



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Ing. J. F., CSc.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Kiršnerem, advokátem se sídlem Praha 2, Rumunská 1720/12, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského náměstí 125, za účasti: **I) CETIN, a. s.**, se sídlem Praha 9, Českomoravská 510/19, **II) Městys Dolní Čermná**, se sídlem Dolní Čermná 76, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 29. 6. 2020, č. j. 52 A 9/2020-52, ve znění opravného usnesení tohoto soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 52 A 9/2020-58,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. KrÚ 76549/2019-Sa, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lanškroun (dále jen „stavební úřad“) ze dne 14. 6. 2019, č. j. MULA 16070/2019/SU/F, kterým byla podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební

zákon“), ve společném územním a stavebním řízení povolena stavba „*Chodník 'Malův most – Betonka' Dolní Čermná*“, v katastrálním území Dolní Čermná, na základě žádosti Městysu Dolní Čermná.

[2] Žalobce podal u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Namítl, že se žalovaný nedostatečně a pouze obecně vypořádal s tvrzeními žalobce, čímž porušil § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaný také pochybil, když stejně jako stavební úřad, neposuzoval alternativní řešení stavby a pouze formalisticky uvedl, že „*prvoinstančnímu správnímu orgánu nepřísluší posuzovat variantní řešení*“, čímž dle žalobce porušil základní zásady správního řízení uvedené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Podle žalobce je rozhodnutí žalovaného nesrozumitelné a založené na skutečnostech, které neuváděl v odvolání; zejména odmítl tvrzení, že neuvedl v odvolání jakékoliv porušení zákonných ustanovení, neboť výslovně odkazoval na výše uvedené základní zásady správního řízení. Dále upozornil na formalistické konstatování Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, Územního odboru Ústí nad Orlicí ze dne 27. 3. 2019, které dle jeho názoru nereflektuje skutečnou situaci v dané lokalitě, čímž byly porušeny základní zásady správního řízení a veřejný zájem na ochraně zdraví a života chodců a provozovatelů motorových vozidel.

[3] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku především uvedl, že rozhodnutí žalovaného shledal přezkoumatelným a srozumitelným, přičemž se žalovaný dle jeho názoru dostatečně vypořádal se všemi námitkami žalobce.

[4] Dále krajský soud uvedl, že z podané žaloby nebylo zřejmé, s jakými tvrzeními žalobce se žalovaný neměl vypořádat. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, krajský soud není oprávněn ani povinen tyto skutečnosti zjišťovat za žalobce, tj. z úřední činnosti. Pokud by tak soud učinil, popřel by dispoziční zásadu a zasáhl by do principu rovnosti účastníků řízení. Dále krajský soud odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozsudku. Stejně tak nepostačuje, aby žalobce pouze odkázal na svá předchozí podání učiněná například v rámci odvolacího řízení, zopakoval námitky uplatněné v rámci společného řízení, anebo tvrdil, že došlo k porušení § 2 odst. 3 a odst. 4 správního řádu, aniž by uvedl, v čem konkrétně tato porušení shledal.

[5] K námitce neposouzení alternativních řešení stavby krajský soud uvedl, že tato námitka byla uplatněna již v průběhu správního řízení, žalovaný se k ní dostatečně vyjádřil a s jeho názorem se soud zcela ztotožnil. Jestliže by správní orgány zvolily jinou alternativu řešení umístění a povolení stavby, překročily by svou pravomoc, jednaly by *ultra vires* a porušily by zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Krajský soud neshledal důvodnou ani namítanou „formálnost“ podkladového stanoviska Krajského ředitelství policie Pardubického kraje a dodal, že se jedná naopak pouze o „formalistickou“ námitku žalobce, která není podložena konkrétní věcnou úvahou.

[6] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

pokračování

[7] Stěžovatel se v první řadě neztotožnil s názorem krajského soudu, že se z jeho strany jednalo jen o opakování argumentace uplatněné v rámci správního řízení. Jak žalovaný, tak následně i krajský soud, se nedostatečně vypořádali s námitkami stěžovatele, a proto na nich nadále trvá. Stěžovatel namítl, že v průběhu správního řízení poukazoval na nebezpečnost předmětného stavebního záměru, jíž shledával zejména v trase chodníku, která je vedena 1 km na jedné straně vozovky a následně přechází na druhou stranu silnice, kde je ukončena v prostoru dvojité nepřehledné zatáčky. Autobusová zastávka taktéž nebude přístupná po plánovaném chodníku. Z těchto důvodů nebude dle stěžovatele naplněn cíl stavby, a to zvýšení bezpečnosti chodců v dané lokalitě. Dále namítl, že povolenou opěrnou zdí bude zdevastována část koryta potoka, čímž dojde k nenapravitelnému poškození životního prostředí. Dle stěžovatele se krajský soud těmito námitkami nezabýval, ačkoliv se jedná o problematiku ochrany veřejného zájmu, na kterou poukazoval v průběhu celého řízení.

[8] Krajský soud tak nesprávně posoudil právní otázku, zda byla ve stavebním řízení dostatečně zkoumána ochrana veřejného zájmu; touto námitkou se zabýval pouze povrchně. Zkoumání souladu stavby s veřejným záměrem by přitom mělo být primární v průběhu celého správního řízení. Závěrem stěžovatel připustil, že správní orgány sice nemohou změnit návrh žadatele, ale jsou oprávněny návrh korigovat, a to uložením podmínek pro realizaci stavby.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a uvedl, že stěžovatel v průběhu správního řízení brojil především proti umístění stavby vedle nemovitosti v jeho vlastnictví, a proto požadoval, aby byla celá stavba umístěna na druhé straně silnice. K alternativnímu řešení stavby žalovaný sdělil, že chodník není možné vést pouze po druhé straně vozovky, neboť je v daném místě veden plynovod, který by bylo nutné pro potřeby stavby přeložit.

[10] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[1] Úvodem je vhodné upozornit, že stěžovatel důvody kasační stížnosti formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však shledal, že fakticky stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i napadeného rozsudku, ve skutečnosti tedy uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené.

[14] Stěžovatel v bodě IV. kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku, aniž by konkrétně uvedl, které námitky pokládá za nevypořádané a v čem shledal nedostatečnou argumentaci krajského soudu. S ohledem na to, jakým způsobem je formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, a ze dne 19. 12. 2019, č. j. 3 As 256/2017 - 25). Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73).

[15] Nejvyšší správní soud pokládá za nezbytné zdůraznit, že stěžovatel byl opakovaně upozorněn (v rozsudku krajského soudu i v rozhodnutí žalovaného) na obecnost a nekonkrétnost uplatněných námitek, jelikož z nich není patrné, které konkrétní závěry správních orgánů napadá a z jakých důvodů. Obdobně tomu je i v případě kasační stížnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti nejdříve popsal předcházející řízení ve věci, následně opsal téměř čtyři strany souvislého textu odůvodnění rozsudku a uvedl, že nesouhlasí s argumentací krajského soudu, aniž by ji však konkrétně rozporoval. V této souvislosti je nutno poukázat na judikaturu zdejšího soudu, podle níž *„nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)“* (viz rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40).

[16] Otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu se nicméně kasační soud musí z povahy věci zabývat i bez námitek žalobce, tj. *ex officio* [§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.], neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nemůže být přezkoumáno v intencích kasačních námitek. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008,

pokračování

č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek v nyní projednávané věci splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud posoudil všechny pro věc relevantní žalobní námítky, odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné, opřené o dostatek relevantních důvodů a odpovídá míře obecnosti žalobních námitek, které vypořádává. Je z něj zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za prokázaný a proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[17] V této souvislosti je třeba dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námítky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou žalobcem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. Afs 70/2008-130); jeho povinností rovněž nebylo možné důvody nezákonnosti rozhodnutí žalovaného za žalobce jakkoli domýšlet [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. Ačkoliv tedy v žalobě stěžovatel namítal nedostatečné posouzení veřejného zájmu, neuvedl konkrétní důvody, o které tento názor opírá (konkrétní důvody stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti). Proto se krajský soud k těmto námitkám nemohl vyjádřit více (podrobněji), než odpovídalo formulaci uplatněných žalobních námitek. Nejvyšší správní soud tedy námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku shledal nedůvodnou.

[18] Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, která měla být dle názoru stěžovatele krajským soudem zohledněna [kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], zde je třeba nejprve uvést, že námitka nedostatečného posouzení ochrany veřejného zájmu správními orgány byla skutečně uplatněna již v rámci řízení před stavebním úřadem. Jak vyplývá ze správního spisu, v souvislosti s touto námitkou požádal stavební úřad Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, Dopravní inspektorát Ústí nad Orlicí (dále jen „dopravní inspektorát“), jako příslušný orgán státní správy ve věcech bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích, o vydání doplňujícího stanoviska, v němž se dopravní inspektorát vyjádřil k stěžovatelem uplatněným námitkám. Obdobnou námitku poté stěžovatel uplatnil v odvolání, v němž zpochybnil doplňující stanovisko dopravního inspektorátu jako pouhé „*formalistické konstatování*“, bez podrobného zkoumání skutečného stavu. Žalovaný v rámci odvolacího řízení proto požádal nadřízený orgán dopravního inspektorátu o jeho stanovisko k věci. Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, odbor služby dopravní policie, jako nadřízený správní orgán dopravního inspektorátu, v něm sdělilo, že se v daném případě nejednalo o závazné stanovisko, ale bylo pouze na uvážení stavebního úřadu, zda se s jeho závěry ztotožní, či nikoli. Nelze tak přisvědčit námitce stěžovatele, že správní orgány dostatečně nezkontrolovaly soulad stavebního záměru s veřejným zájmem. Podstatné přitom je, že sám stěžovatel neuvedl konkrétní důvody, pro které shledává tento záměr v rozporu s veřejným zájmem.

[19] Pokud jde o námitku oprávněnosti správních orgánů uložit v rozhodnutí podmínky pro realizaci stavby, a tímto způsobem stavbu „korigovat“, zde nelze přehlédnout, že takto formulovaná argumentace nebyla v žalobě uvedena. Stěžovatel v předchozích řízeních opakovaně namítal pochybení správních orgánů i krajského soudu v tom, že neposuzovaly alternativní způsoby řešení stavby (její jiné umístění). Ačkoliv v kasační stížnosti stěžovatel přisvědčil argumentu krajského soudu, že stavební úřad není oprávněn návrh žadatele měnit, nově namítl, že je stavební úřad oprávněn v rámci správního uvážení návrh „korigovat“ stanovením podmínek. Jelikož se jedná o námitku, která nebyla řádně uplatněna v řízení před krajským soudem, ač v tom stěžovateli nic nebránilo, jde o kasační námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. Pouze zcela na okraj a nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že uložením podmínek není možné vymezit odlišnou trasu vedení stavby, než která byla předmětem žádosti, případně jejího doplnění. Správní orgán je vázán žádostí, jejíž přílohou je dokumentace stavby, v níž je stavební záměr vymezen v území a posuzován v souladu s tímto umístěním.

[20] Konečně, co se týče namítané devastace části koryta vodního toku způsobené realizací předmětné stavby (která je tak z tohoto důvodu v rozporu s veřejným zájmem), i zde se jedná o nepřipustnou kasační námitku ve smyslu § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s., jelikož nebyla řádně uplatněna v řízení před krajským soudem. Stěžovatel v podané žalobě žádným způsobem možné poškození koryta vodního toku nenamítal.

[21] Lze proto uzavřít, že není naplněn ani kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na skutečnosti výše uvedené shledal kasační stížnost (v části, která mohla být věcně projednána) nedůvodnou, a proto jí dle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s., zamítl.

[23] O náhradě nákladů tohoto řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného – v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2022

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu