



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyň: **a) NEGRELLI CENTRUM s. r. o.**, se sídlem Pobřežní 224/20, Praha 8, a **b) NEGRELLI PROJEKT, s. r. o.**, se sídlem Pobřežní 224/20, Praha 8, zastoupených JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti: I) PREdistribuce, a. s.**, se sídlem Svornosti 3199/19a, Praha 5, zastoupené Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, **II) Ing. M. Č.**, zastoupené JUDr. Davidem Štrosem, advokátem se sídlem Národní 58/32, Praha 1, a **III) Ing. J. P.**, zastoupeného JUDr. Davidem Štrosem, advokátem, se sídlem Národní 58/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2015, č. j. MHMP 1555850/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2019, č. j. 9 A 242/2015 – 90,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2015, č. j. MCP8 003294/2015, povolil Odbor územního rozvoje a výstavby Úřadu městské části Praha 8 (dále jen „stavební úřad“) osobě

zúčastněné na řízení I. stavbu označenou jako „Transformovna 110/22 kV, Pobřežní ulice, Praha 8 - Karlín“, umístěnou na pozemcích parc. č. 249/6, 249/8, 250/7, 774/3, 846/14 a 846/19 v k. ú. Karlín. Proti stavebnímu povolení se odvolaly obě žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení II. a III. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný odvolání zamítl a stavební povolení potvrdil. Žalobkyním nedal za pravdu ani Městský soud v Praze, který žalobu zamítl jako nedůvodnou (rozsudek č. j. 9 A 242/2015 – 90 ze dne 7. 3. 2019).

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) brojí proti výrokům I. a II. rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Stěžovatelky především namítaly, že městský soud nesprávně posoudil vadu správního rozhodnutí spočívající v chybějícím uvedení účelu stavby jako nepodstatnou a nemající vliv na zákonnost rozhodnutí. Stejně tak městský soud nevyhodnotil jako vadu správního řízení nemožnost seznámit se podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád s upravenou projektovou dokumentací týkající se akustických vlastností stavby. Ačkoli dokumentace k územnímu řízení předpokládala řešení akustických vlastností stavby nasucho pokládanými tvarovkami, projektová dokumentace ke stavbě řeší zvukovou izolaci těžkou akustickou zástěnou Greif GZT. Ke změně se v rámci odvolacího řízení vyjádřil stavebník tak, že jde o pouhou záměnu materiálu se stejnými zvukově izolačními vlastnostmi, stěžovatelky však neměly možnost se s jeho vyjádřením seznámit.

[4] Dále stěžovatelky nesouhlasily s posouzením svých námitek uplatněných v rámci stavebního řízení proti projektové dokumentaci jako obecných, nedostatečně specifikovaných a nepodložených. V této souvislosti uplatnily námitku, že je měl stavební úřad podle § 4 správního řádu přiměřeně poučit o jejich právech a povinnostech, aby mohly své námitky upřesnit. Pokud tak stavební úřad neučinil, zatížil správní řízení vadou, kterou žalovaný neodstranil.

[5] Výše uvedené důvody stěžovatelky včas podaným doplněním kasační stížnosti rozšířily o námitky, dle kterých městský soud pominul skutečnost, že stavební úřad ani žalovaný se v rámci stavebního řízení nevypořádali se všemi jimi vznesenými námitkami. Městskému soudu vytýkaly, že tyto námitky následně sám neproověřil. Jmenovitě zmínily námitky, že stavba není v souladu s územním plánem, že k povolení stavby byl nutný písemný souhlas vlastníků pozemků dotčených ochranným pásmem stavby a že stavební povolení neobsahuje stejné podmínky, jaké byly uvedeny v územním rozhodnutí.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s argumentací Městského soudu v Praze. K námitce chybějícího uvedení účelu stavby ve stavebním povolení uvedl, že stavební zákon pojem účel stavby nedefinuje. Z § 125 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) lze usuzovat, že účelem stavby se zejména rozumí, jakým stavebně technickým řešením či technologií je stavba vybavena, tedy že vybavení je rozhodujícím prvkem pro vymezení účelu stavby. Z tohoto pohledu považuje žalovaný za zcela dostačující vymezení stavby ve výroku rozhodnutí v odstavci „Stavba obsahuje:“ popisujícím jednotlivé stavební objekty

pokračování

včetně technologického vybavení. Povinnost uvést účel stavby byla dle žalovaného splněna také prostřednictvím projektové dokumentace, která je nedílnou součástí rozhodnutí o povolení stavby a která byla zpracovaná podle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

[7] Ke zvukové izolaci stavby žalovaný uvedl, že projektová dokumentace od samého počátku navrhovala zvukovou izolaci do prostoru transformátorových kopek pomocí zástěny Greif GZT. Proto nesouhlasí s tvrzením žalobců, že měli k dispozici jen informaci o nasucho pokládáných tvarovkách. Vyjádření stavebníka v rámci odvolacího řízení navíc primárně směřovalo k prokázání, že zvukoizolační zástěna Greif GZT je včetně fasádních panelů, kterými má být překryta, pořád cele umístěna na pozemku stavebníka a nepřesahuje na sousední pozemek. Pro akustické vlastnosti stavby je naopak klíčová podmínka Hygienické stanice hlavního města Prahy jako dotčeného orgánu, která byla převzata do stavebního povolení a která požaduje ověření dodržení hlukových limitů měřením. Bez ohledu na použitý materiál tak stavba musí prokazatelně splnit zákonné limity, jinak nelze povolit její užívání.

[8] K vypořádání jednotlivých námitek proti projektové dokumentaci týkajících se dopadů možných škodných událostí na sousední nemovitosti odkázal žalovaný na konkrétní části odůvodnění stavebního povolení (bod 7 na straně 10) i na kladné závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru hlavního města Prahy a uvedl, že jde o dostatečné vypořádání námitek. Totéž platí i o námitce nedostatečného řešení „*elektrického a elektromagnetického vlivu transformovny na okolí*“, kterou dle žalovaného stavební úřad řádně vypořádal v bodě 12 na straně 11 stavebního povolení, a o námitce nedostatečného řešení olejového hospodářství transformovny (bod 17 na straně 11 stavebního povolení). Proto se k těmto námitkám v rozhodnutí o odvolání více nevyjadřoval. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[9] Ke kasační stížnosti se dále vyjádřila osoba zúčastněná na řízení I (stavebník), která se plně ztotožnila se závěry městského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[11] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí 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.

[12] Podle § 115 odst. 6 stavebního zákona: „*Obsahové náležitosti stavebního povolení a štítku s identifikačními údaji stanoví prováděcí právní předpis.*“ Podle § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řádu: „*Stavební povolení kromě obecných náležitostí rozhodnutí obsahuje druh a účel povolované stavby nebo její změny, u dočasné stavby dobu jejího trvání.*“

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu, že výslovné neuvedení účelu stavby v posuzovaném případě nemohlo mít vliv na zákonnost stavebního povolení, neboť již z názvu stavby, ale i z jejího dalšího popisu je tento účel zřejmý. Účel stavby je podstatný především pro následné užívání stavby, neboť jak uvádí stavební zákon v § 126 odst. 1: „*Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby*“. Musí tedy být natolik určitý, aby bylo možné posoudit, kdy vlastník užívá stavbu v mezích povoleného účelu a kdy již z těchto mezí vykročil. V případě transformovny je účel seznatelný již z názvu stavby. Současně se jedná o účel natolik specifický a úzký (zařízení sloužící k přeměně elektrického napětí ze 110kV na 22kV), že chybějící výslovné uvedení účelu nemůže mít vliv ani na pozdější posouzení, zda je stavba užívána v souladu s vydanými povoleními.

[14] Druhou námitkou stěžovatelů byla nemožnost seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, konkrétně s vyjádřením stavebníka o akustických vlastnostech ocelové zástěny Greif GZT.

[15] Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“ Nerespektování tohoto ustanovení je vadou řízení.

[16] Městský soud nicméně správně poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které porušení citovaného ustanovení je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí pouze tehdy, pokud mohlo mít vliv na jeho zákonnost (viz v odůvodnění městského soudu zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 – 28, ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005 – 86 nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008 – 90, případně další rozsudky jako rozsudek ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015 – 56, rozsudek ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 164/2012 – 54, či rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 As 59/2014 – 45).

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry, ke kterým dospěl Městský soud v Praze, když se dopadem této skutečnosti na zákonnost vydaného rozhodnutí zabýval. Podle městského soudu představuje sdělení stavebníka v průběhu odvolacího řízení, že zvukově izolační vlastnosti zástěny Greif GZT jsou stejné jako zvukově izolační vlastnosti nasucho pokládaných tvarovek, pouze doplnění či upřesnění, které není změnou projektové dokumentace. Územní rozhodnutí, prostřednictvím podmínky č. 7 f), uložilo stavebníkovi předložit projektovou dokumentaci s návrhem zvukově izolačních vlastností tak, aby v chráněném venkovním prostoru staveb a chráněném vnitřním prostoru staveb nebyly překročeny hygienické limity hluku. Této podmínce technické řešení navržené v projektové dokumentaci vyhovuje. Skutečnost, že hluková studie posuzující kompletně akustické vlastnosti stavby uvedla jako možné řešení splňující hygienické limity hluku nasucho pokládané tvarovky, stavebníka pro účely zpracování projektové dokumentace nezavazuje. Za klíčovou ve vztahu k možnému dotčení práv stěžovatelek městský soud považoval podmínku č. 9 stavebního povolení. Ta plyne ze závazného stanoviska

pokračování

Hygienické stanice hlavního města Prahy jako dotčeného orgánu a ukládá před užíváním stavby ověřit měřením, že stavba nepřekračuje hygienické limity hluku pro chráněné venkovní prostory. Tyto závěry považuje Nejvyšší správní soud za logické a přesvědčivé. Stěžovatelky také v žalobě ničím nezpochybnilly akustické vlastnosti použité zástěny, ani neuvedly, jaký dopad na jejich práva změna materiálu mohla mít. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78, je proto na místě.

[18] Další spornou otázkou učinily stěžovatelky rozsah poučovací povinnosti stavebního úřadu k jimi uplatněné námitce, že projektová dokumentace je obecně vadná, chybná a/nebo nedostatečně specifikovaná.

[19] Dle § 114 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění: *„Účastník 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. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první, se nepřihlíží.“*

[20] Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění: *„K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.“*

[21] Dle § 114 odst. 4 stavebního zákona v rozhodném znění: *„O podmínkách pro uplatňování námitek podle odstavců 1 a 2 musí být účastníci řízení poučeni v oznámení o zahájení řízení.“*

[22] Dle § 4 odst. 2 správního řádu: *„Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“*

[23] Dle § 52 správního řádu: *„Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“*

[24] Z citované právní úpravy plyne povinnost stavebního úřadu poučit účastníky řízení o možnosti uplatnit námitky ve stavebním řízení a o specifikách týkajících se rozsahu a obsahu námitek. To však nezabavuje účastníky řízení povinnosti být ve svých námitkách dostatečně konkrétní a označit důkazy pro svá tvrzení. Pokud účastník stavebního řízení uplatní důkazními návrhy nepodložená, nekonkrétní a obecná tvrzení, aniž by navíc uvedl, jakým způsobem se dotýkají jeho vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu, nemůže být úspěšný. To potvrzuje i judikatura, například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 1 As 63/2016 - 45 nebo, ve vztahu k žalobním námitkám, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58. Takový neúspěch nelze klást za vinu stavebnímu úřadu a nedostatku poučení z jeho strany. Stavební úřad stěžovatelky poučil,

jaké námitky mohou uplatnit, ke kterým skutečností je mohou uplatnit a v jaké lhůtě. Takové poučení je dostatečné. Navíc, jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, poučovací povinnost se vztahuje na procesní práva a povinnosti, nikoli na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda vůbec a jakou argumentací mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké (hmotněprávní) důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. K rozsahu poučení citovaný rozsudek výstižně uvádí: „*Poučovací povinnosti správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 63/96 ze dne 25. 6. 1997 (N 82/8 SbNU 267), či usnesení sp. zn. III. ÚS 480/97 ze dne 5. 3. 1998 (U 18/10 SbNU 403)]. To samozřejmě neznamená, že by stavební úřady o tomto právu poučovat nesměly. Poučovací povinnost správních orgánů však nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad.*“ I při hodnocení této námitky proto Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu.

[25] Pokud stěžovatelky poukazují, že vady projektové dokumentace dále upřesnily konkrétními námitkami vztahujícími se k bezpečnosti stavby, zejména k dopadům případných škodných událostí (povodeň, požár, výbuch) na sousední stavby či vlivem elektromagnetického záření na sousední stavby, pak těmito námitkami se zabýval stavební úřad i žalovaný a námitky řádným způsobem vypořádali. Stavební úřad poměrně podrobně v odůvodnění stavebního povolení popsal, z jakých podkladů (zejména stanovisek dotčených orgánů) vycházel při hodnocení úplnosti a přehlednosti projektové dokumentace (viz strana 7 stavebního povolení, ze které plyne, že se stavební úřad zabýval otázkou požární bezpečnosti stavby, ochranou před povodněmi, dodržením hygienických limitů hluku). Ve vztahu k vlivům neionizujícího záření stavební úřad řádně vypořádal námitku osob zúčastněných na řízení II a III. Stěžovatelky ani osoby zúčastněné na řízení kromě obecného tvrzení, že projektová dokumentace výše uvedené otázky neřeší dostatečně, neuvedly, v čem spatřují nedostatky. Své námitky nekonkretizovaly ani v odvolání. Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, proto považuje vypořádání námitek stavebním úřadem i žalovaným za dostačující.

[26] Rovněž výtku stěžovatelek městskému soudu, že sám neproověřil všechny námitky uplatněné stěžovatelkami vůči stavebnímu povolení a spokojil se s tím, že odkázal na jejich vypořádání stavebním úřadem, případně žalovaným, je nedůvodná. Stěžovatelky opomněly, že přezkum správních rozhodnutí ve správním soudnictví se odvíjí od žalobou uplatněných žalobních bodů a pouze v jejich rámci (odhlédneme-li od vad řízení, ke kterým se soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti). Jestliže nebyly žalobní body konkretizovány a individualizovány (tedy vytýkané vady nebyly spojeny s konkrétními skutkovými tvrzeními), nemohl se jimi městský soud zabývat; jeho odkazy na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, nebo na rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 98, jsou přílehlavé.

[27] Ke kasační námitce, dle které městský soud i žalovaný zcela pominuli vypořádat námitku rozporu stavby s územním plánem, Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že jak stěžovatelkám podrobně vysvětlili žalovaný i městský soud, nelze dle § 114 odst. 2 stavebního zákona tuto námitku uplatnit ve stavebním řízení. Totéž platí i o námitce dotčení pozemků ochranným pásmem. Námitka nutnosti shodných podmínek v územním

pokračování

rozhodnutí a stavebním povolení nebyla žalobní námitkou a městský soud se jí nemohl zabývat; nemůže tak proto učinit ani Nejvyšší správní soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky nebyly ve věci úspěšné, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, proto jim v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s. nevzniklo právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 20. srpna 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu