



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **I. L.**, zastoupená Mgr. Janem Siostrzonkem, advokátem se sídlem U Cementárny 1303/16, Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RD STYL a. s.**, se sídlem Stodolní 1785/31, Ostrava, zastoupená JUDr. Zdeňkou Friedelovou, advokátkou se sídlem Petřkovická 974/5a, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2021, č. j. SMO/719391/20/ÚPaSŘ/Re, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 12. 2022, č. j. 22 A 17/2021-92,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Stavebník (osoba zúčastněná na řízení) požádal v roce 2018 o vydání společného povolení pro stavbu 35 řadových domů včetně související dopravní a technické infrastruktury v Ostravě – H. Žalobkyně byla účastnicí řízení jakožto vlastník pozemků a staveb sousedících s příjezdovou komunikací k navrženým rodinným domům. Stavební úřad vydal dne 3. 10. 2019 společné povolení, jímž schválil požadovaný záměr, stanovil podmínky a vypořádal námitky žalobkyně uplatněné na ústním jednání dne 23. 4. 2019. Žalobkyně podala odvolání a jeho doplnění, včetně dvou znaleckých posudků. Žalovaný nejprve zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, toto rozhodnutí bylo však zrušeno

přezkumným rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje [které bylo následně v nepatrné části změněno a jinak potvrzeno rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (ministerstvo) ze dne 19. 10. 2020]. Žalovaný poté napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u krajského soudu, který ji zamítl. Žalobkyně dostatečně nekonkretizovala, jak byla tvrzeným nedoručením rozhodnutí ministerstva zasažena její veřejná subjektivní práva, jestliže se s jeho obsahem měla dle svých slov možnost seznámit dříve, než bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno. Žalobkyně dále ve správním řízení namítala nesprávné zakreslení přípojek v projektové dokumentaci s tím, že stavba je navržena v prostoru ochranných pásem, což je nepřípustné. Žalobkyně však v této souvislosti neuvedla nic konkrétního k přímému dotčení svých vlastnických či jiných věcných práv. Případná faktická nemožnost provést stavbu podle schválené projektové dokumentace by navíc tížila stavebníka, nikoli žalobkyni. Námitka ohledně existence studny je opožděná podle § 94m odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný se neomezil pouze na převzetí závěrů přezkumných rozhodnutí. Žalobkyni nic nebránilo, aby nové důkazy předložila dříve než v odvolacím řízení, proto k nim podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, již nemůže být přihlédnuto. Část další námitky se týká rozhodnutí, které není předmětem přezkumu, a další část je příliš obecná a žalobkyně neuvádí, z jakých důvodů považuje postup stavebníka za účelové obcházení zákona.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Podle stěžovatelky byla nedoručením rozhodnutí ministerstva porušena její procesní práva. Nelze také přehlédnout význam tohoto rozhodnutí, neboť žalovaný se v napadeném rozhodnutí řídil jeho závěry. Zároveň je však nedostatečně odůvodnil, protože jen formálně odkázal na rozhodnutí ministerstva. Dostatečně nevysvětlil změnu svých závěrů oproti předchozímu rozhodnutí, kdy dal za pravdu stěžovateli. Ministerstvo svým postupem zabránilo, aby stěžovatelka jeho rozhodnutí napadla správní žalobou.

[4] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem, že jí navržené důkazy znaleckými posudky byly opožděné, nepředstavují totiž nepřípustnou novotu podle § 82 odst. 4 správního řádu. Zpochybňují věcnou správnost závěrů stavebního úřadu obsažených ve společném povolení. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2021, č. j. 1 As 244/2019-98, bod 46, stěžovatelka uvádí, že v případě, kdy účastník uplatňuje námitku správnosti a úplnosti posudku, který byl podkladem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, až v odvolání či rozkladu, je nutné se takovou námitkou v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů věcně zabývat. Nelze ji považovat za novou skutečnost podle § 82 odst. 4 správního řádu. Podle stěžovatelky z toho vyplývá, že je možné v odvolacím řízení přípustně namítat nové skutečnosti a vznášet nové důkazní návrhy, jestliže se těmito námitkami a důkazními návrhy zpochybňují závěry prvostupňového rozhodnutí. Přesně takto stěžovatelka postupovala. Ze znaleckých posudků vyplývá, že je projektová dokumentace vadná, účelově zpracovaná a na jejím základě by nemělo být povolení vůbec vydáno. Takový důkaz je nepochybně způsobilý přivodit přehodnocení společného povolení.

pokračování

[5] Námitku ohledně existence studny stěžovatelka nepovažuje za opožděnou, neboť byla obsažena ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. Nic na tom nemění, že stěžovatelka tuto námitku explicitně nezminila v odvolání. Stěžovatelka také nesouhlasí, že by nenamítala přímé dotčení svých práv. Tvrdila například, že dojde k poškození jejích nemovitostí a omezení kvality života.

[6] Stěžovatelka také uvedla konkrétní vady projektové dokumentace, přičemž stavební úřad v rozporu s § 94o stavebního zákona projektovou dokumentaci dostatečně neposoudil. Vady dokumentace činí rozhodnutí správních orgánů nezákonnými. Krajský soud také sice zamítl stěžovatelčin důkazní návrh (e-mail provozovatele inženýrské sítě Gasnet z 13. 4. 2021), který potvrzoval správnost jí předložených znaleckých posudků, své rozhodnutí však nijak neodůvodnil. Tento e-mail obdržela až po podání žaloby, proto nemůže být nepřípustnou novotou.

[7] Stěžovatelka dostatečně popsala, jak stavebník užil salámové metody při realizaci svých stavebních záměrů. Stavebník realizoval postupně čtyři stavební záměry. První byly tři stavby rodinných domů, přičemž ke každému z nich žádal o (samostatný) společný územní a stavební souhlas. Až následně zahájil práce na realizaci záměru stavby 35 řadových rodinných domů, jejichž povolení je nyní předmětem přezkumu. Tyto záměry mají společnou lokalitu, stavebníka, předmět, účel i provedení, dále také zasahují do pozemku par. č. X v k. ú. H. s příjezdovou komunikací. S tímto pozemkem stěžovatelka bezprostředně sousedí a má zde umístěny své přípojky sítí.

[8] V případě tří samostatných rodinných domů je stěžovatelce odepřeno postavení účastníka řízení, což ji krátí na jejích procesních právech. Zároveň je stavebníkovi umožněno, aby případné negativní dopady všech stavebních záměrů byly posuzovány odděleně. Takto jsou dopady zcela jistě menší než v případě posouzení společného. Stejný princip se projevil i na ostatních podkladech předložených stavebníkem, které by v případě společného posouzení stejné nezůstaly.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela odkázal na spisový materiál včetně svých rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Námitka zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky nedoručením rozhodnutí ministerstva není důvodná. Předmětem přezkumu je v tomto řízení rozhodnutí žalovaného, nikoli ministerstva. Jak navíc správně uvedl krajský soud, stěžovatelka se o rozhodnutí ministerstva dozvěděla ještě před vydáním rozhodnutí žalovaného, mohla se tedy k němu jako k podkladu rozhodnutí žalovaného vyjádřit. Proti právním závěrům ministerstva se stěžovatelka mohla bránit v rámci žaloby proti rozhodnutí žalovaného, který

právě z tohoto rozhodnutí částečně vycházel. Namítaná procesní pochybení ministerstva během přezkumného řízení tedy do jejích práv zasáhnout nemohla.

[13] Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu absence zdůvodnění závěrů o vadách projektové dokumentace (kvůli převzetí právních závěrů nadřízeného orgánu zaujatých v přezkumném řízení) není přípustná, protože nesměruje vůči napadenému rozsudku (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), který je předmětem tohoto řízení, a tedy nepředstavuje důvod podle § 103 s. ř. s. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože krajský soud nezohlednil význam rozhodnutí ministerstva, je nedůvodná, protože adekvátně reagoval tak, že stěžovatelka v žalobě dostatečně nevysvětlila, jak byla postupem ministerstva zasažena její konkrétní veřejná subjektivní práva (tvrdila porušení principu legitimního očekávání) za situace, že se s jeho rozhodnutím včas seznámila.

