

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) JUDr. V. V., b) Mgr. E. T.**, oba zastoupeni JUDr. Klárou Doležalovou, advokátkou se sídlem Sokolovská 22, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Skanska a.s. (nástupce Skanska Reality a.s.),** se sídlem Líbalova 1/2348, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2008, č. j. S-MHMP 299346/2007/OST/Vč, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2010, č. j. 10 Ca 82/2008 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadají v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného 28. 1. 2008, č. j. S-MHMP 299346/2007/OST/Vč. Tímto rozhodnutím žalovaný potvrdil

prvostupňové usnesení Úřadu městské části Praha 8, odboru výstavby, č. j. OV/P8/2007/1760/Hrn/3 ze dne 11. 6. 2007, o nepřiznání postavení účastníka řízení o změně územního rozhodnutí.

Stěžovatelé podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ve správním soudnictví, o které rozhodoval městský soud. Dle městského soudu stěžovatelé zejména namítli, že nebylo zákonným způsobem vyřešeno jejich účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí, žalovaný se nevypořádal náležitě s jejich námitkami, pokud jim nepřiznal postavení účastníků řízení, tím je zkrátil na jejich procesních právech. Městský soud odkázal na právní úpravu účastenství v územním řízení dle § 85 stavebního zákona, která se vztahuje též na řízení o změně územního rozhodnutí. Dle této úpravy není mezující soused vždy účastníkem umísťované stavby, zákon pro účastenství předpokládá vedle podmínky sousedského vztahu současně splnění předpokladu, aby byla navrhovanou stavbou přímo dotčena práva těchto sousedů k jejich pozemkům či stavbám. Je tedy zřejmé, že pokud chce být soused stavby, o které se vede územní řízení, účastníkem tohoto řízení, musí tvrdit a prokázat, že se tato stavba dotýká jeho práv a povinností.

Stěžovatelé však dle městského soudu zkrácení na svých právech a povinnostech nijak neupřesnili. Neuvedli, v čem shledávají negativní vliv zamýšlené změny stavby na své nemovitosti, v čem bude mít zamýšlená změna objektu „A“ negativní vliv na jejich stavbu rodinného domu či jejich pozemky. Městský soud odkazuje na dispoziční zásadu, která se v soudním řízení správním dle zákona uplatňuje a znamená, že správní soud není oprávněn za žalobce vyhledávat, v čem se napadané rozhodnutí dotýká jeho práv. Tuto skutečnost musí tvrdit žalobce a soud přezkoumá oprávněnost jeho námitek. Stěžovatelé tedy nemohou úspěšně namítat, že správní orgán v předcházejícím řízení nezjistil či správně nevyhodnotil dostatečně negativní dopad na jejich nemovitosti, pokud sami neuvádějí konkrétní skutečnosti či důkazy, které pro takové tvrzení svědčí. Městský soud proto v řízení o žalobě neshledal rozpor se zákonem.

K námitce, že v řízení o změně územního rozhodnutí se jedná o zásadní změnu parametrů stavby, městský soud konstatoval, že navrhovaná změna z polyfunkční stavby na bytový dům není vzhledem k charakteru a vzdálenosti od nemovitostí stěžovatelů (56 m) způsobilá zasáhnout do jejich práv, tj. že by je svojí existencí obtěžovala imisemi, hlukem, prachem, apod. Vzájemná vzdálenost staveb též vylučuje možnost zastínění obytných místností žalobců. Stavební úřad se v souladu se zákonem zaměřil na odstupovou vzdálenost domu stěžovatelů a navrhovaného objektu, dále i na obsah změny umístění objektu „A“, vyhodnotil i skutečnost, že stěžovatelé se domáhali účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí nikoliv v řízení o umístění stavby - zde nedochází k novému umístění stavby, nýbrž pouze ke změně objektu „A“, tj. navýšení této stavby o 5. částečně ustupující nadzemní podlaží a ke změně půdorysného členění objektu. Tuto skutečnost shledal městský soud jako podstatnou, neboť není shodné, zda mělo být

v řízení rozhodováno o umístění stavby nebo o změně umístění jednoho z objektů stavby.

Městský soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatelů, že původní rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2001 se vztahuje na „obytnou skupinu“, kterou tvoří jak stavba bytového domu dotčená změnou, tak i rodinné domy, jednoho z nichž jsou stěžovatelé spoluvlastníky. Soud zdůrazňuje, že změna umístění stavby se netýká přímo jejich domu, sama skutečnost souvislosti tohoto domu s investorem celé stavby nestačí k potvrzení postavení účastníka řízení – bez tvrzení a prokázání, jakým konkrétním způsobem budou navrhovanou změnou dotčeni.

Rozhodnutí městského soudu lze tedy shrnout tak, že stěžovatelé neunesli dostatečně břemeno tvrzení a neuvedli, jakým konkrétním způsobem předmět řízení o změně umístění stavby zasáhne do jejich práv. Stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí, že mají postavení účastníků řízení o změně územního rozhodnutí ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť jejich vlastnické nebo jiné věcné právo může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Toto podle nich vyplývá z pouhé podoby projektové dokumentace, se kterou se seznámili při ústním jednání dne 21. 6. 2007.

Stěžovatelé označují jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Domnívají se tedy, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, dále je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a shledávají též nezákonnost v odmítnutí jejich návrhu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle obsahu kasační stížnosti jsou zde uplatněny pouze námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že výrokem napadeného rozsudku městského soudu byla žaloba zamítnuta a nikoliv odmítnuta, nepřichází důvod uvedený pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v úvahu.

Dle názoru stěžovatelů je rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné, neboť nevychází z úplných a bezvadných skutkových zjištění o tom, zda umístěním a prováděním stavby objektu „A“ může dojít k namítanému poškození práv stěžovatelů na pokojné užívání jejich majetku. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud v řízení o žalobě námitky stěžovatelů nehodnotil věcně, neboť dle jeho názoru stěžovatelé neuvedli, v čem konkrétně mají být na svých právech zkráceni. Nedostatečná obsahová formulace žalobních bodů neumožnila soudu, aby se posouzením konkrétního zkrácení zabýval. Dle Nejvyššího správního soudu je tento závěr městského soudu v odůvodnění rozhodnutí srozumitelně vyjádřen a je z něho zřejmé, že tuto skutečnost považoval za stěžejní pro svůj zamítavý výrok. Pokud stěžovatelé chtěli úspěšně zpochybnit napadené rozhodnutí, bylo především namístě vyvrátit závěr městského soudu týkající se nedostatečně konkrétní formulace žalobních bodů. Městský soud v

odůvodnění rozhodnutí uvedl, jaké skutečnosti považoval pro prokázání účastenství v územním řízení (§ 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů) za podstatné, bez dostatečného tvrzení ohledně konkrétních skutečností a důkazů svědčících pro závěr o negativním dopadu na jejich nemovitosti, nemohl splnění podmínek účastenství stěžovatelů dovodit. Rozhodnutí městského soudu tedy nelze označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V žalobním řízení stěžovatelé skutečně podali pouze obecné tvrzení, že budou v řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby zkráceni na svých právech jakožto vlastníci blízkých nemovitostí. K důvodům uvedli, že tato skutečnost vyplývá z obsahu spisu prvostupňového správního orgánu, jehož součástí je protokol o ústním jednání ze dne 21. 6. 2007. Na tomto jednání byli účastníci včetně žalobců seznámeni se zamýšlenou změnou objektu „A“, která dle jejich názoru představuje zásadní změny parametrů (navýšení o 5. nadzemní podlaží, půdorysné členění, tvar střechy). Dle jejich názoru se tedy jedná o konfliktní stavbu, osobami dotčenými budou nejen mezující sousedi, ale i vlastníci nemovitostí blízkých, u kterých není dána společná hranice se stavbou. Z tohoto důvodu je nelze vyloučit z řízení o změně umísťované stavby pouze s odkazem, že nebyli účastníky původního územního řízení. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelé pojmenovali negativní vlivy spojené s řízením o změně rozhodnutí o umístění stavby až v kasační stížnosti. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že v žalobě konkrétní tvrzení nejsou, kromě odkazu na projektovou dokumentaci a uvedení, že změnou bude navýšena budova „A“ o 5. podlaží a změněn půdorysný tvar. Z žaloby nebylo možno dovodit, čím se konkrétně žalobci cítí být dotčeni na svých právech.

Nelze přisvědčit stěžovatelům, že by po nich bylo nepřípustně žádáno neustálé opakování argumentů vyslovených ve správním řízení. Ve správním soudnictví je nutno rozlišovat rovinu správního řízení a přezkumného řízení před správním soudem. Ve správním řízení je rozhodováno správními orgány o prvotním předmětu řízení, přičemž, pokud probíhá rozhodování správních orgánů ve dvou stupních, tvoří tato řízení jednotný celek správního řízení. Finální pravomocné rozhodnutí (tj. většinou rozhodnutí odvolacího správního orgánu) pak může být na základě žaloby aktivně legitimovaného žalobce předmětem přezkumu ve správním soudnictví, a to z hledisek určených taxativně zákonem a řádně uplatněných žalobcem. Toto soudní řízení již není pokračováním správního řízení a žaloba není dalším opravným prostředkem ve správním řízení. Důvody, pro které lze úspěšně napadnout rozhodnutí správního orgánu žalobou, upravuje soudní řád správní, tato úprava není totožná s úpravou odvolacího řízení ve správním řízení. Předmětem přezkumu ve správním soudnictví je rozhodnutí správního orgánu vydané v posledním stupni, tj. na samém konci správního řízení. Žalobce je povinen v případné žalobě ve správním soudnictví napadat důvody či úvahy provedené správním orgánem v tomto finálním rozhodnutí, k nim vázat výhrady nezákonnosti dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (shodně viz např. rozsudek rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou uveřejněna na www.nssoud.cz). Trvání na řádném označení skutkových i právních důvodů nezákonnosti napadeného rozhodnutí není nemístným formalismem, ale respektováním základních zásad správního soudnictví, zde zejména zásady dispoziční. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, dle něhož stěžovatelé nekonkretizovali svá tvrzení, v čem shledávají negativní vliv zamýšlené stavby na své nemovitosti, pouze obecně tvrdili dotčení svých práv.

Nejvyšší správní soud se v souvislosti s uplatněnými stížními body zabýval tím, zda byl městský soud povinen vyzvat stěžovatele k doplnění tvrzení nezbytných pro meritorní přezkum. Při tomto posouzení vycházel ze své konstantní judikatury, zde např. z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 (uveřejněna ve Sb. NSS pod č. 2162/2011). Dle tohoto rozhodnutí „*Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat*.“ V souladu se závěry tohoto rozsudku lze konstatovat, že stěžovatelé uplatnili žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., městský soud toto správně vyhodnotil, tj. žalobu neodmítl, avšak konstatoval, že žalobní bod je natolik obecný, že z údajů zde uvedených nelze dovodit důvody svědčící pro nezákonné rozhodnutí žalovaného o účastenství v řízení, které je v tomto případě povinen předestřít ten, kdo tvrdí, že měl být účastníkem řízení. Stěžovatelé obecně polemizovali s názorem žalovaného, že neuvedli dostatečně pádné důvody pro zkrácení jeho práv, proto je nepřipustil jako účastníky řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby. V rozsahu jím uvedených důvodů městský soud jejich tvrzení přezkoumal a správně dospěl k závěru, že na jejich základě nelze dovodit nezákonnost či nedostatečnost rozhodnutí žalovaného.

Dle citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu městský soud nebyl povinen vyzývat žalobce k doplnění žaloby, neboť žaloba obsahovala žalobní bod, z něhož bylo zřejmé, čeho se žalobce domáhá. Skutečnost, že byl uplatněn velmi obecně je riziko stěžovatelů a jde k jejich tíži. Jak je též uvedeno v již citovaném rozsudku: „*Značná variabilita právních vztahů pak vede k základnímu požadavku, aby konkrétní případ žalobního žádání pak soudy poměřily také zásadami právního státu, zejm. volného přístupu k soudu, jehož úkolem je ochrana subjektivních (veřejných) práv. Zásada volného přístupu k soudu není ale neomezená a bezbřehá, protože její ničím neomezené uplatňování může vést k újmě na týchž právech jiných osob či obecného zájmu. Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev*

vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty.“ ... „Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ (bod 31 a 32 citovaného rozsudku).

Dle stěžovatelů městský soud dostatečně nezkoumal, zda může dojít k poškození jejich práv na pokojné užívání majetku stavebním ruchem, hlukem, jedovatými výfukovými zplodinami, pachy. Stěžovatelé jsou tato dotčení spojená se stavbou nuceni trpět, přesto nebyli označeni za účastníky řízení. Dále prokazovali zásah do jejich vlastnického práva podáním Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 30. 11. 2009, z něhož mělo vyplývat, že stavba je prováděna přímo nad jejich pozemkem. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato dotčení takto konkrétně nebyla uvedena v žalobě, městský soud se jimi proto nemohl zabývat. V kasační stížnosti je proto tato námitka nepřípustně uplatněnou novou skutečností dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Pokud stěžovatelé tyto námitky v kasační stížnosti nazvali „přípustnou novotou“, pak neuvedli, na základě jakých důvodů tuto přípustnost oproti ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. dovozují.

Kasační námitky stěžovatelů nebyly z výše uvedených důvodů ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu shledány důvodnými. Stěžejním důvodem věcného neúspěchu stěžovatelů byla velice stručná a příliš obecná formulace žaloby, při respektování koncentrační a dispoziční zásady ve správním soudnictví již tyto nedostatky nelze napravit po uplynutí lhůty uvedené v § 71 odst. 2 s. ř. s., logicky tedy nikoliv v řízení o kasační stížnosti. V řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť z titulu svého postavení v řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil, nebyly shledány ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné.

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

V Brně dne 31. května 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu