



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **S. K.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2011, č. j. S-MHMP 794815/2010/OST/Če, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **CTR Výhledová a.s.**, se sídlem Sladkovského náměstí 525/1, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2014, č. j. 3 A 84/2011 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného shora specifikovanému. Tím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 13. 7. 2010, č. j. OUR.Hl.p.1545-55873/09-Pka-Ur, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby s označením „Viladomy Žvahov“ na vyjmenovaných pozemcích v katastrálním území Hlubočepy na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení.

[2] Stěžovatel brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž mimo jiné namítal, že ve vydaném rozhodnutí není dostatečně řešena doprava materiálu na stavbu, k čemuž poukázal na stanovisko Technické zprávy komunikací hl. m. Prahy a další dokumenty. K tomuto žalobnímu bodu městský soud uvedl, že posouzení staveništní dopravy je vyhrazeno až fázi řízení o stavebním povolení, nikoli o umístění stavby (územního řízení).

Ve fázi územního řízení stavební úřad učinil za dost svým povinností, když jako podmínku rozhodnutí o umístění stavby stanovil, že projektová dokumentace k žádosti o stavební povolení bude obsahovat mj. návrh provádění stavby tak, aby byla zajištěna průjezdnost ulice Výhledová (podmínka č. 21/e) a podrobné řešení staveništní dopravy (podmínka č. 21/f).

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[3] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), má tedy za to, že napadený rozsudek je nezákonný. Nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky a v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[4] Stěžovatel v žalobě uvedl a odůvodnil, z jakého důvodu nelze stavbu umístit, neboť není zajištěn přístup nezbytné staveništní techniky, mj. v důsledku nízkého podjezdu pod železniční tratí. Z tohoto důvodu též žádal o přezkum souvisejících stanovisek dotčených orgánů. Je sice pravdou, že podrobné řešení staveništní dopravy a její organizace jsou vyhrazeny až fázi stavebního řízení, ale nelze na ně zcela rezignovat ani ve fázi územního řízení.

[5] V územním řízení se řeší základní otázka přípustnosti umístění stavby, a pokud je zde skutečnost, která s ohledem na zájmy sledované či chráněné stavebním zákonem znemožňuje na daném místě stavbu realizovat, pak ji umístit nelze. Stavba je situována do místa, kde nelze zajistit bezpečný přístup techniky, případně jej nelze zajistit vůbec. Její realizace je tak nepřípustná či nemožná. V dané věci nejde o to, zda staveništní doprava bude využívat určitou trasu, v jaké frekvenci, jaká budou opatření pro minimalizaci jejích negativních vlivů, což skutečně náleží do fáze stavebního řízení, ale o to, zda je vůbec přístup na stavbu možný, což má být řešeno v územním řízení.

[6] Uvedené vyplývá z § 90 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož je nutno záměr posoudit, zda je v souladu s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, což v sobě zahrnuje i přezkum, zda tato infrastruktura je vyhovující pro realizaci dané stavby. Podle čl. 8 odst. 1 vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu“), musí pozemek určený k zastavění svými vlastnostmi mj. umožňovat realizaci navrhované stavby. Proto již v územním řízení je třeba přezkoumat, zda stavební pozemek vůbec umožňuje realizaci navrhované stavby, tedy i s ohledem na přístup staveništní techniky. To přitom nelze odsouvat až do fáze stavebního řízení, například stanovením podmínky, že toto bude doloženo v rámci stavebního řízení.

[7] Tyto závěry potvrzuje i bod C odst. 2 písm. e) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění platném do 28. 3. 2013 (dále jen „vyhláška ke stavebnímu zákonu“), podle něhož musí dokumentace pro umístění stavby obsahovat i doložení podmínek koordinace výstavby, zejména z hledisek příjezdů na stavební pozemek. Pokud by přitom tato otázka

pokračování

nebyla předmětem zkoumání stavebního úřadu v územním řízení, pak by nebylo důvod uvádět ji v dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby.

[8] Jestliže se soud touto žalobní námitkou nezabýval na základě svého nesprávného právního názoru, jeho rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud napadené rozhodnutí nepřezkoumal v mezích žalobních bodů.

[9] Z uvedených důvodů navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se k podané kasační stížnosti vyjádřila tak, že se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, že posouzení staveništní dopravy je vyhrazeno až fázi řízení o stavebním povolení. Ve fázi územního řízení učinil stavební úřad svým povinnostem za dost, když stanovil podmínky na projektovou dokumentaci k žádosti o stavební povolení. Proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

[11] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou vznesl v kasační stížnosti stěžovatel a kterou by se musel Nejvyšší správní soud zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti. Tuto nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel v tom, že se městský soud nevypořádal s jeho věcnými námitkami týkajícími se dostupnosti stavby pro staveništní dopravu. Stěžovatel sám uvádí, že se tak stalo v důsledku chybného právního názoru městského soudu na to, ve které fázi má být tato otázka přezkoumávána. S tímto názorem však nelze souhlasit. Rozhodnutí městského soudu by bylo nepřezkoumatelné pro nevypořádání žalobních bodů pouze tehdy, pokud by městský soud dospěl k závěru, že předloženou otázku měl stavební úřad v dané fázi řízení skutečně řešit. Pokud dospěl k závěru, že tuto otázku správní orgán vůbec řešit v dané fázi nemusel, bylo zcela namístě, že se věcnou stránkou námitky nezabýval. Případná vada rozsudku by mohla v takovém případě spočívat pouze v nesprávném právním posouzení věci městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Tuto námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal za důvodnou.

[14] Pokud jde o další námitky, Nejvyšší správní soud je shledal nepřipustnými. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. mj. platí, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, ač tak učinit mohl.

[15] Lze shrnout, že předmětem kasační stížnosti je to, zda městský soud správně právně posoudil otázku, zda má být problematika dostupnosti stavby pro staveništní dopravu řešena již ve fázi územního řízení, nebo až ve fázi stavebního řízení. K tomuto bodu ve své žalobě stěžovatel uvedl: *„Řešení mechanizace výstavby jako doprava materiálu, technika atd. není v plném rozsahu řešena i když je to za daných okolností věc velice citlivá. To, že příloha k žádosti žadateli nezakládá povinnost v územním řízení toto prokázat, jak stavební úřad tvrdí, je sice pravdou, nicméně zákonnou povinností stavebního úřadu je vyžádat si, kromě předepsaných náležitostí, popřípadě další podklady k prokázání veřejného zájmu resp. zákonnosti umístění stavby, zhodnotit je jednotlivě i ve vzájemných souvislostech a až poté rozhodnout. V opačném případě lze tvrdit, že stavební úřad ani žalovaný nepostupovali v souladu s ustanovením § 2 odst. 1 a § 3 správního řádu a nemůže proto obstát tvrzení stavebního úřadu, že žadateli byla uložena povinnost prokázat shora uvedené v dalším stupni projektové dokumentace.“* Uvedenou právní argumentaci předloženou městskému soudu lze tedy shrnout tak, že ačkoliv žadatel o územní rozhodnutí nemá povinnost otázku staveništní dopravy dokládat, může tato povinnost vzniknout stavebnímu úřadu na základě základních zásad činnosti správních orgánů vymezených v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[16] Kasační námitky, týkající se této problematiky, jsou rekapitulovány shora pod body [5] až [7] a lze je shrnout tak, že povinnost posoudit otázku staveništní dopravy má stavební úřad na základě obecných pravidel toho, co má být posuzováno v územním řízení, včetně poukazu na § 90 písm. d) stavebního zákona, a dále na základě požadavků ve vyhlášce hl. m. Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu a ve vyhlášce ke stavebnímu zákonu. Je tedy zřejmé, že právní základ, o který stěžovatel opírá nezákonnost postupu žalovaného, je zcela odlišný od toho, který uplatnil v rámci žalobního bodu. Pokud jde o odkaz na stavební zákon a vyhlášku hl. m. Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu, tyto předpisy jsou uvedeny zcela nově. Pokud jde o odkaz na vyhlášku ke stavebnímu zákonu, pak stěžovatel dokonce tvrdí pravý opak toho, co tvrdil v žalobním bodu. Ustanovení vyhlášky, na která odkazuje, totiž upravují náležitosti dokumentace, tedy přílohy žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby. O této příloze přitom stěžovatel v žalobě tvrdil, že se se stavebním úřadem shoduje v tom, že nyní tvrzenou náležitost vůbec nemusí obsahovat.

[17] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Tím je také předurčen rozsah přezkumu správního soudu ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s., podle nějž platí, že soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (kromě výjimek, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti).

[18] K požadavkům konkrétnosti žalobních bodů, i pokud jde o právní argumentaci, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS mj. následovně: *Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či*

pokračování

přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto myšlenky, pokud jde o požadavek na právní vymezení přezkumu, byly dále rozvedeny rozšířeným senátem v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, takto: „V návaznosti na svá předchozí rozhodnutí dospěl rozšířený senát v nyní posuzované věci k závěru, že smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí. ... Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. ... právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum. Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsaném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.“ Uvedené závěry Nejvyšší správní soud rekapituluje tak, že postačí relativně obecné vymezení žalobního bodu, když nelze vyloučit, aby žalobce byl vyzván k jeho bližší specifikaci. Provedeným upřesněním je soud při přezkumu zásadně vázán.

[19] Žalobní bod byl s těmito požadavky v souladu, ale také vymezil rozsah soudního přezkumu. Ten byl vymezen minimálně právními předpisy, jejichž porušení stavebním úřadem a žalovaným namítal. Jediným právním předpisem, který stěžovatel v této souvislosti v žalobě uvedl, byl správní řád. Nejvyšší správní soud je soudem přezkumným a má tedy přezkoumávat, zda závěry vyslovené krajským (městským) soudem jsou správné. Pokud se stěžovatel domáhá posouzení závěrů městského soudu z důvodů, které sám nevymezil tak, že by měly být předmětem soudního přezkumu, je v rozporu s koncepcí kasační stížnosti jako opravného prostředku, aby je z těchto zcela nově tvrzených důvodů přezkoumával Nejvyšší správní soud. Uvedené kasační námitky tak musel Nejvyšší správní soud považovat ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. za nepřipustné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení nebyly v řízení o kasační stížnosti uloženy žádné povinnosti, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu