



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobců: **a) L. S., b) C. A. S.**, oba zastoupeni JUDr. Jakubem Vozábem, advokátem se sídlem Na Pankráci 449/11, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **I.** RNDr. M. Š., **II.** M. H., **III.** Ing. M. H. a **IV.** Ing. H. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2009, č. j. S-MHMP 173876/2009/OST, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2012, č. j. 11 Ca 275/2009 - 82,

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2009, čj. S-MHMP 173876/2009/OST Magistrát hl. m. Prahy (dále jen „žalovaný“) zamítl námitky žalobce b) (dále „stěžovatel“) a některých dalších účastníků řízení a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, odboru územního rozhodování (dále „stavební úřad“) ze dne 11. 12. 2008, čj. OUR.Koš.p. 1081-5914/08-Pak-UR, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby „rodinný dům - Košíře“ na pozemcích č. 1081 a 2036/1 v k. ú. Košíře, Praha 5.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci správní žalobou, ve které žalovanému vytkli nesprávné posouzení otázky zastavěnosti pozemku rodinného domu a posouzení uvažované výšky stavby nad průměrnou úroveň okolního terénu. Poukázali rovněž na existenci věcného břemene ve prospěch vlastníků sousedních pozemků, které brání umístění stavby. Na závěr poznamenali, že stavba je vzhledem k pozemku zcela nevhodná a zmínili rovněž obavu, že stavba bude ve skutečnosti bytový a nikoli rodinný dům, což byl záměr žadatelů již v roce 2002.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 12. 2012, čj. 11 Ca 275/2009 – 82, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností.

Městský soud uvedl, že správní orgán se zabýval námitkami žalobců (byly shodné s námitkami žalobními) a vyšel z toho, že tyto námitky byly uplatněny opožděně. Městský soud se proto zaměřil na posouzení, zda byl závěr správního orgánu o opožděně uplatněných námitkách správný. Zjistil přitom, že námitky byly uplatněny až po nařízeném ústním jednání. Dle městského soudu tak stavební úřad postupoval v souladu se zásadou koncentrační, která ovládá územní řízení. V souladu s judikaturou zdejšího soudu uvedl, že námitky k umístění navržené stavby neuplatněné včas není možno účinně uplatnit ani v odvolání. Neshledal přitom důvod aplikovat výjimku ze zásady koncentrace řízení, neboť žalobci byli řádně poučeni o možnosti námitky podat a nejednalo se ani o námitky, kterými by byl tvrzen rozpor s některým z kogentních ustanovení zákona. Městský soud proto konstatoval, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, když k opožděným námitkám nepřihlédl. Vysvětlil také, že námitky žalobců byly věcně vypořádány pouze proto, že byly shodné s námitkami jiných účastníků řízení.

Městský soud se k jednotlivým námitkám vyjádřil také věcně, jelikož to považoval za nutné s ohledem na judikaturu zdejšího soudu. Na základě projektové dokumentace předmětné stavby dospěl k závěru, že stavba splňuje parametry rodinného domu dle čl. 3 odst. 1 písm. m) vyhlášky hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „OTPP“). Dílčí námitky stěžovatele městský soud vypořádal tak, že přejal argumentaci žalovaného z napadeného rozhodnutí a ověřil, že se žalovaný namítanou problematikou dostatečně zabýval.

Na závěr městský soud odmítl porovnávat posuzovanou stavbu s předchozími návrhy žadatelů a s odkazem na § 34 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) odmítl rovněž námitky osob zúčastněných na řízení.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 17. 1. 2013 napadá stěžovatel rozsudek městského soudu v celém rozsahu z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Uplatňuje tedy kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel se v kasační stížnosti vrací k námitkám, které byly uplatněny již ve správní žalobě. Opět nesouhlasí s posouzením splnění limitu zastavěnosti pozemku rodinného domu ve smyslu čl. 50 odst. 12 písm. a) OTPP a polemizuje s hodnocením žalovaného (a následně i soudu) ohledně nadzemní a podzemní části stavby. Domnívá se, že celková zastavěná nadzemní plocha je více než 38 % plochy pozemku, což je v rozporu s OTPP. Má za to, že daná stavba neodpovídá charakteru okolí a její užívání by narušovalo pohodu bydlení vlastníků sousedních pozemků.

Stěžovatel dále nesouhlasí s vypořádáním námitky ohledně výšky uvažované stavby. Poukazuje na skutečnost, že stavba má stát ve svažitém terénu, a výšku je proto nutné hodnotit v místě, kde je výška nadzemní části stavby přibližně průměrná. Dle výpočtu stěžovatele je tak průměrná výška atiky stavby 11,45 m, což stěžovatel považuje za nepřipustné. Nesouhlasí také s tím, že by se stavba svou výškou nemohla dotknout jeho práv.

pokračování

Následně stěžovatel opakuje i námitku dotýkající se existence věcného břemene (strpění svádění a odvádění dešťové a pramenité vody), které brání umístění stavby. Namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil hydrogeologické poměry v lokalitě a rozhodl na základě subjektivních posudků. Poznává, že v případě, kdy je celý pozemek zatížen zmíněným věcným břemenem, nemůže žalovaný povolit umístění stavby bez souhlasu vlastníků oprávněných nemovitostí. Zdůrazňuje, že věcné břemeno brání zřízení jakékoli stavby na daném pozemku.

Na závěr dodává, že by soud neměl izolovaně posuzovat pouze poslední ze stavebních záměrů na daném pozemku, neboť z předchozích žádostí je zřejmé, že zamýšlená stavba bude ve skutečnosti plnit funkci bytového domu, což se projeví i ve zvýšené zátěži okolí z hlediska dopravy, hluku a dalších.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti stručně vyjádřil dne 20. 2. 2013. Domnívá se, že námitky vznesené v kasační stížnosti jsou shodné s námitkami vznesenými v prvoinstančním řízení a zabýval se jimi již stavební úřad.

Žalovaný uvádí, že se ztotožňuje s názory městského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Předně je vhodné poznamenat, že stěžovatel se explicitně dovolává kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jeho námitky se dotýkají pouze otázek spojených s navrhovanou stavbou. Kasační stížnost tak směřuje pouze do té části rozsudku městského soudu, kde byly vypořádány věcné námitky týkající se splnění limitu zastavěnosti pozemku, výšky navrhované stavby, její vhodnosti v dané lokalitě a problematiky věcného břemene na předmětném pozemku. Kasační stížnost tedy směřuje proti té argumentaci městského soudu, která netvoří podstatu jeho rozhodnutí a byla v rozsudku užita spíše z opatrnosti proti výtce opomenutí některé z žalobních námitek.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž patrné, že stěžejním důvodem pro zamítnutí žaloby byla skutečnost, že námitky žalobců byly v územním řízení uplatněny opožděně a správní orgány se tak jimi věcně vůbec nezabývaly. Proti tomuto závěru městského soudu však kasační stížnost neobsahuje jedinou námitku. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti vázán dispoziční zásadou a nemůže přihlížet k vadám řízení nad rámec tvrzení stěžovatele. Výjimku

z této zásady tvoří pouze případy uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s. Důvody pro uplatnění této výjimky však Nejvyšší správní soud neshledal. Za takové situace je tedy nutné vycházet z předpokladu, že o opožděném uplatnění námitek v územním řízení není sporu.

Městský soud správně poukázal na zásadu koncentrace řízení, která se v územním řízení uplatní i v řízení odvolacím. K této problematice existuje dlouhodobá ustálená judikatura správních soudů, souladná s teoretickými úvahami k dané problematice, srovnej například již rozsudek Vrchního soudu v Praze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000 – 25, kde je uvedeno: „právo na odvolání, zaručené účastníku řízení v § 53 správního řádu, je v územním řízení omezeno zásadou koncentrace řízení. Proto námitky k umístění navržené stavby neuplatněné včas není možno účinně uplatnit v odvolání. To však neplatí, byla-li nesprávným postupem stavebního úřadu omezena práva účastníka“. Stejně tak v judikatorní praxi Nejvyššího správního soudu byl tento názor stvrzen v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 – 83, kde bylo omezení námitek v odvolacím řízení vyloženo právě ve vztahu k zásadě koncentrace řízení, a to tak, že v odvolání nelze vznášet námitky nové, v prvostupňovém řízení řádně neuplatněné, leda by se jednalo o důsledek znemožnění řádného vznesení námitek postupem stavebního úřadu. Obdobně argumentuje například také komentář ASPI k ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. (dále „nový stavební zákon“), obsahově totožnému s ustanovením § 36 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. („starý stavební zákon“), srovnej SJS 3/2002, č. 971.

Nejvyšší správní soud musí pouze korigovat užití ustanovení zákona, ze kterého městský soud koncentrační zásadu dovozuje. Městský soud totiž uvedl ustanovení § 36 odst. 1 starého stavebního zákona, který byl však nahrazen úpravou nového stavebního zákona, podle níž bylo konkrétní územní řízení vedeno. Koncentrační zásada však nebyla v posuzovaném směru novou zákonnou úpravou dotčena, došlo jen k jejímu rozšíření, a proto tato nepřesnost nemohla mít na úvahy městského soudu vliv.

Důsledek koncentrační zásady spočívá tedy dle § 89 odst. 1 nového stavebního zákona v tom, že k námitkám, které byly uplatněny, až po ústním jednání se nepřihlíží. Městský soud správně popsal také shora uvedené limity koncentrační zásady. Žádný z uvedených případů však v posuzovaném územním řízení nenastal a stěžovatel jej ani nenamítal. Lze proto konstatovat, že na postup stěžovatele se koncentrační zásada uplatnila v plné míře. V takovém případě se však k námitkám, jež byly vzneseny až po ústním jednání, nepřihlíží a z pohledu dalšího postupu správních orgánů jsou proto zcela irelevantní. Ostatně již stavební úřad uvedl, že k námitkám stěžovatele nepřihlédl a jejich vypořádání provedl jen díky tomu, že jiní účastníci řízení vznesli námitky shodného obsahu. Z takového postupu však nelze usuzovat, že by stavební úřad námitky stěžovatele přijal. Podobně potom k vypořádání námitek stěžovatele přistoupil i žalovaný. Ačkoli explicitně neuvedl, že k námitkám není možné přihlídnout pro jejich opožděnost, z rekapitulace průběhu řízení vyplývá, že jejich pozdní uplatnění nepřehlédl a vypořádal se s nimi jen v kontextu s vypořádáním námitek jiných účastníků.

Ani ve správní žalobě žalobci (tedy rovněž stěžovatel) netvrdili, že námitky uplatnili včas a mělo k nim být přihlédnuto, což je podstata problému, který se jich v řízení týkal. Jejich argumentace směřovala pouze proti té části rozhodnutí žalovaného, ve které byly vypořádány námitky ostatních účastníků. Žalobci ovšem neshledali žádný titul k tomu, aby si námitky ostatních účastníků „osvojil“ a vtělil se tak do role jakéhosi společného žalobce, který by mohl rozporovat rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k jakémukoli účastníkovi. To nemohlo být zhojeno ani tím, že námitky shodného obsahu uplatnili jiní účastníci a tvrzení žalobců (stěžovatele) byla skrze ně vypořádána. Pokud by tomu bylo naopak, dostal by se stěžovatel do postavení účastníka, který uplatnil námitky včas, a koncentrační zásada by v daném případě pozbyla smyslu.

pokračování

V obecnější rovině by takový přístup mohl vést až k absurdním situacím, kdy by jeden z účastníků žaloval chybné vypořádání námítky jiného účastníka, ačkoli by se tato námitka jeho situace vůbec netýkala. Postup městského soudu byl proto správný, pokud důsledně trval na uplatnění koncentrační zásady a svůj přezkum zaměřil především na otázku, zda byly námitky z územního řízení přijatelné či nikoli.

Ve vztahu k ostatním účastníkům územního řízení lze poznamenat, že těm nic nebránilo v podání samostatných žalob, kterými by se mohli domáhat zrušení rozhodnutí žalovaného. Pokud tak neučinili, uplatní se v jejich případech obecná právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt*, neboť se sami připravili o možnost přezkumu rozhodnutí žalovaného. Jinými slovy, městský soud se mohl také z hlediska oprávněnosti žaloby stěžovatele omezit jen na posouzení dopadu zásady koncentrace řízení a věcnou stránkou případu se podrobněji nezabývat.

Lze shrnout, že městský soud správně rozpoznal, že jádro přezkumu tkví v problematice uplatnění koncentrační zásady a s tím spojené otázky včasnosti námitek žalobců uplatněných v územním řízení.

Kasační stížnost je ovšem postavena na námitkách věcného charakteru, kterými stěžovatel zpochybňuje umístění navrhované stavby. Z výše uvedeného vyplývá, že tyto námitky jdou mimo stěžejní úvahu městského soudu a míří proti argumentaci, která neměla na zamítavý výrok rozsudku relevantní vliv. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že námitky týkající se navrhované stavby byly vypořádány vlastně z opatrnosti, jen nad rámec nutného zdůvodnění. Městský soud uvedl, že jejich vypořádání považoval za potřebné vzhledem ke stávající judikatuře zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud totiž dlouhodobě zastává názor, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné, pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). V daném případě však byly námitky vypořádány již samotným konstatováním o jejich opožděnosti v územním řízení. Pokud se jimi městský soud přesto podrobněji zabýval, bylo tomu zjevně také proto, aby rozptýlil pochybnosti žalobců o těchto konkrétních skutečnostech. Lze tedy konstatovat, že argumentace městského soudu ve vztahu k námitkám proti navrhované stavbě nemá pro danou věc zásadní význam.

V souvislosti s kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tak možno poukázat na závěry plynoucí z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74: „Kasační stížnost tvrdí nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závažné.“ Uvedenou právní větu lze aplikovat i v posuzovaném případě. Důvodem pro zamítavý rozsudek městského soudu byla bezpochyby skutečnost, že námitky byly žalobci (stěžovatelem) podány opožděně. Na věcném vypořádání námitek naproti tomu nebyl rozsudek městského soudu vybudován. Proti takovým důvodům však v posuzované věci nelze kasační námitky dle § 103 odst. 1 s. ř. s. uplatnit. Nejvyšší správní soud proto kasační námitky stěžovatele nepovažuje za důvodné, aniž by považoval za potřebné se k nim věcně vyjádřit.

Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že vznesené kasační námitky nemohly v žádném případě vyvrátit relevantní argumentaci městského soudu, se kterou se ve skutečnosti míjejí. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 3. října 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu