



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Obec Horka nad Moravou**, se sídlem Horka nad Moravou, nám. Osvobození 16/46, zastoupené JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Olomouc, Koželužská 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Kralupol a. s.**, se sídlem Praha 9 – Vysočany, Jandova 10/3, zastoupené JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem se sídlem Olomouc, Wellnerova 1322/3C, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2013, č. j. KUOK 31277/2013, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 2014, č. j. 22 A 57/2013 – 65 ve znění doplňujícího usnesení ze dne 26. 6. 2014, č. j. 22 A 57/2013 – 70,

**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 :**

Včas podanou kasační stížností napadla osoba zúčastněná na řízení (dále jen stěžovatelka) výrok I. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 6. 2014 a výrok IV. usnesení téhož soudu ze dne 26. 6. 2014. Uvedeným rozsudkem krajský soud zrušil podle § 76 písm. c) s. ř. s. pro vady řízení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2013 ve znění opravného usnesení ze dne 19. 4. 2013 ve výroku II., jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ( Magistrátu města Olomouce) ze dne 5. 10. 2012 o umístění stavby „Rozšíření technologie daňového skladu LPG“ na pozemku parc. Č. 1575/1 v k. ú. Horka nad Moravou. Doplňujícím usnesením pak krajský soud rozhodl o nepřiznání nákladů řízení stěžovatelce.

Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla podána stěžovatelkou dne 24. 8. 2011. Ústní jednání ve věci s projednáním námitek uplatněných žalobkyní proběhlo dne 20. 9. 2012.

Proti následnému rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 10. 2012 podala žalobkyně dne 29. 10. 2012 odvolání, které však nijak neodůvodnila. Dne 20. 12. 2012 se k odvolání vyjádřila stěžovatelka, která mimo jiné navrhla, aby byla žalobkyně vedena příslušným správním orgánem k odstranění vad svého odvolání. To však stavební úřad neučinil a žalovaný následně bez dalšího o odvolání rozhodl.

V žalobě podané proti tomuto rozhodnutí žalobkyně mimo jiné namítala, že měla být vyzvána k doplnění odvolání, neboť její podání nemělo obligatorní náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu v návaznosti na § 82 odst. 2 správního řádu, zejména, údaje o tom, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež jeho vydání předcházelo. S ohledem na složitost věci přitom žalobkyně podávala „blanketní“ odvolání z toho důvodu, že si v té době teprve opatřovala relevantní informace (bezpečnostní studii).

Této námitce krajský soud přisvědčil. Podle jeho názoru žalovaný rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které chtěla žalobkyně uplatnit. Takový postup považoval soud za zcela nepřijatelný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu a která vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 listiny základních práv a svobod. Na tom nic nemění ani zásada koncentrace, která se významně uplatňuje v územním řízení. Je sice pravdou, že v případě napadeného rozhodnutí o umístění stavby existoval poměrně úzký argumentační prostor vymezený účastníky v základních obrysech již námitkami uplatněnými ve lhůtě do skončení veřejného projednání záměru, to však neznamená, že jej bylo možno a priori vyloučit. Kromě nových skutečností, které lze za podmínek § 82 odst. 4 s. ř. s. v odvolacím řízení uplatnit, mohl odvolatel namítat porušení svých procesních práv v řízení před správním orgánem prvního stupně, a dále mohl zcela neomezeně polemizovat se správností skutkových a právních závěrů v rozhodnutí uvedených. Svůj právní názor pak krajský soud podepřel i odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 – 63 a ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53.

Nad rámec tohoto závazného právního názoru pak krajský soud upozornil žalovaného ještě na další skutečnosti, které bude nutno v novém rozhodnutí o odvolání vypořádat.

Kasační stížnost podala stěžovatelka z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení procesní právní otázky aplikace ustanovení § 37 odst. 3 v návaznosti na § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu. Namítala především, že závěry uvedené v obou rozsudcích Nejvyššího správního soudu, o něž krajský soud opřel svoje rozhodnutí, na projednávanou věc nedopadají, neboť řízení o vydání územního rozhodnutí je specifickým řízením, v němž se uplatňuje zásada koncentrace a je tedy omezena i možnost odvolacích námitek, které by bylo možné označit za přípustné. S těmito okolnostmi se však krajský soud nijak nevypořádal, když se k odvolání vyjádřil pouze z obecného hlediska a nijak nezohlednil právní úpravu územního řízení podle ustanovení § 84 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Podle stěžovatelky je totiž třeba vzít v úvahu, že účastníci řízení o umístění stavby mohou uvádět své námitky pouze do skončení veřejného ústního jednání. Stejně tak je koncentrováno odvolací správní řízení, v němž by neměly být uváděny nové skutečnosti ani nové důkazy, pokud mohly být řádně uvedeny v řízení před správním orgánem prvního stupně. K tomu stěžovatelka poukázala na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000 – 25 podle něhož „*právo na odvolání, zaručené účastníku řízení v § 53 (starého) správního řádu (nyní § 81 správního řádu), je v územním řízení omezeno zásadou koncentrace řízení. Proto námitky k umístění navržené stavby, neuplatněné včas, není možno účinně uplatnit v odvolání.*

pokračování

*To však neplatí, byla-li nesprávným postupem stavebního úřadu omezena práva účastníka řízení. Právo na odvolání je ovšem v případě územního řízení limitováno zásadou koncentrace řízení, která zde platí. Jestliže tedy lze námitky a připomínky k navržené stavbě uplatnit jen koncentrovaně, tj. při nařízeném ústním jednání, místním šetření nebo ve stanovené lhůtě, a později k nim nebude přihlédnuto, není možné uplatnit účinně je v odvolání. Výjimkou by byl pouze případ, kdyby k tomu byla účastníku řízení odňata možnost nesprávným postupem stavebního úřadu (řádné neoznámení zahájení řízení, neupozornění na možnost podání námitek a připomínek, neupozornění na zásadu koncentrace řízení, nedodržení zákonných lhůt apod.).“*

V projednávané věci se žalovaný, ačkoliv tak mnohdy neučinil výslovně, vypořádal v rámci odůvodnění svého rozhodnutí se všemi námitkami, které obec v rámci územního řízení řádně ve lhůtě pro jejich podání vznesla, a tedy s jedinými námitkami, které mohly být předmětem odvolacího přezkumu. Z tohoto hlediska lze tvrdit, že v případě absence výzvy k doplnění podání nejde v projednávané věci o podstatné porušení procesních ustanovení, které by mělo nebo mohlo mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a není tedy naplněn důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Stěžovatelka proto navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu v této části zrušen, stejně tak aby byl zrušen i výrok o nákladech řízení doplňujícího usnesení a v tomto rozsahu byla věc vrácena soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Mezi účastníky není sporu o tom, že odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 10. 2012 nemělo náležitosti předepsané ustanovením § 82 odst. 2 správního řádu, neboť neobsahovalo údaje o tom, v jakém rozsahu toto rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Stejně tak není sporné, že uvedený nedostatek měl být odstraňován postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, neboť toto ustanovení se s přihlédnutím k § 93 odst. 1 správního řádu použije i v odvolacím řízení. **Rozdílný náhled panuje pouze na procesní právní otázku (a ta je podstatná pro posouzení věci), zda v případě, kdy předmětem správního řízení byl návrh na vydání územního rozhodnutí a na řízení se tedy vztahovala zásada koncentrace zakotvená v § 90 odst. 1 stavebního zákona, bylo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jestliže odvolací správní orgán (respektive správní orgán prvního stupně poté, co odvolání obdržel) takto nepostupoval.**

K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující: Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketně“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.

To platí i v případě, že je řízení před správním orgánem prvního stupně ovládáno zásadou koncentrace, jako je tomu v projednávané věci. Záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí posuzuje příslušný správní orgán z hledisek uvedených v § 91 stavebního zákona. Námitky k záměru pak mohou účastníci řízení uplatnit podle § 90 odst. 1 stavebního zákona nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží.

Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá (a nečiní to ostatně ani krajský soud), že v důsledku koncentrace řízení je prostor pro formulaci odvolacích námitek značně zúžen, je však zjevné, že není zcela uzavřen. To ostatně vyplývá i z rozsudku Vrchního soudu v Praze, na nějž se odvolává sama stěžovatelka a v němž je ilustrativně popsána situace, za níž se omezení pro formulaci odvolacích námitek neuplatní. Správná je i argumentace použitá krajským soudem. Námitky uplatněné některým z účastníků v řízení před správním orgánem prvního stupně totiž primárně směřují k vadám záměru, v odvolání však může účastník namítat vady týkající se samotné činnosti správního orgánu, tedy jednak vady řízení, jednak též právní vady spočívající v nesprávném právním zhodnocení skutkového stavu či nesprávném zodpovězení právních otázek. Citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71, ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 – 63 a ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53 tak navazují na stěžovatelkou uváděný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000 – 25 a jsou ve vzájemném souladu.

K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., o nějž krajský soud opřel své rozhodnutí, zruší soud napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K tomu je nutno podotknout, že stačí, aby onen následek v podobě nezákonného rozhodnutí byl potenciální, jinak řečeno, aby zjištěná vada řízení byla samotnou svojí povahou způsobila takový následek přivodit, není nutné, aby takový následek vždy měla.

Nejvyšší správní soud je s ohledem na výše uvedené toho názoru (ve shodě s krajským soudem i se svojí předchozí judikaturou), že vada spočívající v absenci postupu podle § 37 odst. 3 správního řádu v odvolacím řízení je svojí povahou takovouto vadou, a to i v projednávané věci, v níž bylo vedeno řízení o umístění stavby. Napadený rozsudek krajského soudu tedy není zatížen nesprávným posouzením právní otázky a není tak naplněn uplatněný důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, ostatním účastníkům prokazatelné náklady řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. dubna 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu