



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **A. ž. p.**, o. s., zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, zastoupenému Prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2003, čj. 22078/2003/63/O-1995/03, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 1/2004, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 5 Ca 1/2004 - 78,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se z a m í t á .

II. Žalovanému se 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 :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 10. 2003, čj. 22078/2003/63/O-1995/03, podle § 59 odst. 2 spr. ř. [v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů – pozn. soudu] zamítl odvolání žalobce (dále též „stěžovatel“) a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozhodování (dále též „Magistrát“) ze dne 1. 7. 2003, čj. MHMP/305176/03/OUR/MI/HJ. Tímto rozhodnutím Magistrát rozhodl o změně umístění stavby „O. t. E. R. P., a. s., H. ul. – s. P.“ a povolil výjimku z čl. 4 odst. 10 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy (OTPP). Své rozhodnutí žalovaný odůvodnil jednak nedoloženým a neprokázaným tvrzením žalobce, že rozhodnutí Magistrátu nebylo správně doručeno, když toliko na úřední desce Úřadu městské části Praha 4 byla vyvěšena pouze jeho první strana s informací, kdy a kde lze nahlédnout do celého

rozhodnutí. Poukázal na rozhodnou skutečnost, že bylo řádně doručeno vyvěšením rozhodnutí Magistrátu právě na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy. Dále konstatoval, že námitky žalobce ohledně neaktuálnosti podkladů s proslou dobou jejich platnosti mohly být podle § 36 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., stavebním zákonem – pozn. soudu) uplatněny nejpozději při ústním jednání, na což byl žalobce upozorněn. Koncentrační zásada uplatňovaná v prvoinstančním řízení se podle § 36 odst. 1 stavebního zákona uplatňuje i v řízení odvolacím, které spolu tvoří jeden celek. Námitky takto řádně neuplatněné nelze posléze vznést ani v řízení odvolacím. K namítanému nedostatku stanoviska městského hygienika z hlediska jeho formy – dopisu – žalovaný uvedl, že právní úprava daná zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, nepožadovala jeho vydání ve formě správního rozhodnutí, obdobně jako stavební zákon, kdy se navíc podle § 3 odst. 5 spr. ř. základní pravidla řízení použijí i na jiné správní úkony, která nejsou rozhodnutími. Proto nelze stanovisko městského hygienika považovat za vadné. K poslednímu odvolacímu důvodu žalovaný uvedl, že zajištění koordinace s urbanistickou studií staveb nemusí být jasné právě žalobci, ale navrhovateli územního rozhodnutí. Po provedení úplného přezkumu z výše uvedených důvodů žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

Rozsudkem Městského soudu v Praze dne 22. 2. 2006, č. j. 5 Ca 1/2004 - 78, byla žaloba žalobce proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného jako nedůvodná zamítnuta. Žalobce setrval v žalobních důvodech především na svých odvolacích námitkách. K námitce vadného a nezákonného doručení rozhodnutí Magistrátu i rozhodnutí žalovaného soud z § 42 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 25 odst. 1 spr. ř. dovodil, že účinky doručení má vyvěšení rozhodnutí na úřední desce toho orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Rozhodnutí žalovaného, ale i rozhodnutí Magistrátu, byla tímto způsobem řádně doručena, což soud zjistil ze správního spisu. Žalobce svá opačná tvrzení ničím nepodložil a nepodal o nich žádný důkaz. Ostatní námitky ohledně vad a pochybení při doručování rozhodnutí Magistrátu a rozhodnutí žalovaného směřovaly toliko k dalšímu vyvěšení rozhodnutí na úřední desce Úřadu městské části Prahy 4. Jelikož však správní řád a stavební zákon spojují účinky doručení s vyvěšením rozhodnutí na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal a nikoli orgánu, jehož územního obvodu se rozhodnutí týká, soud uvedl, že i případné vady při doručování u dalšího orgánu nemohly žalobce zkrátit na jeho procesních právech na bezvadné doručení a seznámení se s rozhodnutím, především již proto, že podal žalobu a jí předcházející odvolání. Vyvěšení rozhodnutí na úřední desce orgánu, jehož územního obvodu se týká, v souladu s § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., má jen informační funkci i účinky. Soud odkázal na obdobné právní názory uvedené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 - 74, publikovaném pod č. 449/2005 Sb. NSS a nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03. K námitce neaktuálnosti a proslé doby platnosti některých podkladů pro rozhodnutí, uplatněné již v odvolacím řízení, se soud plně ztotožnil se závěry žalovaného. Žalobce jednak neuvedl, kterých konkrétních podkladů se tvrzený nedostatek týká, soud však především poukázal na uplatnění zásady koncentrace řízení i v rámci odvolacího řízení. Podané námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při ústním jednání, poté již k nim nebude přihlédnuto. Podle soudu nemohou být neuplatněné námitky účinně uplatněny v odvolání a nemůže jim být vyhověno. Pokud žalobce své námitky a připomínky nevznese nejpozději při ústním jednání podle § 36 odst. 1 stavebního zákona, nebylo chybou žalovaného, pokud se s nimi v rámci odvolacího řízení dostatečně nezabýval; tím nemohlo být dotčeno právo na přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí.

Soud se vypořádal i s namítanou neexistencí vyjádření provozovatelů veřejných telekomunikačních sítí podle § 126 odst. 1 stavebního zákona, jednak s poukazem na zmíněnou zásadu koncentrace územního řízení, dále proto, že provozovatelé veřejných telekomunikačních sítí nemají postavení dotčených orgánů státní správy, aby tato vyjádření podle § 126 odst. 1 stavebního zákona vydávali. Především soud poukázal na skutečnost, že námitkou absence vyjádření hájí žalobce práva provozovatelů – soukromoprávních subjektů. Podle soudu se žalobce může dovolávat ochrany pouze svých práv. I s namítaným důvodem nedostatku formy u souhlasného stanoviska městského hygienika soud přijal závěry žalovaného. Žalobce blíže nespecifikoval, jaká jeho práva byla tímto postupem dotčena, navíc když podle právní úpravy nebylo zapotřebí k vydání správního úkonu formy rozhodnutí. Tento argument soud podepřel novou výslovnou právní úpravou, která formu rozhodnutí nevyžaduje. K námitce nesrozumitelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodů nejasnosti zajištění koordinace s urbanistickou studií soud odkázal na to, že takováto námitka přísluší navrhovateli, kterému je podmínka určena. Navíc žalovaný nepochybil při provedení úplného přezkumu a v rámci odvolání se vypořádal i s touto námitkou.

Soud v rozhodnutí vycházel z postavení žalobce jako účastníka územního řízení o umístění stavby podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Ve správním řízení má procesní postavení a práva účastníka, co do obsahu jím uplatněných námitek se musí jednat o otázky ochrany zájmů podle zákona o ochraně přírody a krajiny; ostatní námitky překračující zájmy chráněné tímto právním předpisem žalobci nepřísluší. Soud však neshledal, že by žalované rozhodnutí zasáhlo do procesních práv žalobce a zkrátilo jeho práva účastníka řízení. Nemůže si ani žalobou osvojit případné námitky třetích osob, které mu vzhledem k předmětu a účelu jeho účastenství nepřísluší. Soud rovněž neshledal pochybení žalovaného při provedení úplného přezkumu podle požadavků správního řádu a stavebního zákona; zjistil, že žalovaný shledal soulad umístění stavby s územním plánem a neshledal dotčení veřejných zájmů ani práv účastníků řízení. Ze všech těchto důvodů žalobu zamítnul.

Proti rozsudku podal žalobce včasnou kasační stížnost, v níž vycházel z nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, která podle něj má za následek nezákonné rozhodnutí soudu. Namítal hrubé pochybení soudu, podle něhož se zásada koncentrace řízení podle správního řádu a stavebního zákona vztahuje ze správního řízení v prvním stupni i na odvolací řízení. Námitky včas neuplatněné v prvním stupni tudíž nelze následně uplatnit jako odvolací důvody; stěžovatel dodal, že takové důvody nejsou projednatelné ani jako žalobní body. Podle stěžovatele se jedná o nezákonný a zužující výklad bez opory ve správní praxi. Zásada koncentrace řízení má za účel, aby byly při prvostupňovém řízení shromážděny veškeré podklady a mohlo být vydáno rozhodnutí. Do odvolacího řízení již zásada koncentrace zasáhnout nemůže, a to z důvodů požadavku plného přezkumu podle § 59 odst. 1 spr. ř., který nelze omezit jen na podané odvolací důvody a kdy případné odvolání směřuje proti vydanému rozhodnutí. Další námitkou stěžovatel soudu vytkl, že se retroaktivním způsobem pokusil vypořádat se žalobou. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 5 Ca 1/2004 - 78, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitka stěžovatele je v rozporu s ustálenou judikaturou. Podle § 36 odst. 1 a 2 stavebního zákona, jako zvláštního zákona ke správnímu řádu, se v územním řízení uplatňuje zásada koncentrace řízení, podle níž je povinností stavebního úřadu předem účastníky upozornit, že námitky a připomínky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, či ve lhůtě stanovené, jinak k nim nebude přihlédnuto. Protože stavební zákon neobsahuje vlastní úpravu přezkumných řízení o opravném

prostředku, postupuje se podle obecné právní úpravy, kterou je správní řád. Odvolací řízení tvoří spolu s řízením v prvním stupni jeden celek a proto se koncentrační zásada vztahuje i na odvolací řízení, nejen na řízení v prvním stupni. Žalovaný souhlasí se závěry soudu, že námitky a připomínky, které nebyly uplatněny v souladu s koncentrační zásadou v řízení v prvním stupni, nemohou být posléze uplatněny v odvolání, resp. nemůže k nim být přihlédnuto. Z toho posléze dovozuje, že tyto námitky nemohou obstát ani jako žalobní důvody či důvody pro podání kasační stížnosti. V tomto ohledu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2005, sp. zn. 5 As 44/2003. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav věci aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Stěžejní námitkou v kasační stížnosti je přesvědčení stěžovatele, že soud i žalovaný pochybili při vztažení zásady koncentrace řízení z územního řízení i na řízení odvolací, podle které se včas neuplatněné námitky a připomínky nemohou být v řízení projednány a nemohou být účinně uplatněny ani jako odvolací důvody. Nejvyšší správní soud se při řešení této námitky plně ztotožnil s právními závěry Městského soudu. Při uplatnění zásady koncentrace řízení v prvním stupni je třeba ji aplikovat i v řízení druhostupňovém – odvolacím, které ve svém souhrnu tvoří jednotný celek procesu rozhodování o právech, právech chráněných zájmen nebo povinnostech účastníků správního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by uvedená zásada koncentrace v odvolacím řízení neměla své místo, musel by to, s ohledem na § 140 stavebního zákona zakotvující subsidiární aplikovatelnost správního řádu, výslovně stanovit sám stavební zákon. Poněvadž však stavební zákon nemá speciální a přednostní úpravu oproti obecnému správnímu řízení obsaženému ve správním řádu, nebylo pochybením soudu, když řízení v prvním a druhém stupni považoval za jeden celek, které je ovládáno společnými zásadami. V tomto případě je tedy společnou zásadou zásada koncentrace řízení a je jí ovládáno celé správní řízení o umístění, event. změně umístění stavby. Nejvyšší správní soud však rovněž poukazuje na to, že se nejedná o osamocený výklad a nazírání na uplatnění zásady koncentrace řízení v řízení ve druhém stupni, nýbrž o pokračující trend v rovině ustálené judikatury správních soudů, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2005, č. j. 5 As 44/2003 - 119, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud dále dodává, že uplatněním zásady koncentrace řízení ve druhém stupni není dotčeno právo a požadavek plného přezkumu odvolacích orgánů podle § 59 odst. 1 spr. ř., pokud námitky a připomínky podle § 36 odst. 1 a 2 stavebního zákona skutečně nebyly včas uplatněny, nelze k nim přihlédnout. Pokud by tomu tak nebylo a úplný přezkum by se vztahoval i k námitkám včas neuplatněným, mohlo by se při takovém výkladu a postupu ve svém důsledku dojít k samotnému popření smyslu účelu zásady koncentrace řízení. Uvedená zásada, kterou je možno také chápat též jako jeden z projevů obecné zásady

právní – *vigilantibus iura scripta sunt* (bdělým náleží práva) – má sloužit rovněž i k větší rychlosti a hospodárnosti správního řízení, ale také ke zjištění skutkového stavu věci. Účastníci řízení nemají podle § 36 odst. 1 stavebního zákona povinnost, nýbrž právo činit námitky a připomínky. Pokud svého práva hodlají využít, musí respektovat zákonnou právní úpravu a činit úkony včas a ve stanovených lhůtách. Není-li tomu tak a byli-li o tom náležitě poučeni, musí být připraveni nést následky své procesní pasivity. Nejvyšší správní soud uzavírá, že správným postupem soudu nebyla zasažena stěžovatelova procesní práva.

K námitce tvrzeného retroaktivního přístupu soudu prvního stupně Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud soud v rámci odůvodnění odkázal na novou právní úpravu poté, co se s právní úpravou účinnou v době rozhodování správního orgánu náležitým způsobem vypořádal, nejedná se o retroaktivní přístup, nýbrž o snahu soudu, i s odkazem na novou právní úpravu, dát větší váhu svým argumentům a zpřesnit tak důvody, které ho vedly k dosaženým závěrům.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému, jenž byl zastoupen advokátem, soud náklady řízení za zastoupení nepřiznal, neboť má za to, že se nejedná o důvodně vynaložené náklady řízení. Podle názoru soudu má být správní orgán schopen vysvětlit svůj postoj před soudem prostřednictvím svých pracovníků, jestliže mu podle zákona přísluší rozhodovat o dané problematice.

čř

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

V Brně dne 7. února 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