[14] Ve vztahu k výhradám stěžovatelky k vypořádání jejích námitek ohledně tvrzených vad projektové dokumentace (včetně opožděnosti návrhu důkazu znaleckými posudky) se NSS ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka nenamítala přímé dotčení svých vlastnických či jiných věcných práv v souvislosti s rozšířením komunikace a vedením vodovodních, kanalizačních a plynových přípojek. Jak správně uvádí krajský soud, stěžovatelka mohla jako účastník společného řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona (*osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno*) podle § 94n odst. 3 stavebního zákona uplatnit námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, *pokud jimi mohlo být přímo dotčeno její vlastnické právo nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě*. Během celého správního i soudního řízení však toto přímé dotčení nedokázala stěžovatelka konkrétně formulovat.

[15] Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, bod 33, v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem (srov. § 2 s. ř. s.). Podle rozšířeného senátu (usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34) soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou, nikoli „kontrolní“, která by umožnila komukoli iniciovat kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má naopak pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je tak tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Závěry usnesení č. j. 8 As 47/2005-86 sice rozšířený senát následně překonal v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, nicméně nikoli ve vztahu k tomuto obecnému východisku.

[16] Jak dále NSS v rozsudku č. j. 9 As 238/2015-38, bod 34, pokračuje, cílem soudního přezkumu je především ochrana konkrétních práv osob a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti rozhodnutí. Odrazem je i dikce § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze tomu, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

pokračování

[17] Rozsah skutečností, které byla jak v řízení před správními orgány, tak i v řízení před krajským soudem stěžovatelka oprávněna namítat, se primárně odvíjí od důvodu jejího účastenství v řízení před správními orgány (rozsudek č. j. 9 As 238/2015-38, bod 37, a ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83). Stěžovatelka byla účastnicí správního řízení z titulu vlastnictví rodinného domu a pozemku, v němž jsou umístěny inženýrské sítě, sousedících s příjezdovou komunikací k rodinným domům, která se má rozšířit. Společné povolení přitom v podmínkách stanovilo povinnost vytýčit přímo na staveništi inženýrské sítě včetně připojek ke stávajícím rodinným domům a respektovat je včetně jejich ochranných pásem.

[18] Co se týče vad projektové dokumentace, stěžovatelka namítá porušení zákona, která se jejích práv dotknout nemohla, protože pouze obecně tvrdí, že dojde např. k poškození jejích nemovitostí, omezení kvality života, „zásahu“ apod. Stěžovatelka navíc s tímto stěžejním závěrem krajského soudu ani v kasační stížnosti dostatečně nepolemizuje a blíže nekonkretizuje, jak mohlo být v tomto směru zasaženo do jejích práv. Nijak konkrétně nevyvrací konstatování krajského soudu, že případná faktická nemožnost provedení (části) stavby kvůli tvrzeným chybám projektové dokumentace spočívajícím v nepřesném zakreslení uložení stávajících inženýrských sítí by tížila stavebníka, nikoli stěžovatelku. Proto se NSS nezabýval ani námitkou včasnosti předložení znaleckých posudků v odvolacím řízení. Krajský soud sice v jednom místě odůvodnění napadeného rozsudku tvrdil, že se touto námitkou nezabýval (bod 14), nicméně následně uvedl, že znalecké posudky byly předloženy opožděně (bod 16), ale o vnitřní rozpor se nejedná. Krajský soud v bodě 14 tuto otázku posoudil správně, v bodě 16 k ní nad rámec nutného přidal vlastní věcné posouzení. Klíčový je však závěr, že i kdyby došlo k procesní vadě během správního řízení, zákonnost rozhodnutí by tato vada neovlivnila, protože znalecké posudky měly podpořit námitky, které spadaly mimo rozsah skutečností, které byla stěžovatelka z důvodu svého účastenství oprávněna během správního řízení namítat.

[19] Stěžovatelčino přesvědčení (vyjádřené na str. 10 kasační stížnosti), že nalezne-li chyby v projektové dokumentaci a upozorní na ně stavební úřad, nelze na základě takové dokumentace stavbu povolit, je mylné. Stěžovatelka přehlíží, že účastenství ve správním i soudním řízení je určeno k ochraně jejích práv a roli strážce objektivní zákonnosti a správnosti všech aspektů správního řízení plnit nemůže, neboť to náleží příslušným správním orgánům.

[20] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud neodůvodnil odmítnutí provedení navrhovaného důkazu, konkrétně e-mailu od společnosti Gasnet ze dne 13. 4. 2021. NSS předně připomíná, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, je ovšem vždy jeho povinností náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Pokud tak neučiní, je takové rozhodnutí téměř vždy v této části nepřezkoumatelné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, 10/1995 USn., ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07, 123/2009 USn., či ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3320/09, 60/2010 USn., body 16-17, a navazující rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, 618/2005 Sb. NSS, či ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010-72, bod 31).

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku skutečně nikde výslovně neuvádí důvody zamítnutí zmíněného stěžovatelčina důkazního návrhu. Z protokolu o jednání před krajským soudem je sice zjevné, že krajský soud o jejích důkazních návrzích souhrnně rozhodl (a zamítl je), neuvádí však ani zde důvody pro takový postup. Krajský soud se tedy dopustil vady řízení. Je však nutné také posoudit, jestli mohla mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. NSS dospěl k závěru, že tomu tak nebylo. Jak stěžovatelka uvádí v kasační stížnosti, důkazní návrh měl podpořit její námitku o vadách projektové dokumentace. Jak ale výše NSS vysvětlil, stěžovatelka nebyla oprávněna tyto skutečnosti vzhledem k povaze jejího účastenství ve správním řízení namítat, protože jimi netvrdila dotčení svých práv. Ani případné provedení důkazu krajským soudem by tak vzhledem k obsahu tvrzení stěžovatelky nemohlo nic změnit na jeho věcném posouzení.

[22] Obdobně jako v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 As 99/2019-42, bod 17, i zde dospívá NSS k závěru, že i když se krajský soud tomuto důkaznímu návrhu v odůvodnění výslovně nevěnoval, z celkového vyznění rozsudku (především co se týče vyhodnocení námitek k vadám projektové dokumentace v bodě 14) je evidentní, že takovýto důkaz krajský soud považoval za zjevně nadbytečný, protože měl pouze doložit pravdivost tvrzení tvořícího námitku, kterou stěžovatelka nebyla oprávněna uplatňovat. I když tedy krajský soud pochybil, nejde o takovou vadu, která by byla srovnatelná s tzv. opomenutým důkazem, jak plyne z výše uvedené judikatury Ústavního soudu a NSS. Zde totiž důvody neprovedení důkazu implicitně plynou z rozsudku jako celku.

[23] Není důvodná ani výtká ohledně posouzení včasnosti námitek existence studny. Stěžovatelka rozporuje, že námitku uplatnila opožděně, byť se tak stalo až v rámci vyjádření k podkladům rozhodnutí, protože se jedná o námitku proti podkladům rozhodnutí, a poukazuje na komentář k § 82 správního řádu (POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 461). Komentář odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 8. 1. 2008, č. j. 52 Ca 44/2007-42. Tento názor navíc později sdílel i NSS v rozsudku č. j. 1 As 244/2019-98, bod 46. Nutno však upozornit, že v obou případech se jedná o námitky týkající se správnosti a úplnosti znaleckého posudku, který byl podkladem rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, nikoli o námitky uplatněné po lhůtě dle § 94m odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelka byla stejně jako ostatní účastníci řízení poučena, že je všechny námitky třeba uplatnit nejpozději při ústním jednání dne 23. 4. 2019, dne 30. 7. 2019 tedy bylo již pozdě. Výše uvedená judikatura nedospěla k závěru, že na jakoukoliv námitku mířící vůči podkladům rozhodnutí je třeba pohlížet jako na včasnou, pouze umožňuje účastníkovi, aby mohl v odvolacím řízení zpochybnit důkazní prostředek provedený v řízení prvostupňovém.

[24] Důvodná není ani námitka vůči posouzení tvrzeného užití „salámové metody“. Stěžovatelka skutečně namítala nezákonnost tří rozhodnutí ohledně tří rodinných domů, která nyní nejsou předmětem přezkumu, a také pouze obecně spekulovala, že samostatné vedení čtyř řízení mohlo mít vliv na odborná vyjádření a stanoviska dotčených orgánů. I nyní v kasační stížnosti tyto obecné výhrady pouze opakuje. I přes úsporné posouzení krajského soudu se NSS s jeho závěry ztotožňuje.

pokračování

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. NSS nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[27] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení povinnost uložena nebyla a NSS neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. března 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu