musí jít o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit, tj. musí jít o konkrétní výhrady k možnému dotčení práv odvolatele. Pouhé konstatování domnělého porušení právní povinnosti, popř. nesrovnalosti nebo jakékoli „nedokonalosti“ odůvodnění rozhodnutí nezakládá bez dalšího povinnost odvolacího orgánu vyjadřovat se k němu.

Proto ani poznámku uvedenou žalobcem v odvolání, že *„územní plán města Brna je zakreslen ve výkresech takového měřítka, že nelze přesně stanovit na jeho základě přesné umístění zejména komunikačních staveb“* nelze považovat za samostatnou odvolací námitku, již se měl stěžovatel v odůvodnění zabývat. Již z povahy věci je na první pohled zřejmé, že namítnutí této okolnosti nemohlo být v daném řízení v žádném směru úspěšné, neboť územní plán nemohl v něm být přezkoumáván. Především však je nutno vnímat celkový

kontext, proč bylo uvedeno: žalobce požadoval, aby správní orgán zahrnul jeho pozemky do výrokové části územního rozhodnutí a dovolával se nesrovnalostí se zápisem některých pozemků v katastru nemovitostí a odmítal vyjádření správního orgánu prvního stupně, že otázky vlastnických vztahů neřeší v územním řízení a že v daném případě jsou dány důvody pro vyvlastnění dotčených pozemků ve veřejném zájmu (přičemž odkazoval na územní plán města Brna, v němž byly komunikace označeny jako stavby ve veřejném zájmu). Stěžovatel k této otázce (shodně se správním orgánem prvního stupně) uvedl, že na nesouhlasná stanoviska vlastníků dotčených nemovitostí (odůvodněná i neodůvodněná), nebral zřetel, jelikož jde o stavbu veřejně prospěšnou.

Lze tedy uzavřít, že námitky stěžovatele směřující proti výroku I. rozsudku krajského soudu jsou důvodné. Pro úplnost je však nutno dodat, že stěžovatel podřadil svoje námitky pod stížní důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; kasační soud však zrušil napadený rozsudek z důvodu dle písmene d) téhož ustanovení pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (viz k tomu rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006 - 63).

Další námitce, že soud přiznal odměnu advokátce, která nebyla zástupkyní žalobce, nelze přisvědčit, neboť ve spise krajského soudu je (čl. 39) založena plná moc ze dne 4. 9. 2006 udělená žalobcem J. Ch. JUDr. Janě Rožnovské.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené rozsudek krajského zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to v celém rozsahu, neboť výrok II., přestože se týkal advokátky, jejíž zmocnění bylo řádně doloženo, byl závislý na výsledku sporu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení.

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

V Brně dne 26. června 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu