



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobců: **a) M. F., b) Ing. A. F., c) Ing. J. B., a d) Ing. H. B.**, všichni zastoupeni JUDr. Janem Matějčíkem, advokátem se sídlem Politických vězňů 98, Kolín, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. B. N.**, zastoupené JUDr. Miroslavem Borovcem, advokátem se sídlem Laurinova 1268, Mladá Boleslav, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2010, č. j. 162690/2010/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, č. j. 8 A 284/2010 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Mladá Boleslav, odboru stavebního a rozvoje města (dále jen „stavební úřad“) ze dne 25. 6. 2010, č. j. 17599/2010/OStRM/EDNO.

Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení (dále jen „osoba zúčastněná“) povolena stavba: obytný soubor „Nad Kocandou“, na pozemcích st. p. 624/2, 624/6, p. č. 507/1, 507/2, 507/4, 507/5, 507/7, 508/3, 508/4, 508/5, 509, 1263/1, 1740, vše v katastrálním území Mladá Boleslav.

[2] Žalobci, kteří jsou vlastníky pozemků a staveb přímo sousedících s pozemky, na nichž byla povolena stavba, směřovali žalobní námitky zejména vůči předložené stavební dokumentaci, protože dle nich trpí takovými vadami, že podle ní nemohlo být stavební povolení vydáno. Námitky směřovaly i do zásad organizace výstavby. Namítali rovněž rozpor s územně plánovací dokumentací, neúplnost projektové dokumentace, dále pak stavebním úřadem nedostatečně definované podmínky pro provedení stavby a nesprávné a nepřesvědčivé rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Žalovaný se dostatečně nevypořádal s odvolacími námitkami, jeho rozhodnutí je formální, nepřesvědčivé a nedostatečně odůvodněné. Všechny vady vytýkané stavebnímu úřadu dle nich platí i pro rozhodnutí žalovaného. Dále argumentovali právem na zachování příznivého životního prostředí, které se realizací stavby změní k horšímu. Stavební úřad dal bez podrobného odůvodnění s pouhým odkazem na stanoviska jiných správních orgánů přednost ekonomickému zájmu žadatele před zájmy žalobců, čímž zasáhl do jejich práva na příznivé životní prostředí.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) shledal námitky nedůvodné a žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobci v žalobě opakovali námitky uvedené v odvolání, aniž by konkretizovali, které z nich žalovaný vypořádal nesprávně, neúplně, případně vůbec. V tomto smyslu je proto v podstatě nemožné se s žalobou vypořádat.

[4] Námitky žalobců dále soud označil jako nekonkrétní, koncipované v souhrnu jako nesouhlas s existencí stavby samotné, když žalobci argumentují zhoršením životního prostředí. To je však podle soudu předmětem posuzování v územním řízení. Přisvědčil žalobcům, že územní plán nepředpokládá v dané lokalitě soustředěnou bytovou zástavbu, avšak konstatoval, že ji ani nevylučuje a dospěl k závěru, že žalovaný se dostatečně vypořádal s hodnocením souladu s územním plánem. K namítanému narušení práva na zachování příznivého životního prostředí uvedl, že z předložené projektové dokumentace plyne, že povolovaná stavba nebude převyšovat stavbu žalobců, střecha stavby bude níže než úroveň přízemí rodinného domu. Žalobní námitky podle soudu neobsahují žádná tvrzení o tom, v čem konkrétně jednotlivé vady zasahují právní sféru žalobců, tj. jak se dotknou jejich vlastnického práva. Námitku týkající se situování opěrné zdi u jednoho z objektů, uplatněnou při jednání, soud odmítl jako novou. Námitkami žalobců uvedenými v žalobě se správní orgány zabývaly a reagovaly na ně.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížností. Opírají ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuji zrušení rozsudku krajského soudu spolu s vrácením věci k dalšímu řízení.

[6] Tvrdí, že jejich žaloba nebyla nekonkrétní, neboť vymezovala vady stavebního povolení, spočívající především ve vadách projektu a dovozovala, v čem stavební povolení jako celek stěžovatelům vadí. Je-li namítána vadnost celého stavebního povolení, pak podle nich nemusí každou námitku opatřit komentářem, jak se namítané pochybení dotýká jejich právní sféry.

[7] Nezákonnost soudního rozhodnutí spatřují rovněž v nepřipuštění námítky týkající se situování opěrné zdi. Tato námitka nebyla nová, protože byla uplatněna již v žalobě a později byla pouze zdůrazněna. K této námitce stěžovatelé předložili důkaz, který však soud označil za nadbytečný, namísto toho aby jej provedl a přihlédl k němu. V neprovedení důkazu spatřují nepřezkoumatelnost rozsudku.

[8] Další vadu řízení spatřují ve skutečnosti, že soud rozhodoval ve věci dříve, než Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti směřující proti územnímu rozhodnutí v téže věci.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné

[9] Žalovaný se plně ztotožnil se závěry městského soudu a setrval na svém právním názoru z předcházejících fází řízení. Žalovaný souhlasí s městským soudem i v tom, že námitka týkající se opěrné zdi je ze strany žalobců opožděná, když ji uplatnili teprve při ústním jednání, a navíc věcně míří do územního řízení. Tento soud nebyl vázán kasační stížností ve věci vydání územního rozhodnutí na předmětnou stavbu.

[10] Osoba zúčastněná souhlasí se závěry městského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Má za to, že žalobní námitky nejsou důvodné a soud svůj právní názor řádně, bez procesních vad a přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože jen v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je zpravidla možné se zabývat dalšími kasačními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 – 105). Stěžovatelé nepřezkoumatelnost spojují s neprovedením důkazu.

[14] Nejvyšší správní soud ze záznamu z ústního jednání před městským soudem konaného dne 13. 11. 2014 ověřil, že zástupce stěžovatelů navrhl jako důkaz posudek

Posouzení souladu dokumentace k územnímu rozhodnutí o umístění stavby obytného souboru „Nad Kocandou“ s ÚPN-SÚ Mladá Boleslav.

[15] V posuzované věci se o opomenutý důkaz, který by podle konstantní judikatury zakládal nepřezkoumatelnost, nejedná. Městský soud se k navrženému důkazu v rozsudku vyjádřil a uvedl, že se dokument týká v podstatě celé stavby a jejího začlenění do stávající zástavby, případně stávajících přírodních podmínek, což je však výlučně předmětem posuzování v územním řízení a nebylo to předmětem stavebního povolení.

[16] Ve vztahu k dalším kasačním námitkám považuje Nejvyšší správní soud za důležité zdůraznit, že podle § 114 stavebního zákona „[ú]častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.“ Aby se jednalo o námitku ve smyslu tohoto ustanovení, je nutné kumulativní splnění dvou podmínek. Předně musí námitka směřovat proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. Tím je dán věcný rozsah námitek (tj. „co“ lze namítat). Druhou podmínkou je, aby účastník, který takovou námitku uplatňuje, tvrdil přímé dotčení na svých specifikovaných právech. Zde jde o osobní rozsah, tj. „kdo“ a v jakém postavení může námitky uplatňovat. Pokud některá z těchto podmínek není splněna, nejde o námitku ve smyslu komentovaného ustanovení, protože ji stavení úřad nemusí posuzovat při postupu podle odstavce 3. K těm námitkám, které překračují uvedený rozsah, stavební úřad nepřihlíží (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 1 As 133/2011).

[17] Dalším případem, kdy stavební úřad k námitkám nepřihlíží, jsou námitky, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území (srov. § 114 odst. 2 stavebního zákona). Toto ustanovení je odrazem skutečnosti, že předmět stavebního řízení je odlišný od předchozího územního plánování a územního rozhodování. Proto ty námitky, které se vztahují k přecházejícím fázím, nelze v rámci stavebního řízení účinně uplatnit. Námitky, které se věcně týkají jiného řízení, mají být uplatňovány právě v tomto řízení. Zatímco v územním řízení se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území, přičemž se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. Ve stavebním řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Soud se pak může při přezkumu stavebního povolení zabývat pouze těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení. Bylo-li tedy vydáno pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, nelze se již námitkami směřujícími proti umístění zabývat v řízení o stavebním povolení.

[18] Městský soud v souladu s výše nastíněným správně vyhodnotil námitky rozporu povolované stavby s územním plánem a rovněž také zhoršení životního prostředí jako

irelevantní, neboť se jedná o otázky, které jsou předmětem posuzování v územním řízení, přičemž o nich bylo v územním rozhodnutí rozhodnuto.

[19] Stěžovatelé namítají, že jejich žalobní tvrzení byla nesprávně označena městským soudem jako nekonkrétní, přičemž nemusí každou námitku opatřit komentářem, jak se namítané pochybení dotýká jejich právní sféry.

[20] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé, jako vlastníci nemovitostí sousedících s pozemky, na nichž je povolována stavba, nepochybně mají aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž je nezbytné, aby v žalobě tvrdili zkrácení na svých veřejných subjektivních právech, a to buď přímo anebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Schopnost prokázat zásah do přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv je však otázkou posouzení důvodnosti žaloby.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož z pasáží, jež jsou relevantní ve vztahu k projektové dokumentaci, není zřejmé, jakým způsobem namítané vady souvisí s právy a zájmy stěžovatelů.

[22] Městský soud se výslovně nezabýval každou z žalobních námitek, přičemž nedostatečné odůvodnění vypořádání žalobních námitek resp. nevypořádání se s žalobní námitkou ze strany městského soudu by v obecné rovině mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a proto by mohlo být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí.

[23] Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit však nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí ze dne 19. 4. 1994). Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení - minimálně implicitně - vypořádá. Absence výslovné odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení.

[24] Akceptovatelnost implicitní odpovědi, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, potvrzuje i judikatura Ústavního soudu (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09. V nyní posuzované věci se městský soud nezabýval všemi dílčími námitkami, avšak prezentoval ve vztahu k nim srozumitelné důvody, pro které je považuje za nedůvodné.

[25] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti nesouhlasí s odmítnutím námitky ve vztahu k situování opěrné zdi jako opožděné. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že v žalobě stěžovatelé ve vztahu k opěrným zdem namítali nedostatečné zpracování terénních úprav – zejm. zajištění stability svahu – výkopové práce, možné přívalové deště, ochrana stávající zeleně. Dále vytýkali nezpracování bilance zemních prací. Při ústním jednání však zástupce stěžovatelů uvedl, že opěrná zeď se nachází v území, které je za hranicí kácení a rovněž za územím vymezeným územním rozhodnutím. Nejde o totožnou námitku ani o rozvedení včasných žalobních námitek. Námitka situování opěrné zdi je proto opožděná.

[26] Nejen stavební řízení, ale též řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., je založeno na přísné koncentrační zásadě. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze tedy jen ve lhůtě pro podání žaloby, nikoli později, např. až u ústního jednání, jako tomu bylo v projednávané věci. Krajský soud by postupoval v rozporu se zásadou koncentrace (§ 71 odst. 2, § 72 odst. 1 a § 75 odst. 2 s. ř. s.), kdyby napadené rozhodnutí k opožděně uplatněné námitce stěžovatele zrušil, aniž by shledal důvody pro takový přezkum z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69).

[27] K námitce, že městský soud rozhodoval o žalobě dříve, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti stěžovatelů proti územnímu rozhodnutí, nutno opět zdůraznit, že stavební zákon upravuje územní a stavební řízení jako řízení samostatná. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. 1 As 83/2011, uvedl celkový závěr, že „*mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení.*“ Každé je ukončeno samostatným rozhodnutím, proti každému mají účastníci řízení k dispozici systém opravných prostředků. Městský soud tedy jiným řízením nebyl nikterak vázán.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Osoba zúčastněná na řízení nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu