



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 559/28, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2023, č. j. 8 A 84/2020-51,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 6. 2020, č. j. MHMP 846825/2020, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu Městské části Praha 19, odboru výstavby (dále též „stavební úřad“) ze dne 9. 1. 2019, pod č. j. P19/7504/2018-OV/PE, sp. zn. SZ P19 2805/2018, kterým bylo vydáno stavební povolení pro stavbu „Viladomy u Vinořského zámku, Objekt: Komunikace k bytovým domům na pozemcích p. č. X v katastrálním území V. obsahující novostavbu dopravního napojení na stávající komunikaci, řešení čtyř větví účelové veřejně přístupné komunikace, stavby plochy pro parkování vozidel, chodníky pro pěší“ (dále též „prvostupňové rozhodnutí“ nebo též „stavební povolení“).

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 11. 1. 2023, č. j. 8 A 84/2020-51, zamítl.

Nepřisvědčil námitkám dovozujícím nesplnění podmínek pro vydání stavebního povolení ve smyslu § 111 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“). Stavební povolení bylo vydáno v souladu s právní úpravou. Neporušuje ani podmínky dopravního řešení stanovené územním rozhodnutím ze dne 11. 2. 2009, č. j. P19 162/2009-OV/B (dále též „územní rozhodnutí“). Podle městského soudu se správní orgány nedopustily ani porušení zásad správního řízení dle § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Podle městského soudu žalobce spíše než proti rozhodnutí, kterým se povoluje stavba (která je již uskutečněná), brojil proti tomu, že nebyly vybudovány další komunikace, které by lépe řešily stávající dopravní situaci v místě jeho bydliště. To však v daném řízení (řízení ve věci stavebního povolení) nebylo lze zkoumat. V daném řízení mohl soud posoudit pouze zákonnost vydaného stavebního povolení (a nikoliv územního rozhodnutí). Městský soud neshledal důvodné ani žádné další žalobní námitky a žalobu proto zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel souhrnně dovozoval že stavební povolení odporuje § 108 a násl. stavebního zákona, neboť povolená stavba se odchyluje od podmínek územního rozhodnutí. To způsobuje nepříjemnosti obyvatelům žijícím v dotčené lokalitě. Bylo-li počítáno se zřízením areálu bytových domů za podmínky určitého dopravního řešení, mělo být toto dopravní řešení respektováno. Stavební úřad záměr stavebníka povolil, aniž by dostatečně reflektoval, jakým způsobem bude v daném případě řešena otázka dopravní obslužnosti, tj. napojení bytových domů na hlavní komunikaci, resp. jakým způsobem ovlivní místní poměry skutečnost, že obyvatelé těchto bytových domů budou využívat jednu (nedostačující) komunikaci, která je umístěna přímo pod okny bytového domu, jehož spoluvlastníkem je i sám stěžovatel. Městský soud pochybil i tím, že neshledal porušení zásad správního procesu ve smyslu § 2 správního řádu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém shrnul a rozvedl argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí. Stížnostním námitkám nepřisvědčil. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským (městským) soudem. Předmětem přezkumu může být pouze skutečnost, zda rozhodnutí krajského (městského) soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je současně povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, a usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[8] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle něž lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1

písm. d) s. ř. s.“ Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval mj. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[10] Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Z napadeného rozsudku městského soudu vyplývá, z jakého skutkového stavu vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Městský soud se srozumitelně a dostatečně vypořádal s nosnými žalobními námitkami. Městský soud se nedopustil ani žádných jiných závažných vad s vlivem na zákonnost rozhodnutí. To stejné platí i pro rozhodnutí správních orgánů. Ty se náležitě zabývaly splněním podmínek pro vydání stavebního povolení. Zkoumaly i to, zda byly v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu a zda je (byl) zajištěn příjezd ke stavbě k zajištění jejího řádného užívání. Uvedenými otázkami se pak zabýval (v rozsahu žalobních námitek) i městský soud. Lze si jistě představit ještě podrobnější odůvodnění soudního rozhodnutí. Podle názoru kasačního soudu však způsob zvolený městským soudem nevyvolává nutnost jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64 atp.). Takovými vadami napadený rozsudek městského soudu netrpí. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by rozsudek městského soudu trpěl vadou vnitřní rozpornosti. Argumentace městského soudu je konzistentní a vnitřně si neodporuje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se městský soud nedopustil ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Namítaný kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující

pokračování

k učinění správného skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytýkanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[12] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru zdejšího soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Obsah spisu poskytuje dostatečnou oporu pro závěr o splnění podmínek pro vydání povolení na předmětnou stavbu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68). V řízení nedošlo ani k žádným vadám, pro které by bylo třeba přistoupit ke kasaci správních rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, a ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.).

[13] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není v dané věci naplněn ani stížní důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[14] V tomto ohledu stěžovatel namítal, že stavební povolení odporuje § 108 a násl. stavebního zákona, neboť povolená stavba se odchyluje od podmínek územního rozhodnutí. To způsobuje nepříjemnosti obyvatelům žijícím v dotčené lokalitě. Bylo-li počítáno se zřízením areálu bytových domů za podmínky určitého dopravního řešení, mělo být toto dopravní řešení respektováno. Stavební úřad záměr stavebníka povolil, aniž by dostatečně reflektoval, jakým způsobem bude v daném případě řešena otázka dopravní obslužnosti, tj. napojení bytových domů na hlavní komunikaci, resp. jakým způsobem ovlivní místní poměry skutečnost, že obyvatelé těchto bytových domů budou využívat jednu (nedostačující) komunikaci, která je umístěna přímo pod okny bytového domu, jehož spoluvlastníkem je i sám stěžovatel.

[15] Kasační soud předně považuje za vhodné shrnout genezi vedoucí k vydání předmětného stavebního povolení. Ze spisového materiálu vyplývá, že stavební úřad vydal dne 24. 8. 2009, č. j. P19 6231/2009-OV/N, stavební povolení na stavbu „Viladomy u Vinořského zámku, Objekt: Komunikace k bytovým domům na pozemcích p. č. X v katastrálním území V.“ Toto stavební povolení zahrnovalo příjezdovou komunikaci k bytovým domům a několik parkovacích míst. Stěžovatel napadl označené stavební povolení odvoláním, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 3. 2. 2010, č. j. MHMP 1022100/2009/DOP-01/Je, jako nepřípustné. Žalobu pak zamítl městský soud rozsudkem ze dne 15. 1. 2013, č. j. 8 A 68/2010-102, který byl však zrušen rozsudkem Nejvyššího

správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013-58. Městský soud následně rozsudkem ze dne 19. 6. 2014, č. j. 8 A 68/2010-136, rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 24. 2. 2015 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 3. 11. 2015, č. j. P196828/205-OV/PE, stavební úřad v souladu s § 66 správního řádu stavební řízení v předmětné věci zastavil s tím, že stavba se již na podkladě kolaudačního souhlasu užívá. Stavební úřad, kterému nebylo známo, že věc byla předložena správním soudům, totiž vydal dne 22. 6. 2011 kolaudační souhlas s užíváním stavby s účinky od 30. 6. 2011. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutí o zastavení stavebního řízení zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Stavební úřad následně v opakovaném stavebním řízení vydal dne 9. 1. 2019 stavební povolení pro předmětnou stavbu. Stěžovatel podal proti vydanému stavebnímu povolení odvolání, které zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 5. 6. 2020. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného pak zamítl městský soud napadeným rozsudkem.

[16] Podle § 108 odst. 1 stavebního zákona *se stavební povolení vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.*

[17] Podle § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení mj. stavebník. Podle § 110 odst. 1 stavebního zákona *„žádost o stavební povolení obsahuje identifikační údaje o stavebníkovi, o pozemku, základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, a vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti; u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění.“*

[18] Podle § 110 odst. 2 stavebního zákona *stavebník k žádosti o stavební povolení připojí souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a; územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouvu územní rozhodnutí nahrazující anebo územní souhlas, pokud je jejich vydání tímto zákonem vyžadováno a nevydal je stavební úřad příslušný k povolení stavby; závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, nevydává-li se společně závazné stanovisko podle § 4 odst. 7; stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení ne o k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem; projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení a dokladovou část; návrh plánu kontrolních prohlídek stavby.*

[19] Podle § 111 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, a v případě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby její soulad s územně plánovací dokumentací; projektová dokumentace je úplná, přehledná a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu; je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebné o k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem; předložené podklady vyhovují požadavkům*

pokračování

uplatněným dotčenými orgány. Podle § 111 odst. 2 stavebního zákona ověří stavební úřad rovněž účinky budoucího užívání stavby. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavební a k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Dojde-li k zastavení říze i z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.

[20] Podle § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, *nařídí stavební úřad odstranění stavby vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno, a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení.*

[21] Podle § 129 odst. 5 stavebního zákona u stavby podle odstavce 1 písm. e) *vede stavební úřad opakované stavební řízení. Za žádost se pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115; doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí. Nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby.*

[22] V daném případě dospěl stavební úřad k závěru, že stavebník splnil všechny zákonem stanovené podmínky, pročez žádosti stavebníka o vydání stavebního povolení pro předmětnou stavbu vyhověl. Ze stavebního povolení vyplývá, že stavební úřad zkoumal, zda žádost obsahuje zákonné náležitosti, jakož i to, zda k ní byly přiloženy požadované doklady ve smyslu § 110 stavebního zákona. Zkoumal i splnění podmínek dle § 111 stavebního zákona, mj. to, zda dokumentace stavby splňuje obecné technické požadavky na výstavbu, zda je v souladu s požadavky zvláštních předpisů, podle nichž posuzují návrh dotčené orgány atp. (srov. str. 14 a násl. stavebního povolení). Stavební úřad zkoumal i zajištění příjezdu ke stavbě. K tomu mj. uvedl, že „*stavba obsahuje novou veřejně přístupnou účelovou komunikaci včetně ploch pro parkování vozidel a chodníků pro pěší, která zajišťuje příjezd k novostavbám 3 obytných domů při ulici S.*“ Stavební úřad se zabýval rovněž souladností projektové dokumentace se závaznou částí schváleného územního plánu. V této souvislosti mj. konstatoval, že „*projektová dokumentace uvedené stavby je vypracována v souladu se závaznou částí schváleného územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a se směrnou částí územního plánu, v platném znění. Pozemky, na kterých se stavba nachází, jsou součástí stabilizovaného funkčního území čistě obytného s regulativem OB-D. Jedná se o stavbu komunikace pro bytové domy, v nezbytně nutném rozsahu.*“ Není pravdou ani to, že by se správní orgán nezabýval otázkou, zda stavba odpovídá požadavkům územního rozhodnutí. Stavební úřad se otázkou souladu předmětného stavebního povolení s územním rozhodnutím zabýval mj. na str. 19 a 20 označeného rozhodnutí, přičemž žalovaný jeho závěry dostatečně přezkoumal. Dostatečně byly vypořádány i námitky stěžovatele stran dopravního řešení. Žalovaný mj. uvedl, že „*stavba přístupové komunikace na pozemku vlastníků nemovitostí není v rozporu s územním rozhodnutím, na které odkazuje odvolatel. Územní rozhodnutí č. j. Pl9 162/2009 OV/B ze dne 11. 2. 2009 sice v situaci zahrnuje předpokládaný kruhový objezd na silnici M., z nichž jeden výjezd měl být na nové budovanou komunikaci na pozemcích jiného vlastníka, který nebyl účastníkem žádného stavebního řízení,*

a to jak ve věci stavby tří bytových domů, tak i předmětné komunikace, ale nebyla na tuto stavbu podána žádost o stavební povolení. Aby mohl stavební úřad povolit stavbu dle územního rozhodnutí, musí tomu předcházet žádost stavebníka, jedná se o návrhové řízení, nelze stavebníku nařídit postavit něco, o co nežádá.“

[23] Uvedený závěr přitom odpovídá právní úpravě a judikatuře. Řízení ve věci stavebního povolení je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Jedná se o řízení návrhové, ve kterém je na stavebníkovi, aby vymezil jeho předmět, přičemž stavebnímu úřadu nepřisluší jej rozšiřovat (srov. § 110 stavebního zákona a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 25/2007-227, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 7 As 387/2019-40, atp.). To potvrzuje i odborná literatura, např. Průcha, P., Gregorová, J. a kol.: *Stavební zákon – Praktický komentář*. Leges: Praha 2017, přístupný v systému ASPI, podle něhož: „*Stavební úřad je žádostí vázán a nemůže ze své vůle rozhodovat o záměru v jiné než požadované podobě*“. To platí i pro opakované řízení o vydání stavebního povolení. „*Zvláštnost opakovaného řízení spočívá totiž pouze v tom, že zde stavebník není nucen podávat novou žádost o stavební povolení, protože stavební zákon zde upravuje fikci, podle níž se za žádost se pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2021, č. j. 3 As 435/2019-57). Nejvyšší správní soud dodává, že z územního rozhodnutí nevyplývá, že by bylo lze stavební povolení vydat toliko za předpokladu, že žádost o vydání stavebního povolení bude zahrnovat všechny v územním rozhodnutí vymezené stavby. Stejně tak územní rozhodnutí nepodmiňuje realizaci některých staveb realizací staveb jiných. Územní rozhodnutí stanovuje, že „*páteří komunikace – místní komunikace, bude na severní straně pozemku předmětných bytových domů napojená na páteří komunikaci Obytného souboru N. (ul. Č.), která na severní straně ústí do komunikace B. a na jižní straně do ulice S. a na jihozápadní straně pozemku bytových domů bude napojena na navrhovanou komunikaci s kruhovým objezdem, která bude propojovat ulici M. a B.*“ Z citovaného však neplyne podmínka, že by stavebník musel žádat o stavební povolení ve vztahu ke všem stavbám zahrnutým v předmětném územním rozhodnutí ani to, že by stavba tří bytových domů byla podmíněna realizací veškeré dopravní infrastruktury. To neplyne ani z žádné jiné části územního rozhodnutí. Za této situace nelze stavebnímu úřadu vytýkat, že hodnotil soulad s územním rozhodnutím v rozsahu předmětné žádosti. Opačný přístup by porušoval i čl. 2 Ústavy, resp. čl. 2 Listiny, podle nichž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Lze proto uzavřít, že stavební úřad nemohl vydat stavební povolení k realizaci dopravní infrastruktury uváděné stěžovatelem, neboť neobdržel žádost o vydání stavebního povolení v tomto rozsahu. Za takovou žádost nelze považovat ani stěžovatelem akcentované usnesení zastupitelstva Městské části Praha Vinoř. Jak správně dodal městský soud, zmíněné usnesení zastupitelstva vyzvalo k respektování územního rozhodnutí a zajištění zprůjezdnění areálu tří bytových domů. Stavební úřad však není nadán pravomocí nařídit vybudování takové stavby. Stavba může být vybudována pouze na základě stavebního povolení, které je vydáno na žádost (viz výše).

[24] Nepřípadná je i další stížní argumentace. Městský soud nahlížel na dotčení práv stěžovatele zcela v souladu s koncepcí soudního řádu správního (srov. zejména § 2 a § 65 a násl. s. ř. s.). V tomto ohledu správně dovodil, že správní soudy mají za úkol chránit veřejná subjektivní práva za podmínek vymezených zákonem; nemohou však chránit zákonnost jednání veřejné správy obecně. Správní soudy mohou posuzovat pouze žalobou

pokračování

napadený akt (nikoliv jakékoliv úkony veřejné správy). „Soudní řád správní je svojí povahou „obránnou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ (viz KÜHN, KOCOUREK aj. Soudní řád správní: Komentář. Wolters Kluwer, dostupný v Systému ASPI, komentář k § 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom rozumí logice stěžovatelovy argumentace poukazující na obsah územního rozhodnutí a z toho plynoucí důsledky pro obyvatele okolních domů vč. domu, ve kterém bydlí sám stěžovatel. Jak již však bylo výše uvedeno, v daném případě městský soud nemohl posuzovat zákonnost územního rozhodnutí, vhodnost jeho koncepce atp. Soud mohl posuzovat pouze zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, tedy stavebního povolení (§ 75 s. ř. s.). V rámci soudního přezkumu stavebního povolení pak nemohl nařídít stavebníkovi, aby realizoval i další stavby, které by lépe řešily stávající dopravní situaci v místě bydliště stěžovatele. Takovou pravomoc mu zákon nedává (srov. § 78 s. ř. s.). Soudní přezkum provedený městským soudem přitom nelze považovat za postup, který by nepřipustně odpíral stěžovateli soudní ochranu. Městský soud připustil žalobu k věcnému přezkumu, v rámci kterého řádně a v mezích právní úpravy vypořádal vznesenou argumentaci. Dostatečně posuzoval splnění podmínek pro vydání stavebního povolení. V souladu s § 93 odst. 2 stavebního zákona posuzoval i otázku změny vlastnictví dotčených pozemků a důsledky pro stavební řízení. Městský soud zkoumal i tvrzené porušení zásad správního řízení (srov. bod 67 a násl. rozsudku).

[25] I podle názoru Nejvyššího správního soudu byla argumentace zásadami správního procesu obecná a městský soud proto nepochybil, pokud ji přezkoumal rovněž pouze obecně (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). V předestřené rovině se přitom městský soud zabýval tvrzeným porušením zásad správního procesu. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že na podkladě žalobních tvrzení nebylo lze postup správních orgánů v dané věci hodnotit jako postup porušující zásady správního řízení v intenzitě vyvolávající nutnost zrušení správních rozhodnutí. Ze spisu vyplývá, že správní orgány postupovaly v souladu se zásadou zákonnosti a zásadou zákazu zneužití pravomoci (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu), přičemž neporušily ani další zásady - mj. zásada minimalizace zásahu do zájmů dotčených osob, zásada souladnosti s veřejným zájmem, zásada zákazu nerovného zacházení atp. (§ 2 odst. 3 a 4, § 4 správního řádu). Jak již bylo výše uvedeno, právní úprava opravňuje správní orgán k vydání stavebního povolení pouze v rozsahu požadovaném žadatelem (nikoliv v rozsahu širším), přičemž v takovém rozsahu bylo povolení i vydáno. Stavební úřad zkoumal, zda žádost splňovala zákonné požadavky, zda k ní žadatel přiložil požadované doklady, zda projektová dokumentace odpovídá územnímu rozhodnutí, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, jakož i splnění dalších podmínek (§ 109 a násl. stavebního zákona). Stěžovatel byl v daném řízení oprávněn uplatňovat svá práva a zájmy, přičemž správní orgány náležitě vypořádaly jeho argumentaci (viz výše). I další postup správních orgánů nelze hodnotit jako postup porušující zásady správního řízení. Zdejší soud nepřehlédl ani argumentaci stran zhoršení kvality života na původně „slepé“ ulici S. Ani tato argumentace, byť lidsky pochopitelná,

nemůže s ohledem na výše uvedené změnit postoj soudu k zákonnosti daného stavebního povolení. Nad rámec soud dodává, že právní úprava poskytuje stěžovateli prostředky právní ochrany při překračování hlukových a dalších limitů (viz § 30 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Posuzování těchto záležitostí je v kompetenci krajských hygienických stanic. Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal soud nezákonnost rozsudku městského soudu. S jeho odůvodněním se ztotožnil a v plném rozsahu jej přejímá. Nemohl proto shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jeho argumentací.

[26] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud ve vztahu k nákladům řízení doplňuje, že z důvodu, že stěžovatel uhradil soudní poplatek v plné výši, nebylo nutno samostatně rozhodovat o žádosti o osvobození od soudních poplatků, kterou podal předtím, než soudní poplatek uhradil (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2016, č. j. 7 As 109/2016-99).

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

V Brně dne 4. října 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu