



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Občanské sdružení Parukářka**, se sídlem Pod Parukářkou 2760/10, Praha 3, zast. JUDr. Jaroslavem Procházkou, advokátem se sídlem Pštrossova 16, Praha 1, proti **žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2008, č. j. S-MHMP 111111/2008/OST/Vo/Cř, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Občanské sdružení Žižkov**, se sídlem Vlkova 21, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, č. j. 9 Ca 306/2008 - 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2008, č. j. S-MHMP 111111/2008/OST/Vo/Cř. Tímto rozhodnutím žalovaný rozhodl o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městské části Praha 3, úřadu městské části, odboru výstavby, ze dne 4. 12. 2007, č. j. OV/3057/07/Kw-z, kterým byl na pozemku parc. č. 1780/1 v katastrálním území Žižkov umístěn objekt občerstvení a veřejných toalet pro návštěvníky parku a kterým byla na pozemcích parc. č. 1781/1, 1780/1, 1779/2, 4331/1, 1782/1 a 4484 v katastrálním území Žižkov umístěna vodovodní přípojka tak, jak bylo zakresleno v ověřené dokumentaci. Žalovaný svým rozhodnutím napadené správní rozhodnutí změnil tak, že se výčet parcel, na

nichž se umísťuje vodovodní přípojka, rozšířil o pozemek parc. č. 1780/3, ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nepřisvědčil námitce, že žalovaný nepřihlédl k tvrzení stěžovatele v odvolání. Soud v první řadě podotkl, že stěžovatel nespécifikoval konkrétně, k jakým tvrzením se žalovaný dostatečně nevyjádřil, nicméně městský soud uvedl, že žalovaný se ke všem vzneseným námitkám vyjádřil na straně 3 svého rozhodnutí a rozvedl zde, proč námitky nepovažoval za důvodné. Obecnost vznesené žalobní námitky neumožnila městskému soudu bližší přezkum.

Dále městský soud uvedl, že stěžovatelova námitka, že žalovaný „neposoudil vady úvodního řízení jako důvod pro své rozhodnutí o novém projednání věci s možností vyjádřit se pro všechny účastníky správního řízení“, byla na samé hranici projednatelnosti. Tuto námitku však stěžovatel podáním ze dne 25. 11. 2008 po uplynutí lhůty k podání žaloby konkretizoval. Šlo o rozvedení již uplatněné námitky, nikoli o námitku novou, proto bylo ze strany městského soudu možné se jí zabývat. Konkretizace spočívala v individualizovaném tvrzení o porušení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“). Městský soud se však s takovou námitkou neztotožnil, jelikož zmíněné ustanovení brání odvolacímu správnímu orgánu změnit prvostupňové rozhodnutí za kumulativního splnění dvou podmínek: prvostupňové rozhodnutí ukládá některému z účastníků povinnost a zároveň takovému účastníku hrozí ztráta možnosti odvolat se. Prvostupňovým rozhodnutím však v dané věci byla umístěna stavba a nebyla tak žádnému z účastníků uložena povinnost.

Ostatní námitky v podání ze dne 25. 11. 2008 městský soud vyhodnotil jako opožděně uplatněné, a proto žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost, v níž namítl, že došlo k nesprávnému posouzení porušení podmínek aplikace ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pokud se vodovodní přípojka nachází i na dalším pozemku, který původně nebyl uveden jako přípojkou zasažený, stěžovateli byla uložena nová povinnost, a to strpět další zásah do přírody bez nezávislého posouzení na životní prostředí. Stěžovateli také hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Dále se dle stěžovatele městský soud nezabýval porušením zákona ze strany žalovaného, který v rozporu s § 90 odst. 3 správního řádu změnil rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

Stěžovatel rovněž vyjádřil přesvědčení, že správní orgány ve věci postupovaly v rozporu s § 2 správního řádu, nejednaly totiž ve veřejném zájmu. Není ve veřejném zájmu, aby byla narušena jedna z mála zbylých zelených ploch v Praze 3, kde je navíc ochranné pásmo památkové zóny. Zde lze stavět jen výjimečně a po posouzení vlivu na životní prostředí, které však v nynější věci neproběhlo. Městský soud ani k této vadě nepřihlédl, ačkoli byla namítnuta jak v odvolání, tak žalobě. Aby dle názoru stěžovatele nebylo ust. § 2 správního řádu jen proklamativní prohlášení zákonodárce, měl se městský soud zabývat zkoumáním veřejného zájmu.

pokračování

Správní orgán porušil i § 3 správního řádu, jestliže řádně nezjistil skutkový stav tím, že se nezajímal o narušení ochranného pásma památkové zóny Vinohrady, Žižkov, Vršovice. Nebyl dodržen ani § 4 správního řádu o veřejné správě jako službě veřejnosti, jelikož správní orgán se opíral o souhlas s výjimkou pro umístění stavby v ochranném pásmu, který byl vydán v rozporu se zájmem veřejnosti orgánem, který k tomu nebyl oprávněn – odborem ochrany životního prostředí Úřadu městské části Praha 3.

Stěžovatel rovněž vyjádřil nesouhlas se způsobem, jakým městský soud posoudil otázku porušení § 2 až § 4 správního řádu. Městský soud se jí nezabýval, a to s odvoláním na to, že stěžovatel neuvedl konkrétní důvody. Konkrétní důvody pro posouzení, zda jde o věc ve veřejném zájmu či přímo proti němu, je již v existenci samotného správního rozhodnutí. I poukaz na porušení obecných ustanovení musí být obecný.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Výrokem prvostupňového správního rozhodnutí byla mj. na šesti vyjmenovaných pozemcích v katastrálním území Žižkov umístěna vodovodní přípojka dle zakreslení v ověřené dokumentaci (situačním výkresu na podkladu katastrální mapy v měřítku 1 : 1000). Dle tohoto výkresu procházela vodovodní přípojka i přes pozemek parc. č. 1780/3, který však opomenutím nebyl uveden ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný pak zmíněné pochybení napravit tím, že změnil výrok prvostupňového rozhodnutí ve smyslu jeho doplnění o uvedený pozemek.

Na tento postup v kasační stížnosti poukázal stěžovatel s tvrzením, že jím došlo k porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dle části tohoto ustanovení před druhým středníkem platí: *„Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se...“* O uložení povinnosti půjde tehdy, pokud výrok rozhodnutí některému z účastníků založí novou dosud neexistující povinnost (např. uhradit pokutu) či stávající povinnost nově rozšíří. Stěžovatel povinnost, která mu dle jeho vyjádření byla uložena rozhodnutím o umístění stavby, spatřoval v nutnosti strpět další zásah do

přírody bez předchozího nezávislého posouzení vlivu na životní prostředí. Dle hodnocení zdejšího soudu však jde v případě zmíněného tvrzení stěžovatele o natolik vzdálené a zprostředkované dovozování uložení povinnosti, že jej nelze podřadit pod dikci ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Možnost odvolacího orgánu změnit napadené rozhodnutí nebo jeho část je výrazem zájmu na hospodárnosti a rychlosti řízení, kdy není pro všechny změny výroku prvostupňového rozhodnutí nutno volit cestu jeho zrušení a vydání nového rozhodnutí. Z tohoto důvodu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu obecně připouští změnu napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení. V zájmu důslednější ochrany práv účastníků z tohoto obecného pravidla existuje výjimka, kdy tento postup není možný a která je představována situací, pokud by změnou rozhodnutí některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Aby taková výjimka neznamenal zneprůchodnění obecného pravidla (možnosti změny napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení) tam, kde to již zájem na vyšším standardu ochrany práv účastníků nevyžaduje, není možno mezi případy uložení povinnosti řadit i velice extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný výklad jejího uložení. To je však nyní posuzovaná situace.

V první řadě je nutno zmínit, že výrokem prvostupňového rozhodnutí bylo rozhodnuto o umístění stavby na žádost Městské části Prahy 3, ve výrokové části proto nelze spatřovat výslovné uložení jakékoli povinnosti pro stěžovatele. K tomu nedošlo ani rozhodnutím žalovaného. Dále je možno uvést, že právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) náleží pouze fyzickým osobám, nikoli však již právnickým osobám (k tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, publikované jako U 2/10 SbNU 339, či usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07; obě dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). Právnickým osobám jsou však mnohdy přiznána procesní práva v řízení, která se dotýkají ochrany přírody. Pokud však stěžovatel dovozuje, že správní rozhodnutí mu uložila povinnost spočívající v nutnosti strpět další zásah do přírody, je zřejmé, že tuto svou „povinnost“ směřuje do oblasti hmotněprávní složky práva na příznivé životní prostředí, která se však na stěžovatele, jakožto občanské sdružení, nevztahuje. Již jen na základě zmíněných důvodů je možno dospět k závěru, že stěžovatel zvolil natolik extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný výklad uložení povinnosti ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, který nemůže být ze strany zdejšího soudu akceptován.

Kromě uvedeného je možno ze strany zdejšího soudu uvést ještě následující. Prvostupňové rozhodnutí o umístění stavby ohledně vodovodní přípojky odkazovalo na ověřenou dokumentaci – situační výkres, dle kterého přípojka vedla i přes pozemek parc. č. 1780/3. Její průběh odvolací orgán žádným způsobem neměnil, ponechal ji v trase dle této dokumentace přesně tak, jak to učinil správní orgán prvního stupně. Žalovaný pouze napravil pochybení prvostupňového orgánu, který ve výroku svého rozhodnutí neuvedl i pozemek parc. č. 1780/3, přes který byla tato přípojka dle zmíněné dokumentace též navržena. Žalovaný tak změnou prvostupňového rozhodnutí nijak umístění vodovodní přípojky nerozšiřoval. Ani stěžovatelovo tvrzení o *dalším* zásahu do přírody tak Nejvyšší správní soud nepovažoval za adekvátní. V návaznosti na zmíněné lze též poznamenat, že v daném případě nemohla stěžovateli nastat ani újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Již v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí totiž stěžovatel mohl vyjádřit své

pokračování

výhrady proti trase vedení vodovodní přípojky, na které žalovaný nic nezměnil a která byla z této dokumentace zřejmá. Stěžovatel tak nemohl být stížen ani újmou spočívající ve ztrátě možnosti odvolat se.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že městský soud nesprávně posoudil otázku porušení veřejného zájmu, což spatřoval v tom, že městský soud se jí nezabýval. Dle názoru stěžovatele se však městský soud posouzením veřejného zájmu zabývat měl. Nejvyšší správní soud v první řadě k dané námitce konstatuje, že stěžovatelova citace z napadeného rozsudku, že se městský soud námitkou blíže než v obecné rovině nezabýval, se nevztahovala k námitce posuzování veřejného zájmu, ale vztahovala se k žalobní námitce opomenutí žalovaného vyjádřit se ke všem odvolacím námitkám. Vypořádání, které zvolil městský soud, je zcela pochopitelné za situace, kdy stěžovatel vůbec nespecifikoval, jaká konkrétní námitka zůstala ze strany žalovaného nepovšimnuta. Městský soud pak zcela adekvátně obecnosti námitky odkázal na příslušnou část rozhodnutí žalovaného, ve které žalovaný vypořádal každou ze čtyř odvolacích námitk.

Nejvyšší správní soud současně nemůže souhlasit s tím, že by se městský soud měl v daném řízení vyjadřovat k veřejnému zájmu. Stěžovatel totiž na veřejný zájem nepoukázal ani v žalobě k městskému soudu, ani v jejím doplnění učiněném po lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s., v níž jediné lze dle § 71 odst. 2 s. ř. s. rozšířit žalobní body. Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví je ovládan dispozitivní zásadou, dle které je věcí žalobce, aby v žalobě vymezil rozsah přezkumu a zkoumané otázky. Městský soud pak dle § 75 odst. 2 s. ř. s. napadené rozhodnutí zkoumá v rámci žalobních bodů. Bez patřičné námitky nebyl městský soud oprávněn zkoumat dopad na veřejný zájem v nynější věci, k tomu není soud povinen z úřední povinnosti. Je to tedy stěžovatel, který volbou žalobních námitk způsobil, že městský soud se k veřejnému zájmu nevyjadřoval a ani tak činit nemohl. Naprosto shodná argumentace se vztahuje i ke kasační námitce, že se městský soud nezabýval porušením § 90 odst. 3 správního řádu upravujícího zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Ani takovou námitku totiž městskému soudu stěžovatel nepředložil.

Dále zdejší soud konstatuje, že stěžovatel uplatnil námitku, že správní orgány v dané věci jednaly v rozporu s veřejným zájmem, též v kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že tato námitka nebyla obsažena již v žalobě, ač tomu nic nebránilo, jde ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. o nepřipustnou kasační námitku. Ani kasační námitky porušení ust. § 3 správního řádu tím, že nebylo zkoumáno narušení památkové zóny Vinohrady, Žižkov, Vršovice, a porušení ust. § 4 pojmajícího veřejnou správu jako službu veřejnosti, nebyly uplatněny v žalobě k městskému soudu, a proto jsou ze stejného důvodu nepřipustné.

Pokud stěžovatel spatřoval pochybení městského soudu v tom, že nepřihlédl k chybějícímu posouzení vlivu na životní prostředí, je nutno zmínit, že se tak stalo z důvodu opožděného uplatnění takové námitky. Městský soud ve svém rozhodnutí velmi pečlivě rozebral, že stěžovatelovo tvrzení o naznačeném pochybení bylo obsaženo až v doplnění správní žaloby učiněném po lhůtě k podání žaloby, přičemž zmíněné tvrzení nebylo rozvedením žádného ze žalobních bodů uplatněných včas. Rozhodnutí žalovaného napadené žalobou k městskému bylo stěžovateli doručeno dne 4. 7. 2008, přičemž doplnění žaloby datované dnem 25. 11. 2008 podal stěžovatel k poštovní přepravě dne 28. 11. 2008 (doručeno

bylo městskému soudu dne 1. 12. 2008). Je tak zřejmé, že dvouměsíční lhůta počítaná od oznámení správního rozhodnutí nebyla dodržena a v tomto doplnění nebylo možno uvést nové, dosud neuplatněné žalobní body. Nejvyšší správní soud tak v daném ohledu žádné pochybení městského soudu neshledal. Ten totiž postupoval zcela v souladu se s. ř. s. a svůj postup náležitě odůvodnil.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok II. o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

Výrok III. vychází z § 60 odst. 5, věty první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení má dle citovaného ustanovení právo na náhradu jen těch nákladů řízení o kasační stížnosti, které jí vznikly v souvislosti s plněním soudem uložené povinnosti. Nejvyšší správní soud však osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, nemohly jí tak v daném ohledu vzniknout žádné náklady.

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

V Brně dne 11. dubna 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu