



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **D. Z.- P., o. j. s. D. Z.** proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, zastoupeného JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou se sídlem Modřínová 2, Plzeň, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 4. 2005, sp. zn. 30 Ca 47/2004,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým soud zrušil pro vady řízení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2004, č. j. STAV/607/04.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel se předně domnívá, že oznámení o pokračování řízení spolu s opětovným poučením o koncentraci řízení bylo adresováno do sídla žalobce a bylo žalobcem převzato. Krajský soud prý proto v rozporu s obsahem spisu dospěl k závěru, že se na žalobce nevztahovala koncentrační zásada, přestože o následcích opožděného podání námitek byl poučen.

Stěžovatel dále uvádí, že nebyla porušena ustanovení § 59 odst. 2 a § 3 odst. 4 zákona č. 76/1967 Sb., správního řádu, jelikož dostatečně reagoval na odvolací námitky žalobce a vysvětlil důvody, pro které je nepřijal.

Samotné věcné řešení (vydání či nevydání územního rozhodnutí) považuje stěžovatel za velmi jednoduché. Krajský soud se však nevypořádal s námitkou stěžovatele, že území dotčené stavbou parkoviště bylo z hlediska územního využití řešeno již územním rozhodnutím řešícím výstavbu sídliště. V tomto směru je proto napadený rozsudek nedostatečný. Nejedná se tak o žádnou výjimku z umístění oproti zásadám daným již před léty pro výstavbu této části města; navíc předmětná stavba je jen faktickým rozšířením stávajícího parkoviště o 15 parkovacích míst rozdělených ve třech blocích stávajícího parkoviště.

K otázce vyloučení vedoucího odboru stavebně správního Magistrátu města Plzně stěžovatel namítá, že podle Statutu města je tento vedoucí odpovědný za chod všech oddělení odboru. Bylo proto postupováno v souladu se Statutem a tvrzené porušení ustanovení § 9 správního řádu soud nikterak neodůvodnil. Navíc, stěžovatel nerozumí výkladu soudu, který na jedné straně považuje vydané stanovisko za nicotné a zároveň ten, kdo ho podepsal, je navždy vyloučen z jeho projednávání.

Závěrem stěžovatel uvádí, že předmětná stavba parkoviště je již dokončena a zkolaudována. Napadený rozsudek stěžovatel považuje za předčasný, když řada shora popsaných otázek mohla být vyjasněna při jednání ve věci, k němuž však nedošlo. Navíc žalobce se stal účastníkem stavebního řízení na základě ustanovení § 59 odst. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a není nositelem hmotných práv, takže v žalobě mohl namítat pouze porušení práv procesních.

Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu ke kasačním námitkám plyne, že Úřad městského obvodu Plzeň 1, odbor výstavby a dopravy oznámením o pokračování řízení ze dne 22. 12. 2003 účastníkům správního řízení sdělil, že pokračuje v přerušném řízení o vydání stavebního povolení s tím, že účastníci řízení mohou své námitky a připomínky uplatnit nejpozději do 6. 1. 2004, jinak k nim nebude přihlédnuto. Žalobci bylo toto oznámení doručeno dne 23. 12. 2003.

Stavebním povolením ze dne 8. 1. 2004, č. j. Výst/1517/2003-Am., Úřad městského obvodu Plzeň 1, odbor výstavby a dopravy na žádost stavebníka (Statutární město Plzeň) povolil stavbu parkoviště na ulici M. na blíže specifikovaných pozemcích.

Odvolání žalobce proti tomuto stavebnímu povolení zamítl žalovaný shora označeným rozhodnutím ze dne 12. 3. 2004, když především uvedl, že v daném případě nemuselo být stanovisko orgánu územního plánování nahrazeno územním rozhodnutím, jelikož podle ustanovení § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona územní rozhodnutí nevyžadují stavby umístěvané v uzavřených prostorech existujících staveb, pokud se nemění vnější půdorysné

ohraničení a výškové uspořádání prostoru. Stěžovatel rovněž připomněl, že při ústním jednání dne 26. 11. 2003 žalobce nevznesl žádné připomínky a námitky, takže vyhovění námitce na nezákonnost napadeného stavebního povolení pro chybějící územní rozhodnutí by porušovalo zásadu koncentrace řízení. Stěžovatel dále konstatoval, že žalobce je oprávněn hájit zájmy na úseku ochrany životního prostředí, do čehož námitka nezákonnosti pro chybějící územní rozhodnutí nespadá.

Krajský soud napadeným rozsudkem ze dne 22. 4. 2005 zrušil pro vady řízení obě shora citovaná správní rozhodnutí. Dospěl totiž (ve shodě s dřívější správní judikaturou Vrchního soudu v Praze) k závěru, že koncentrační zásada v řízení o povolení stavby má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu nesmí správní orgán přejít z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka poukazující na porušení takového předpisu učiněna i po uplynutí lhůty stanovené k námitkám, nemůže ji správní úřad odmítnout. Proto soud shledal důvodnou námitku spočívající v porušení ustanovení § 59 odst. 2 a § 3 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovatel byl povinen se dostatečně a přesvědčivě vypořádat s námitkami žalobce, což však neučinil. Krajský soud se neztotožnil ani s názorem stěžovatele, že je věcí správního uvážení rozhodnout o tom, zda má být vydáno územní rozhodnutí. Právní úprava totiž neumožňuje stavebnímu úřadu upustit od vydání územního rozhodnutí, nýbrž jednoznačně stanoví, které stavby vyžadují územní rozhodnutí a které nikoliv (§ 32 odst. 2 stavebního zákona). Stěžovatel se nicméně vůbec nezabýval námitkou žalobce, že podmínky ustanovení § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nebyly splněny, jelikož stavba parkoviště není umístěována v uzavřeném prostoru existujících staveb. V této části je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud přisvědčil rovněž žalobní námitce, že v daném případě zasahoval do obou stupňů správního řízení ing. B., a to nejprve upuštěním od územního rozhodnutí a poté rozhodnutím o odvolání, a došlo tak k porušení ustanovení § 9 správního řádu. Je totiž zjevné, že správní úřad I. stupně považoval vyjádření ing. B. za závazné. Za nepřijatelný označil krajský soud výklad, podle něhož ing. B. je pouze osobou podepsanou pod oběma listinami, vyhotovenými ve skutečnosti jinými pracovníky.

Stěžovatel uplatnil důvody zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s., tzn. namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se musí nejprve zabývat namítanou existencí stížnostního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by totiž zjistil, že se krajský soud skutečně dopustil nezákonnosti v uvedeném směru (tzn. rozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů rozhodnutí), bylo by nutno napadený rozsudek zrušit bez dalšího s tím, že by se již Nejvyšší správní soud nezabýval naplněním ostatních stížnostních důvodů. Kasační stížnost totiž představuje mimořádný opravný prostředek a rozsah a způsob přezkumu, který v tomto typu řízení Nejvyšší správní soud provádí, musí respektovat instanční nadřazenost a funkční příslušnost obou úrovní správního soudnictví sledující princip subsidiarity v tom smyslu, že pokud je náprava nezákonnosti možná na nižším stupni, je nutno pro tuto nápravu otevřít procesní prostor. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, je z povahy kasačního přezkumu namístě tento rozsudek zrušit a otevřít tak krajskému soudu prostor pro vydání rozhodnutí nového, které již nebude touto vadou trpět. Platí totiž, že důvody napadeného rozhodnutí a právní názory v něm obsažené lze již z povahy věci zkoumat toliko u rozhodnutí přezkoumatelného.

Nejvyšší správní soud k této otázce dále konstatuje, že pojem nepřezkoumatelnosti není v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu, který by bylo možno použít podpůrně, blíže objasněn. Výklad tohoto pojmu je proto věcí judikatury a právní nauky. Za nesrozumitelné tak lze obecně považovat zejména soudní rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, není zřejmé, o jaké věci bylo rozhodováno a jak o ní bylo rozhodnuto, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění a kdy výrok nekoresponduje s odůvodněním, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003).

V souzené věci Nejvyšší správní soud především konstatuje, že stěžovatel dostatečně neodůvodňuje, v čem vlastně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť ve skutečnosti brojí proti důvodům, na kterých je tento rozsudek založen. Tím však nezpochybňuje jeho přezkoumatelnost, nýbrž toliko správnost učiněných skutkových a právních závěrů, což je však něco zcela odlišného. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí totiž nelze zaměňovat s nespokojeností s neúspěchem v soudním řízení, jelikož zatímco nepřezkoumatelné rozhodnutí pojmově zpravidla znamená porušení ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces, úspěch v soudním řízení pochopitelně žádné ústavně právní ani jiné právní ochrany nepožívá. Ke konkrétním uplatněným stížnostním námitkám proto Nejvyšší správní soud uvádí následující, přičemž se ze shora popsaných důvodů vyjadřuje též k tvrzené protizákonnosti napadeného rozsudku.

Ohledně první uplatněné námitky se stěžovatel se dopouští omylu, když argumentuje koncentrační zásadou a blíže rozebírá, že o časové omezenosti možnosti uplatnění námitek byl žalobce dostatečně poučen, a zároveň uvádí, že krajský soud dospěl k závěru, že na žalobce se tato zásada nevztahovala. Jak totiž dostatečně vyplývá z rekapitulační části tohoto rozsudku, krajský soud ve skutečnosti vůbec nezpochybnil vztažení koncentrační zásady i na žalobce (a v tomto směru je proto argumentace stěžovatele zcela lichá), nýbrž dospěl k závěru, že koncentrační zásada se netýká porušení kogentních ustanovení právních předpisů. Tento názor, vyslovený zejména Vrchním soudem v Praze (viz např. rozsudek ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 - 87), považuje Nejvyšší správní soud za správný a odpovídající zásadě koncentrace řízení zakotvené v ustanovení § 61 odst. 1, 3 stavebního zákona ve vazbě zejména na povinný rozsah přezkumné činnosti stavebního úřadu upravený např. v ustanovení § 62 stejného zákona. V tomto směru proto Nejvyšší správní soud nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu nezjistil. Takto viděno samozřejmě ztrácí jakékoliv opodstatnění rovněž námitka stěžovatele ohledně okruhu práv, která mohl žalobce účinně uplatnit, jelikož otázku dodržení kogentních zákonných ustanovení měl správní orgán vyřešit bez ohledu na to, zda příslušná námitka v tomto směru byla vznesena či nikoliv.

Jestliže stěžovatel tvrdí, že ve svém rozhodnutí ze dne 12. 3. 2004 „rozsáhle“ reagoval na odvolací námitky a „podrobně vysvětlil“, proč obsah námitek žalobce nepřijal, nekoresponduje toto tvrzení s obsahem citovaného rozhodnutí. V něm totiž stěžovatel toliko

uvedl, že s námitkou ohledně chybějícího územního rozhodnutí nesouhlasí, že dotčené orgány státní správy se stavebním povolením souhlasily, že bylo postupováno v souladu se stavebním zákonem a že žalobce svoje námitky neuplatnil ve stanovené lhůtě, takže k nim nebylo možno přihlížet. Tuto reakci stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za povrchní, zcela nekonkrétní a nedostatečnou a souhlasí proto s právním názorem krajského soudu, že stěžovatel vůbec neozřejmil důvody, pro které se domnívá, že nebylo třeba pro předmětnou stavbu vydat územní rozhodnutí.

Zdejší soud ostatně plně podporuje rovněž argumentaci krajského soudu vedenou v tom směru, že nemůže být věcí správního uvážení stavebního úřadu, zda v konkrétním případě vydá územní rozhodnutí či pouze stanovisko. Krajský soud zcela správně poukázal na skutečnost, že podle stavebního zákona lze umisťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí (§ 32 odst. 1), přičemž z tohoto obecného pravidla stanoví zákon výjimky, kdy se územní rozhodnutí nevyžaduje (odst. 2 cit. ustanovení). Stavební úřad tedy není oprávněn rozhodovat o tom, zda v konkrétním případě je nutno vydat územní rozhodnutí, na základě svého volného uvážení, nýbrž má právo toliko podřadit konkrétní nastanuvší případy pod některou ze zákonem předvídaných situací. Jen takový výklad je ostatně souladný se základními atributy demokratického právního státu, mezi něž patří i vázanost veřejné moci zákonem. Jakýkoliv jiný výklad by těmito atributům zjevně odporoval.

V projednávané věci mezi účastníky řízení není sporu o tom, že územní rozhodnutí vydáno nebylo, a bylo tedy povinností stěžovatele vyložit, z jakého zákonného důvodu toto rozhodnutí vydáno být nemuselo. Jestliže tedy z vyjádření Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 16. 10. 2003, č. j. 3863/2003-MMP/STAV JIR, vyplývá, že tento odbor upouští od vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pro tuto akci v souladu s ustanovením § 32 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, a žalobce v odvolání argumentoval tím, že na daný případ toto zákonné ustanovení nelze použít, jelikož se v případě parkoviště nejedná o uzavřený prostor existující stavby jako tomu je např. u tovární haly, bylo povinností stěžovatele vyložit, z jakého zákonného důvodu nebylo územní rozhodnutí vyžadováno. To se však – s pouhým odkazem na správní uvážení – nestalo a krajský soud za těchto okolností postupoval zcela správně, když vydaná správní rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že za této situace podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí bez jednání, takže i v tomto směru postupoval krajský soud v souladu se zákonem, přestože stěžovatel trval na jednání v této věci za účelem diskuse účastníků řízení o problému, „kterou nemohou nahradit písemná stanoviska.“

Další stížnostní námitka se týká vyloučení vedoucího odboru stavebně správního Magistrátu města Plzně ing. B.. Podle ustanovení § 9 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti (odst. 1). Z projednávání a rozhodování před správními orgány je vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu jiného stupně (odst. 2). V projednávané věci jednal ing. B. ve shora citovaném stanovisku ze dne 16. 10. 2003 za Magistrát města Plzně, odbor stavebně správní (pod tímto stanoviskem je podepsán), přičemž z popisu případu je jasně patrné, že toto stanovisko vnímal správní orgán I. stupně jako závazné pro jeho rozhodování. Stejná osoba je podepsána rovněž pod rozhodnutím stěžovatele o podaném

odvolání. Je tak zřejmé, že ing. B. se fakticky podílel na vydání obou správních rozhodnutí, čímž byla prakticky zcela popřena zásada dvojinstančnosti správního řízení. Jakkoliv totiž dvojinstančnost správního řízení nepředstavuje obecnou zásadu správního řízení, může být tam, kde ji právo předpokládá, skutečně zaručena jen tehdy, pokud je institucionálně zajištěno, že na vydání rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně se nebudou podílet stejné osoby. Tento základní předpoklad nicméně v daném případě dodržen nebyl a proto ani v tomto směru nelze než potvrdit právní závěry krajského soudu. Argumentace stěžovatele prostřednictvím Statutu města Plzeň v tomto směru není relevantní, neboť podzákoný právní předpis nemůže odporovat znění zákona, tzn. primárnímu normativnímu právnímu aktu. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že obdobnou otázkou se již zabýval dříve, když uvedl (viz rozsudek ze dne 29. 6. 2006, č. j. 2 Afs 143/2004 - 105), že *„pokud pracovník finančního úřadu konzultuje své rozhodnutí v konkrétní věci s pracovníkem finančního ředitelství, který bude rozhodovat o případném odvolání daňového subjektu, jedná se o porušení zásady dvojinstančnosti daňového řízení. Tím dochází k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.“*

Konečně k informaci stěžovatele, že předmětná stavba již byla zkolaudována, nezbyvá soudu než uvést, že tato okolnost nemůže být v žádném případě určující pro rozhodování správního soudu, byť týkající se stavebního povolení vydaného pro stejnou stavbu. Z hlediska soudního přezkumu správních rozhodnutí se totiž jedná o zcela samostatná řízení a z pozice ochrany práv, což je primárním úkolem moci soudní, nelze připustit, aby svět normativní byl pohlcen světem fakticity. To znamená, že soudní rozhodování nemůže být limitováno dynamikou faktického vývoje stavu věci.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalobci náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. září 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu