



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. V.**, zastoupená JUDr. Alešem Pillerem, advokátem se sídlem Veselá 37, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/48367/Šk, ve věci povolení stavby, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2007, č. j. 30 Ca 312/2005 – 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností napadla v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“), ze dne 20. 10. 2005, č. j. OÚSŘ U 05/48367/Šk. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a současně potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Brno – sever, odboru

územního rozvoje a výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 4. 8. 2005, č. j. STU/04/0501334/000/003, kterým bylo vydáno stavební povolení pro stavbu: „stavba rodinného domu s garáží umístěná na pozemku p. č. 391, stavba plynové, vodovodní a kanalizační přípojky umístěná na pozemku p. č. 391 a 517, stavba vjezdu umístěná na pozemku p. č. 391 a stavba sjezdu z pozemku p. č. 391 na pozemek komunikace p. č. 517, k. ú. S., při ul. P. K. v B.“

Napadeným rozsudkem krajský soud přezkoumal výše citované rozhodnutí žalovaného a stěžovatelkou podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud předně konstatoval, že při jednání neshledal potřebným provádění dokazování (výslechem stěžovatelkou navrženého svědka), neboť žalobou jsou napadány skutečnosti a právní otázky, které jsou dány spisovými podklady a jejich další objasňování proto není na místě. K žalobě uvedl, že obsahuje námitky, které byly vzneseny v předcházejícím územním řízení, nikoli v přezkoumávaném stavebním řízení, v němž byla ze strany stěžovatelky uplatněna pouze námitka týkající se nutnosti přerušení tohoto řízení z důvodu podání žaloby proti rozhodnutí o umístění dané stavby. Touto námitkou se žalovaný zabýval a v souladu se zákonem dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí o umístění stavby nabylo právní moci a soud žalobě proti němu nepřiznal odkladný účinek, není dána žádná zákonná překážka pro pokračování ve stavebním řízení. V tomto ohledu tedy krajský soud shledal postup i hodnocení žalovaného zákonným a současně konstatoval, že řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, jakožto řízení přezkumné, nemůže být ve vztahu ke stavebnímu řízení řízením o předběžné otázce ve smyslu § 40 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů.

K žalobnímu tvrzení o nezákonnosti postupu stavebního úřadu podle § 61 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, v otázce upuštění od místního šetření, krajský soud poznamenal, že v postupu stavebního úřadu neshledal pochybení. Rozhodnou skutečností je zákonem dané uvážení stavebního úřadu, zda zná poměry na staveništi a zda je žádost dostatečným pokladem pro posouzení navrhované stavby, nikoli názor stěžovatelky o potřebnosti místního šetření z hlediska naplnění jejich účastnických práv. Ta jsou v případě upuštění od místního šetření, resp. ústního jednání zajištěna opatřeními ve smyslu § 61 odst. 3 stavebního zákona, dle kterého stavební úřad v daném případě určí do kdy mohou účastníci uplatnit své námitky a upozorní je, že k později podaným námitkám nebude přihlédnuto (zásada koncentrační). S odkazem na tuto zásadu potom krajský soud odmítl další žalobní námitky, neboť nebyly uplatněny ve stanovené lhůtě ani později například v odvolání, proto nemohly být projednány ve stavebním řízení a jsou tudíž z hlediska opodstatněnosti žaloby irelevantní.

Jako důvody kasační stížnosti stěžovatelka uvedla jednak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a jednak vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Stěžovatelka napadenému rozsudku krajského soudu vytkla, že se bez dalšího ztotožnil s postupem stavebního úřadu i odvolacího orgánu, když neshledal v postupu těchto úřadů pochybení spočívající v upuštění od místního šetření o vydání stavebního povolení. Dle jejího tvrzení měl stavební úřad respektovat její žádost o provedení místního šetření, jelikož dobře věděl, jaké měla výhrady v rámci územního řízení, v němž se snažila dosáhnout korekce předmětné stavby tak, aby respektovala druhou polovinu dvojdomku, a to jak stavebně technicky, tak částečně i esteticky. V této souvislosti uvedla, že krajský soud se nevypořádal s její námitkou vycházející z územního řízení a týkající se problematiky hydrogeologického a statického šetření, přičemž tyto problémy, které přenáší z územního řízení do řízení o povolení stavby, mohly být dořešeny při jediném úkonu, a to při místním šetření. Současně vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, jenž její námitky z hlediska opodstatněnosti žaloby označil za irelevantní, neboť nebyly uplatněny v souladu se zásadou koncentrace. Poukázala přitom na své odvolání ze dne 31. 8. 2005, v němž namítala své nerovné postavení jako účastníka řízení, dále pak neprofesionalitu a ponižování své osoby a odkazovala na námitky uplatněné v žalobě proti územnímu rozhodnutí. K odmítnutí výsledku svědka (ing. arch. M.) stěžovatelka uvedla, že tento postup krajského soudu považuje za nezákonný, neboť jmenovaný svědek byl schopen vyjádřit se přesně ke spisové dokumentaci a jejímu vedení, jakož i k chybám ve stavebním řízení, které stavební úřad a odvolací orgán připustily.

Závěrem stěžovatelka vyjádřila své přesvědčení o formalistickém a velmi zúženém náhledu na problematiku územního a stavebního řízení a přehlížení nezákonnosti ze strany krajského soudu, ze všech výše uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud shledal její kasační stížnost důvodnou a zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu s pokynem provést celé řízení zákonným způsobem a o věci znovu rozhodnout v její prospěch.

Žalovaný odvolací orgán se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stavební řízení je procesem, jehož hlavním cílem je vydání stavebního povolení, jakožto základního předpokladu pro provádění staveb, jejich změn a udržovacích prací na nich. Povolování staveb jako řízení vedené příslušným stavebním úřadem a zahajované na žádost stavebníka doloženou předepsanou dokumentací se primárně řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona, který v § 61 odst. 1 až 3 stanoví následující:

„(1) Stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům a nařídí ústní jednání spojené s místním šetřením. Současně upozorní účastníky, že své námitky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. K připomínkám a námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení nebo při projednávání regulačního plánu, jakož i územního plánu zóny nebo územního projektu zóny, se nepřihlíží.

(2) Od místního šetření, popřípadě též od ústního jednání, může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby.

(3) Stavební úřad oznámí účastníkům zahájení stavebního řízení nejméně 7 dní před konáním místního šetření, popřípadě ústního jednání. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí do kdy mohou účastníci uplatnit námitky, a upozorní je, že k později podaným námitkám nebude přihlédnuto; určená lhůta nesmí být kratší než sedm dní.“

Z výše uvedeného vyplývá, že námitky k navržené stavbě lze uplatnit jen koncentrovaně, tj. při nařízeném ústním jednání, místním šetření nebo ve stanovené lhůtě, přičemž k později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Pro stavební řízení, obdobně jako v případě územního řízení, tedy platí zásada koncentrace řízení, jejíž účel lze spatřovat ve snaze zákonodárce stanovit určité limity stavebního řízení a zamezit neustálému generování nových námitek, které by ve svém důsledku mohly zcela zabránit jakékoliv stavební činnosti. Z pohledu dotčených orgánů státní správy, jakož i všech známých účastníků řízení, je proto nutné na zahájené stavební řízení reagovat a vznést případné námitky včas.

Z předloženého správního spisu vyplývá, že v předmětné věci bylo oznámení o zahájení stavebního řízení vydáno dne 20. 6. 2005, č. j. STU/04/0501334/000/001, stavební úřad v něm vedle samotného zahájení stavebního řízení také oznámil, že ve smyslu § 61 odst. 2 stavebního zákona upouští od místního šetření a ústního jednání s tím, že účastníci řízení a dotčené orgány státní správy mohou své připomínky k prováděnému řízení uplatnit nejpozději do 7. 7. 2005. V dané lhůtě stěžovatelka stavebnímu úřadu zaslala přípis ze dne 23. 6. 2005, kterým upozornila, že dne 11. 4. 2005 podala u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2005, č. j. OÚSR Ů 02/00785 (rozhodnutí o umístění dané stavby), s tím, že součástí žaloby je návrh na odkladný účinek a je proto povinností stavebního úřadu respektovat skutečnost, že krajský soud bude prověřovat zákonnost postupu v předcházejícím řízení. Stěžovatelka tedy na oznámení o zahájení stavebního řízení

reagovala včas, z věcného hlediska však proti navrhované stavbě žádnou námitku neuplatnila; upozornila pouze stavební úřad na probíhající soudní řízení, zjevně s cílem, aby v předmětném stavebním řízení dále nepostupoval a přerušil ho, což stavební úřad kvalifikoval jako námitku, které nevyhověl a stavební povolení vydal. Taktéž odvolací orgán dané námitce, která byla v podstatě jedinou námitkou odvolání stěžovatelky ze dne 31. 8. 2005, nevyhověl a konstatoval, že usnesením krajského soudu ze dne 1. 8. 2005, č. j. 30 Ca 75/2005 – 44, nebyl předmětné žalobě přiznán odkladný účinek, proto neexistuje žádný právní důvod pro přerušení stavebního řízení.

Stěžovatelka měla v souladu se stavebním zákonem stanovenou lhůtu, v níž mohla uplatnit námitky na ochranu svých hmotných práv, na kterých se jako vlastník sousední nemovitosti cítila dotčena (povolovanou stavbou). To ovšem neučinila a nevyužila tak svého zákonného práva; pouze uvedla, že předchozí rozhodnutí o umístění stavby je předmětem přezkumu ve správním soudnictví a s touto námitkou nebyla úspěšná. Pokud stěžovatelka uplatnila v žalobě další námitky, které se však netýkaly konkrétního porušení kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva ze strany stavebního úřadu, resp. žalovaného odvolacího orgánu, nemohlo být k těmto námitkám přihlíženo právě z důvodu výše uvedené koncentrace ve stavebním řízení.

V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením a postupem krajského soudu a dodává, že dané námitky, s ohledem na jejich charakter, nemohly být předmětem jeho přezkumu, neboť je stěžovatelka, jakožto účastnice daného stavebního řízení, neuplatnila ve stanovené lhůtě (zásada koncentrace), ani je neuvedla v podaném odvolání proti rozhodnutí o stavebním povolení, a proto se nemůže úspěšně domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv podáním správní žaloby podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2009, č. j. 5 As 66/2006 – 100, publikovaný na www.nssoud.cz).

Správní soudnictví je formou soudní kontroly veřejné správy. Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává napadené rozhodnutí správního orgánu, přičemž však svou činností nenahrazuje činnost správy. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Vyčerpání právních výtek ve správním řízení před podáním žaloby u soudu je nutno vnímat jako respektování zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudu do správního řízení. Účastník správního řízení je tedy povinen zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany.

Na shora uvedeném závěru přitom nic nemění ani skutečnost, že některé z námitek byly stěžovatelkou vzneseny v předcházejícím řízení o

umístění dané stavby. Územní řízení (o umístění stavby) a řízení stavební jsou dvě různá správní řízení vedená zpravidla separátně, přičemž územní řízení musí vždy předcházet řízení stavebnímu s výjimkou případů, kdy se podle stavebního zákona buď územní rozhodnutí nevyžadují nebo lze územní rozhodnutí sloučit se stavebním řízením (tzv. integrované řízení). O takovou situaci se ovšem v případě stěžovatelky nejednalo, a proto bylo z jejího hlediska nezbytné, aby své námitky ve stavebním řízení zcela jednoznačně, srozumitelně a včas uplatnila. Jakkoli totiž spolu obě uvedená správní řízení velmi úzce souvisí a navazují na sebe, nelze akceptovat stěžovatelkou dovozovanou přenositelnost námitek uplatněných v řízení územním do řízení stavebního. Tento závěr ostatně vyplývá přímo ze samotného stavebního zákona, z jehož § 61 odst. 1, věty poslední, je zřejmé, že pokud stavební povolení bylo vydáno na základě předchozího pravomocného rozhodnutí správního orgánu o umístění stavby, kterým byla vyřešena otázka přípustnosti umístění stavby, jsou námitky, které byly nebo mohly být uplatněny v tomto územním řízení, námitkami ve stavebním řízení nepřipustnými, k nimž není možné přihlížet.

Proto, i pokud jde o neprovedené místní šetření společně s ústním jednáním, bylo na místě, aby stěžovatelka svými věcnými připomínkami dala stavebnímu úřadu najevo nutnost jeho provedení a zpochybnila alespoň jednu z kumulativních podmínek pro upuštění od místního šetření a ústního jednání podle § 61 odst. 2 stavebního zákona, jimiž jsou: 1) dobrá znalost poměrů na staveništi a 2) skutečnost, že žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby. Stěžovatelka však během stavebního řízení nezpochybnila ani jednu z těchto podmínek a za této situace Nejvyšší správní soud toliko pro úplnost dodává, že k upuštění od místního šetření a ústního jednání došlo při současném zachování účastnických práv stěžovatelky. Nadto je třeba ještě připomenout, že odlišné názory účastníků na poměry staveniště mohou založit vhodnost místního šetření, při současném splnění podmínek § 61 odst. 2 stavebního zákona však nemohou vést bez dalšího k povinnosti stavebního úřadu toto šetření provést. Znalost stavebního úřadu o místních poměrech určitého území je nezávislá na názorech zúčastněných stran a nemusí jim odpovídat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, č. j. 8 As 39/2006 – 116, publikovaný na www.nssoud.cz).

K námitce týkající se neprovedení důkazu výsledkem ing. arch. M. při jednání před krajským soudem uvádí Nejvyšší správní soud následující:

Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že krajský soud v souzené věci dospěl k závěru, že dokazování není potřebné a účelné, neboť konstatoval: „Žalobou je totiž napadána nezákonnost upuštění od místního šetření, nepřerušení řízení, vady rozhodnutí žalovaného spočívající v nevypořádání se námitkami žalobkyně, a nedostatky rozhodnutí stavebního úřadu. Jde tedy o skutečnosti a právní otázky, které jsou dány spisovými podklady, jejich další objasňování proto není na místě.“ S tímto odůvodněním se zdejší soud ve světle všech výše uvedených skutečností ztotožňuje a pouze připomíná, že dokazování se provádí v rozsahu, v jakém je soud považuje za

nutné pro posouzení oprávněnosti žaloby (§ 52 s. ř. s.). Dokazování ve správním soudnictví má specifický charakter, který je dán tím, že se nejedná o řízení nalézací, nýbrž řízení přezkumné, jenž má zajistit kontrolu rozhodovací činnosti veřejné správy. Za situace, kdy krajský soud shledal úplnost důkazů provedených ve stavebním řízení pro svůj závěr za postačující, nelze mu vytýkat, že měl sám přistoupit k provedení dalších důkazů, které by již z hlediska posouzení věci nebyly relevantní.

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. června 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu