



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a JUDr. Pavla Vacka v právní věci žalobců: **a) O.S.N.R., IČ []**, **b) Ing. Bc. J.J., bytem []**, **c) Y.J., bytem []**, **d) M.S., []**, proti žalovanému **Krajský úřad Libereckého kraje** se sídlem, U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec 2, za účasti **R.P., bytem []**, zastoupené JUDr. Vladimírem Kašparem, advokátem se sídlem Na Poříčí 116/5, 460 01 Liberec, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2012, čj. OÚPSŘ 68/2012-330-rozh.,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 9. 5. 2012, č. j. OÚPSŘ 68/2012-330-rozh., se z r u š u j e pro nezákonnost a věc s e v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.**
- II. Žaloba žalobce a) s e z a m í t á .**
- III. Žalovaný j e p o v i n e n nahradit žalobcům b), c) a d) každému náklady řízení ve výši 3.000 Kč, k rukám obecného zmocněnce Ing. Bc. J.J., bytem S. 1566, L. 30, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- IV. Žalobce a) n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**
- V. Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Liberec, Stavebního úřadu v Liberci (dále jen „stavební úřad“), ze dne 21. 12. 2011, čj. SURR/7130/174034/11-Ur, ve znění opravy provedené usnesením ze dne 9. 1. 2012, sp. zn. CJ MML 003957/12, kterým bylo podle zákona č. 183/2006 Sb.,

o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) vydáno stavební povolení na stavbu:

1. HTÚ (hrubé terénní úpravy) a přípojky stavby „■■■■“ – zásahy v území (příprava území, terénní úpravy, sadové úpravy, drobná architektura), dále plynovodní řad a přípojky, vodovodní řad a přípojky, přípojky dešťové kanalizace, přípojky splaškové kanalizace, přípojka elektro (VN)
2. vlastní bytové objekty stavby „■■■■“; jde o cca 270 bytů; v lokalitě Liberec ■■■■, k. ú. ■■■■.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že po posouzení všech skutečností věci dospěl k závěru, že stavební úřad při vydání rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011 postupoval v souladu se zákonem. Stavební úřad rozhodoval na základě podkladů, které byly zpracovány v rozsahu postačujícím posouzení všech otázek spojených s předmětem řízení o žádosti o vydání stavebního povolení z hlediska daných zákonem. V řízení byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Stavební úřad rozhodoval se zohledněním stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů vydaných podle zvláštních právních předpisů a dále s ohledem na požadavek na ochranu práva právem chráněných zájmů účastníků řízení v rozsahu, jak je jím správním právem poskytována ochrana. Ta je prezentována především požadavky kladenými na stavby, jsou dány v obecných požadavcích na výstavbu, popřípadě norem, pokud na ně odkazují předpisy upravující tyto požadavky. Stavební úřad při správním uvážení nevybočil z mezí a hledisek daných zákonem, splnil i požadavek na proporcionální rozhodování ve vztahu ke konkrétním skutkovým a právním okolnostem daného případu. Posouzení všech otázek věci stavebním úřadem nebylo ve zjevném nepoměru ve vztahu k cílům právní regulace výstavby jako takové. Stavební úřad zajistil vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy.

[3] V případě odvolání žalobce a) žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že tento subjekt není vlastníkem žádné nemovitosti v předmětném území, nehledě k tomu, že vznikl v červnu 2009, tedy více, jak půl roku po vydání územního rozhodnutí. Hodnoceny byly jen námitky v oblasti ochrany přírody a krajiny, přičemž k námitkám, které mohly být vzneseny v územním řízení, se nepřihlíželo. Žalovaný zjistil, že k předmětu řízení se kladně vyjádřili, popřípadě vydali potřebná kladná rozhodnutí příslušné orgány ochrany přírody a krajiny, jejichž stanovisky, popřípadě rozhodnutí, jsou stavební úřady vázány ve smyslu § 136 správního řádu, popřípadě § 73 odst. 2 správního řádu. Daným orgánům bylo doručeno i výsledné rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011, takže měli možnost v případě, že by v něm shledali nesrovnalosti, zasáhnout.

[4] V případě odvolání žalobců b), c) a d), jakožto vlastníku nemovitosti v sousedství stavby, žalovaný uvedl, že velká část obsahu jimi podaných odvolání obsahuje výhrady, jež byly nebo mohly být vzneseny v územním řízení. K těmto výhradám nelze přihlížet podle § 114 odst. 2 stavebního zákona.

[5] K požadavku na komplexní zhodnocení dopadu stavby do území a jeho životního prostředí žalovaný sdělil, že takové posouzení stavby bylo provedeno v územním řízení, jehož výsledkem je pravomocné územní rozhodnutí ze dne 15. 10. 2008, kterým je stavební úřad vázán. Ve stavebním řízení se stavba posuzuje výhradně z hledisek uvedených v § 111

odst. 1 stavebního zákona. K postupu stavebního úřadu, který má podle § 111 odst. 2 stavebního zákona „ověřit účinky budoucího užívání stavby“, pak žalovaný uvedl, že formulaci ověření účinků se rozumí ověření (dohlednutí) na soulad stavby se stavebními předpisy jako takovými, zejména s obecnými požadavky na výstavbu. Ust. § 111 odst. 2 v současnosti platného stavebního zákona je obsahově duplicitní k obsahu § 111 odst. 1 téhož zákona, příčinou je historická souvislost mezi současným stavebním zákonem a stavebním zákonem č. 50/1973 Sb.

[6] K výhradě možného nedodržení výšky staveb žalovaný konstatoval, že ta byla stanovena v územním řízení a výsledném pravomocném územním rozhodnutí ze dne 15. 10. 2008. Žalovaný si proto ověřil ve spise, že výška bytových domů D je v souladu s jejich výškou stanovenou v územním rozhodnutí.

[7] K námitkám ohledně dopadu stavby na životní prostředí žalovaný poukázal na to, že o umístění stavby v území a tedy i o koncepci a využití, včetně zohlednění zájmů v oblasti životního prostředí, bylo pravomocně rozhodnuto v územním rozhodnutí ze dne 15. 10. 2008. Vydání rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011 měl stavební úřad ke všemu k dispozici všechna potřebná kladná stanoviska, popřípadě rozhodnutí orgánu ochrany životního prostředí (jejich seznam je uvedený v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu). V důsledku toho jak stavební úřad, tak žalovaný neměli důvod k odepření vydání stavebního povolení, popřípadě jeho zrušení v rámci odvolacího řízení.

[8] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále rozporoval námitku, že by územní rozhodnutí ze dne 15. 10. 2008 již nemělo být platné a nemohlo být tak být základem pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný dospěl k závěru, že územní rozhodnutí neztratilo svoji platnost, neboť na základě tohoto územního rozhodnutí bylo vydáno Magistrátem města Liberec, odborem životního prostředí, dne 8. 4. 2010 pod čj. ZPVU/4330/006507/10-Se rozhodnutí – stavební povolení zatrubnění vodoteče (právní moc nastala dne 30. 4. 2010), a dále dne 3. 2. 2010 pod čj. ZPVU/4330/148243/09-Se rozhodnutí – stavební povolení vodovodního řádu, dešťové kanalizace a splaškové kanalizace (právní moc nastala dne 16. 3. 2010). Konečně Magistrát města Liberec, Stavební úřad v Liberci, vydal dne 12. 10. 2010 pod čj. SUUR/7120/035138/10-Vá/SP rozhodnutí – stavební povolení pozemních komunikací, zpevněných ploch a oplocení, které bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru dopravy, ze dne 31. 12. 2010, čj. OD 1529/2010-2/280,9/Ap (právní moc nastala dne 17. 1. 2011). Žalovaný k této otázce uzavřel, že za situace, kdy řada staveb již byla povolena, a vydaná rozhodnutí speciálních stavebních úřadů jsou pravomocná, nelze dospět k závěru, že by územní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 15. 10. 2008 pozbylo platnosti.

[9] Žalovaný měl dále za neopodstatněnou námitku žalobců týkající se toho, že na základě písemnosti stavebního úřadu ze dne 25. 10. 2011 měli mít jen pět dní na seznámení se s podklady věci a vyjádření se k nim. Vzhledem k tomu, že touto písemností byla dvě původní stavební řízení spojena, tj. jednalo se o skutečnost, která neměla na práva účastníků žádný vliv, má žalovaný za to, že pět dní na případné vyjádření se k této písemnosti bylo plně postačující. Pokud jde o seznámení s dalšími podklady, žalovaný zjistil, že se jednalo pouze o rozhodnutí o udělení výjimek z ochranných podmínek pro zvláště chráněné živočichy. Dané

rozhodnutí se svým obsahem netýkalo práv majetkové povahy žalobců k jejich nemovitostem v předmětném území.

II.

[10] Shora citované rozhodnutí žalovaného napadli žalobci včas podanou žalobou, ve které poukazovali na to, že žalovaný se ve svém rozhodnutí nedostatečně vypořádal s odvolacími důvody, obsáhlé podání žalobců zamítl v pouhých několika bodech. Pokud se žalovaný chtěl přiklonit k tvrzení stavebního úřadu, měl své rozhodnutí náležitě odůvodnit, tedy postupovat v souladu se zásadami správního řízení, v duchu „dobré správy“, aby jeho rozhodnutí bylo předvídatelné a odpovídalo okolnostem případu.

[11] Žalobci nesouhlasí s názorem žalovaného, že řešit rozpor stavby s územním plánem ve stavebním řízení nelze, protože byly již řešeny v pravomocném územním rozhodnutí. Žalobci mají za to, že teprve stavební povolení obsahuje celou řadu údajů o rozměrech, výšce, podlažnosti, tvaru střechy povolovaných objektů. Mnohé údaje jsou uvedeny jak v územním rozhodnutí, tak ve stavebním povolení, ale při porovnání jsou navzájem rozdílné. Některé hodnoty přesahují rámec hodnot stanovených v územním rozhodnutí.

- Dům označený jako A1 má mít podle územního rozhodnutí 5 NP, podle stavebního povolení má 6 NP; v územním rozhodnutí údaj o výšce domů zcela chybí.
- Domy označené jako B1 – B5 jsou v územním rozhodnutí označeny jako „viladomy“, ve stavebním povolení již takto označeny nejsou. Pojem „viladům“ je v územním plánu přímo definován, a to tak, že se jím rozumí „vícebytový dům s výškou do tří nadzemních podlaží s využitelným podkrovím a poměrem stran maximálně 1 : 1,2. Architektonickým pojetím odpovídá rodinné vile. Za nadzemní podlaží se považuje i podlaží překryté střechou mansardového typ“ (část 3.2.3. přílohy obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberce č. 2/2002). Je tedy otázkou, jaké důvody vedly k tomu, že od pojmu „viladům“ bylo ve stavebním povolení upuštěno, zda charakteru „viladomu“ navržené domy odpovídají či nikoliv.
- Domy označené jako C1 – C3 mohou mít podle územního plánu maximálně 3 NP, avšak mají až 4 NP.
- Domy označené jako D1 – D3 jsou v územním rozhodnutí označeny jako vily, ve výroku stavebního povolení již takto označeny nejsou.

Jestliže je řada údajů patřících do územního řízení a rozhodování uvedena až ve stavebním povolení, a teprve jím jsou stavby definitivně umístěny, nelze podle názoru žalobců odmítat řešit otázky umístění, rozměrů, výšky, podlažnosti apod. staveb s odůvodněním, že nejsou předmětem stavebního řízení, protože jeho předmětem zjevně jsou. Ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona přímo hovoří o tom, že se ve stavebním řízení ověřuje, zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s územním plánem a s podmínkami územního rozhodnutí. Žalovaný tak nebyl oprávněn mnohé námitky žalobců bez dalšího zamítnout, když není dán soulad územního rozhodnutí a stavebního povolení.

[12] Podle žalobců je na územní rozhodnutí třeba pohlížet jako na rozhodnutí nicotné, protože jeho vydání nepředcházelo rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny, kterým byla stavebníkovi udělena výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů žijících v dané lokalitě. Rozhodnutí o povolení výjimky bylo v územním řízení předběžnou otázkou, bez jejíhož vyřešení nemohlo být územní rozhodnutí vydáno. Vadu nebylo možno zhojit dodatečně. V tomto smyslu je třeba jako na nezákonné pohlížet i na stavební povolení,

které na územní rozhodnutí v mnohém odkazuje. Pokud by bylo na územní rozhodnutí nahlíženo pouze jako na nezákonné, pak je třeba poukázat na čas vydání a nabytí právní moci dané výjimky, k čemuž došlo až 1. 8. 2011, tedy po uplynutí dvouleté lhůty od nabytí právní moci územního rozhodnutí. Z toho plyne, že úplná žádost o vydání stavebního povolení nebyla podána včas a územní rozhodnutí by v takovém případě pozbylo platnosti.

[13] Žalobci dále poukazují na to, že jejich odvolání směřovalo proti závaznému stanovisku Magistrátu města Liberec, Odboru životního prostředí, ze dne 3. 7. 2009, čj. MML/ZP/Pi/086179/09 – SZ 086179/09, které nerespektovalo charakter území z hlediska chráněných druhů živočichů. Vzhledem k tomu, že odvolání směřovalo i proti tomuto stanovisku, měl žalovaný orgán povinnost postupovat v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, což se v daném případě nestalo.

[14] Žalobci dále namítají, že při rozhodování nebylo vzato nesouhlasné stanovisko [redacted], místní organizace [redacted], ze dne 19. 10. 2011. Oblast výstavby se nachází na jednom z pramenišť, která zásobují [redacted] vodou. Projektová dokumentace neřeší, jak se vypořádat s riziky výstavby, aby činnost organizace nebyla narušena. [redacted] nesouhlasí s budováním systému dešťové a splaškové kanalizace po hrázích [redacted], což by vedlo k trvalým a nevratným změnám v ekosystému dané lokality.

[15] Žalobci tak považují rozhodnutí žalovaného za nezákonné, a proto navrhuji, aby krajský soud po provedeném řízení napadené rozhodnutí zrušil.

III.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření k první námitce žaloby uvedl, že daná námitka neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, které se žalobcům nezdaří dostatečně vysvětlit. Obecné vyjádření žalobců nemůže být důkazem o tom, že by žalovaný ohledně odůvodnění napadeného rozhodnutí nenaplnil obsah § 68 odst. 3 správního řádu.

[17] K druhé žalobní námitce žalovaný sdělil, že o souladu předmětné stavby s územním plánem bylo s konečnou platností rozhodnuto územním rozhodnutím ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. SUUR/7120/129434/08-Ře, a proto se nelze touto problematikou již nadále zabývat. Právní úpravu obsaženou v § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, podle kterého se každá žádost o stavební povolení má zkoumat z hlediska souladu záměru, pro který je žádáno o stavební povolení, s územním plánem, nelze posuzovat odtrženě od ostatních ustanovení stavebního zákona a na něj navazujícího správního řádu. Z důvodu výkladových nejasností bylo zákonem č. 350/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013, upřesněn text citovaného ustanovení tak, že povinnost zkoumat ve stavebním řízení soulad záměru s územním plánem platí pouze tehdy, když tento soulad nebyl posouzen v rámci územního rozhodnutí nebo jiného správního aktu, jehož účinky jsou postaveny na roveň účinku územního rozhodnutí. Stavebnímu úřadu, jakož i žalovanému, tak nepříslušelo v rámci řízení o povolení stavby posuzovat soulad této stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby. Žalobci tak tuto námitku ve stavebním řízení nemohou účinně uplatnit prostřednictvím § 114 odst. 2 stavebního zákona, a pokud ji uplatní, pak stavební úřad k takové námitce nepřihlíží.

připomínky. Tato skutečnost tak znamená, že nové úpravy byly z hlediska ochrany veřejného zájmu na úseku ochrany přírody a krajiny náležitě posouzeny s tím, že jsou s nimi v souladu, a proto jakékoliv zpochybnění ze strany žalobců nemá oporu ve zmíněných podkladech.

[21] K poslední námitce žalobců žalovaný poukazuje na to, že žalobci nemají plnou moc, aby jednali jménem [REDACTED]. Žaloba ke všemu nenapadá posouzení stavby z hlediska zákona o vodách a dalších vodoprávních předpisů, což z pohledu [REDACTED] jako vlastníka rybníku je nejdůležitější stránka věci.

[22] Žalovaný proto trvá na svém rozhodnutí a navrhuje, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[23] Krajský soud o žalobě zahájil řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo v rozsahu a z hlediska námitek žalobce; byl přitom vázán skutkovým i právním stavem v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.) Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V.

[24] Soud na tomto místě předesílá, že v řízení na straně žalobců vystupovali i [REDACTED], místní organizace L., [REDACTED] a F.H., bytem [REDACTED]. Ohledně těchto žalobců však již bylo soudem rozhodnuto částečným usnesením ze dne 25. 8. 2014, čj. 59 A 57/2012-90, kterým byla jejich žaloba podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustná odmítnuta, když soud z obsahu správního spisu zjistil, že označení žalobci nepodali proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, a tedy ve smyslu § 5 s. ř. s. nevyčerpali řádné opravné prostředky.

VI./1.

[25] První žalobní námitkou je poukazováno na nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí, kdy žalovaný obsáhlé podání žalobců zamítl v pouhých několika bodech, čímž jednal proti zásadě dobré správy. Takto formulovaná žalobní námitka je zcela nepřezkoumatelná, neboť z ní není patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce danou námitkou napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [viz § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Takto formulovanou žalobní námitku proto nelze brát za řádně uplatněný žalobní bod. Rozsah přezkumu musí být žalobou přesně vymezen; není povinností soudu z žalobcových úvah domýšlet a v rozhodnutí či správním spise dohledávat a asociovat, které části rozhodovacího procesu jsou žalobou napadeny, jaké z toho vyplývají skutkové a právní konsekvence, tedy jaký je logický dosah těchto úvah apod. Ohraničování prostoru, v němž žalobce požaduje provést přezkoumání správního rozhodnutí, nemůže vyvěrat z aktivity soudu. Pokud bylo úmyslem žalobců touto námitkou vytknout žalovanému, že některé odvolací námitky žalobců nedostatečně přezkoumal či je zcela pominul, bylo třeba takové námitky v žalobě přesně označit a alespoň stručně ve vztahu ke konkrétním částem napadeného rozhodnutí uvést, v čem považují postup žalovaného za nedostatečný či nesprávný. Vzhledem k tomu, že tak nebylo učiněno, nemůže soud tuto námitku přezkoumat.

VI./2.

[26] Žalobci v další námitce poukazují na nesoulad stavebního povolení s územním rozhodnutím, když jednotlivé typy domů vykazují ve stavebním povolení jiné parametry než je tomu v územním povolení.

[27] Soud z pravomocného územního rozhodnutí Magistrátu města Liberec, Stavebního úřadu v Liberci ze dne 15. 10. 2008 zjistil, že tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto o umístění stavby: Výstavba bytových domů „[redacted]“, L. – [redacted] na pozemcích p.č. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] v katastrálním území [redacted]. V rozhodnutí specifikováno, že na předmětném území je navržen obytný soubor s kapacitou 269 bytů v 17 bytových domech. Podlažnost domů splňuje regulativy územního plánu, na plochách bydlení čistého jsou navrženy domy se třemi nadzemními podlažími (tzv. viladomy), na ostatních plochách domy se 4-5 podlažími. Architektura domů respektuje charakter lokality zástavbou jednotlivými domy (vilami) únosné podlažnosti. Požadavek kvalitního bydlení s rozumnou ekonomikou výstavby je podpořena rozdělení objektu do čtyř sektorů.

- Domy A1-A6 (137 bytů) – kompaktní městské vily čtvercového půdorysu o rozměrech 18×18 m se čtyřmi bytovými a jedním ustoupeným podlažím, s parkováním částečně pod objektem v 1.PP, kde budou též umístěny sklepy a plynová kotelna. K dominantnímu centrálnímu umístění je navržen vyšší plošný bytový standard.
- Domy B1-B5 (45 bytů) – viladomy navržené na plochách bydlení čistého respektují regulační podmínky územního plánu, max. 3 podlaží, poměr stran 1:1,2. půdorysné rozměry objektu jsou 14×16 m. V podzemním podlaží jsou částečně navržena parkovací stání, částečně sklepy a domovní technika, jeden z objektů zahrnuje i vestavěnou trafostanici pro celý obytný soubor.
- Domy C1-C3 (46 bytů) – objekty v SV části lokality ve svahu, orientace bytů je východozápadní. Objekt C1 má 3 nadzemní a 2 podzemní podlaží, půdorysné rozměry $38,4 \times 10,0$ m, objekt C2 rovněž 3 nadzemní a 2 podzemní podlaží, má 3 nadzemní a 2 podzemní podlaží (*sic*), půdorysné rozměry $19,4 \times 10,0$ m, objekt C3 4 nadzemní podlaží, má 3 nadzemní a 2 podzemní podlaží, půdorysné rozměry $41,0 \times 10,0$ m.
- Domy D1-D3 (41 bytů) – tři vily navržené při příjezdu do lokality (u napojení na ul. Sladovnickou) se čtyřmi a pěti nadzemními podlažími, půdorysné rozměry 14×16 m. V podzemním podlaží jsou otevřená parkovacích stání, sklepy a domovní technika.

[28] Ve vztahu k výše určeným podobám bytových domů žalobci namítají, že stavební povolení (a potažmo tedy i rozhodnutí žalovaného) vykazuje odchylky od územního rozhodnutí: (i) dům A1 má mít podle územního rozhodnutí 5 a nikoli 6 nadzemních podlaží, (ii) domy B1-B5 jsou v územním rozhodnutí označeny jako „viladomy“, ve stavebním povolení již takto označeny nejsou, (iii) domy C1-C3 mohou mít podle územního plánu maximálně 3 nadzemní podlaží, avšak mají až 4 nadzemní podlaží, (iv) domy D1-D3 jsou v územním rozhodnutí označeny jako vily, ve výroku stavebního povolení již takto označeny nejsou.

[29] Soud porovnal definovanou podobu bytových domů podle územního a stavebního povolení s přihlédnutím k žalobci formulovaným námitkám a dospěl k závěru, že stavební povolení se od územního odlišuje ve vymezení podoby domu A1. Jak konstatováno výše, domy typu A jsou územním povolením definovány jako domy se čtyřmi bytovými a jedním

ustoupeným podlažím. Ve stavebním povolení této charakteristice odpovídají všechny domy typu A vyjma domu A1, který má mít 6 nadzemních podlaží. Soud ověřoval tuto skutečnost z předložené dokumentace a zjistil, že jak v textové, tak v obrazové části stavební dokumentace je bytový dům A1 zobrazován a popisován jako dům o 6 nadzemních podlažích, což zakládá zjevný rozpor s tím, jak vymezovalo podobu bytových domů typu A územní rozhodnutí.

[30] V případě domů typu C však soud rozpor mezi stavebním povolením a územním rozhodnutím neshledal. Podle stavebního povolení má dům C1 tři nadzemní podlaží, dům C2 rovněž tři a dům C3 má čtyři nadzemní podlaží. V případě domů C1 a C2 uvedené počty podlaží plně korespondují s určením počtu podlaží podle územního rozhodnutí. U domu C3 je v územním rozhodnutí uveden údaj „4 nadzemní podlaží, má 3 nadzemní podlaží“. Oboje určení počtu nadzemních podlaží u domu C3 je uvedeno souřadně, odděleno pouze čárkou, což činí definování počtu plánovaného počtu nadzemních podlaží nesrozumitelným. Tato skutečnost však nemá vliv na posouzení souladu stavebního povolení s územním rozhodnutím, neboť odpovídá-li počet nadzemních podlaží domu C3 alespoň jednomu z údajů definujících počet podlaží téhož domu podle územního rozhodnutí, nelze dospět k závěru, že souladu nebylo dosaženo.

[31] Ohledně žalobních námitek týkajících domů typu B a domů typu D soud konstatuje, že nespátřuje nesoulad územního rozhodnutí se stavebním rozhodnutím, pokud ve stavebním rozhodnutí nejsou dané typy domů slovně označeny jako „viladům“ (typ B) či „vila“ (typ D), pokud nejsou současně namítány rozpory týkající se prostorového vymezení těchto budov, jejich umístění v krajině apod.

[32] Na základě provedeného srovnání podoby jednotlivých domů, jak jsou dány územním rozhodnutím a stavebním povolením, dospěl soud k závěru, že v případě domu A1 definovaného stavebním povolením jako šestipodlažní budovy není dán soulad s územním rozhodnutím, podle kterého mají všechny domy typu A mít pouze 5 nadzemních podlaží (4 bytové a jedno ustoupené), což činí napadené rozhodnutí žalovaného, jímž bylo stavební povolení potvrzeno, nezákonným, neboť podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, ve znění platném do 31. 12. 2012, *stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu*. Poukazuje-li žalovaný ve svém vyjádření na to, že odvoláním žalobců proti stavebnímu povolení byl namítán nesoulad ohledně domů typu D a nikoli jiných domů, pak soud odkazuje na konstatní judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 As 77/2009-107, rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 108/2011-139 a další; vše dostupno na www.nssoud.cz), podle které stavební úřad posuzuje podanou žádost a připojené podklady s ohledem na podmínky definované v § 111 odst. 1 a 2 vždy z úřední povinnosti.

[33] Kromě shora specifikovaných námitek týkajících se podoby jednotlivých bytových domů žalobci v obecné rovině brojili proti postupu žalovaného, který dle jejich tvrzení nebyl oprávněn mnohé námitky žalobců bez dalšího zamítnout, když není dán soulad územního rozhodnutí a stavebního povolení. Tak jako v případě první žalobní námítky, již se soud zabýval pod bodem IV./1. tohoto rozsudku, musí soud konstatovat, že takto formulovaná

žalobní námitka je zcela nepřezkoumatelná, neboť z ní není patrné, na které otázky vznesené žalobci v rámci odvolacího řízení žalovaný reagoval ve svém rozhodnutí nedostatečně či je zcela pomínul. Soud tak nemůže provést přezkum postupu žalovaného, nemá-li skutkovými tvrzeními žalobců vymezeno, v čem má pochybení žalovaného spočívat.

[34] Ohledně širší námitky, jež lze úspěšně namítat v rámci stavebního řízení, soud v obecné rovině uvádí, že podle § 114 odst. 1 stavebního zákona (zde ve znění do 31. 12. 2012) *účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Podle odst. 2 téhož ustanovení k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.*

[35] Skutečnost, že účastníci řízení nejsou oprávněni vznášet ty námitky, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, má dopad i na povinnost stavebního úřadu provádět posuzování žádosti o stavební povolení podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz např. již výše zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu) je třeba v rámci uplatňování námitky ze strany účastníků řízení a širší jejich přezkumu ze strany stavebních úřadů vycházet ze systematiky stavebního zákona, jež rozlišuje mezi řízením územním a stavebním, přičemž předmět obou řízení je upraven samostatně. Z koncepce stavebního zákona tak vyplývá, že stavebnímu úřadu přísluší v rámci určité fáze celého procesu posuzovat právě otázky, které do této fáze patří, a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné (předchozí).

[36] V první fázi realizace stavby stavební úřad rozhoduje o umístění stavby. Podle § 90 stavebního zákona *stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu a) s vydanou územně plánovací dokumentací, b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.* Ve smyslu výše uvedeného je zřejmé, že soulad navrhované stavby s územně plánovací dokumentací je primárně zkoumán v řízení územním. Rozhodnutí o umístění stavby přitom řeší způsob, jakým bude konkrétní stavba v území situována. Toto řešení je jedinečné, určené výlučně pro danou stavbu a navazuje na něj stavební řízení a v něm vydané rozhodnutí o povolení konkrétní stavby. V územním řízení mohou účastníci namítat rozpor stavby s územně plánovací dokumentací.

[37] Na řízení o umístění stavby navazuje řízení stavební. V § 114 odst. 1 stavebního zákona je pozitivně vymezen okruh námitky, které lze uplatnit ve stavebním řízení. Předmětem přezkumu v řízení stavebním podle § 111 stavebního zákona je tzv. projektová dokumentace, nikoli dokumentace záměru, jak je tomu v řízení územním, jež je podkladem pro řízení o udělení stavebního povolení. Projektová dokumentace by měla na dokumentaci záměru navazovat a případné podmínky uložené v územním rozhodnutí pro realizaci stavby,

včetně podmínek zajišťující soulad stavby s územním plánem, by měly být do projektové dokumentace zapracovány (srov. § 79 odst. 1 stavebního zákona). V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je dokumentace záměru v souladu s územně plánovací dokumentací (územním plánem) a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Shledá-li stavební úřad rozpor s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítne. Pokud se účastník řízení domnívá, že plánovaná stavba v souladu s územním plánem není, je oprávněn brojit proti územnímu rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, případně následně v řízení před správními soudy. Tutéž námitku však již účastník nemůže ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona účinně uplatnit v řízení stavebním. Stavební úřad k takto vznesené námitce nebude přihlížet.

[38] Nepřípustnost předmětné námitky však nezabývá stavební úřad postupovat ve stavebním řízení v intencích ustanovení § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a posoudit i bez námitky účastníků, zda předložená projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací. Neznamená to, že by stavební úřad znovu přezkoumával soulad stavby s územním plánem, resp., že by se znovu zabýval stejnými otázkami jako v řízení územním. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací přezkoumaný již ve fázi územního řízení stavebnímu úřadu nepřísluší. Nicméně pokud by se projektová dokumentace odchýlila od územně plánovací dokumentace osvědčené rozhodnutím o umístění stavby, bylo by na místě ve stavebním řízení konstatovat rozpor s územním rozhodnutím, potažmo územně plánovací dokumentací. Tento rozpor jsou tak oprávněni namítat i účastníci řízení, neboť tím není zasahováno do rozhodovacího procesu v rámci územního řízení, nýbrž do procesu realizovaného v rámci řízení stavebního. Proto i soud přihlédl ke konkrétně formulovaným žalobním námitkám a ověřil, zda stavební úřad dostál své povinnosti stanovené § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

VI./3.

[39] Žalobci dále namítali nicotnost územního rozhodnutí, neboť jeho vydání nepředcházelo rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny, kterým byla stavebníkovi udělena výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů žijících v dané lokalitě.

[40] Podle doktríny a dosavadní judikatury správních soudů za nicotný je třeba považovat správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu (chybějící právní úprava) pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost). Z uvedeného přehledu vyplývajícího z dosavadního stavu judikatury je zřejmé, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami shora zmíněnými, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu.

[41] Je nepochybné, že otázkou nicotnosti územního rozhodnutí se soud zabývat musel, neboť nicotnost územního rozhodnutí by měla vliv i na zákonnost nyní napadeného rozhodování správních orgánů ve stavebním řízení. Soud však dospěl k jednoznačnému

názoru, že územní rozhodnutí netrpí žádnou ze závažných vad, které byly zmíněny v předchozím bodě. Územní rozhodnutí proto nelze považovat za nicotné.

[42] Územní rozhodnutí nelze z důvodu namítané absence jednoho z podkladových rozhodnutí považovat ani za nezákonné, neboť – jak soud již vyložil výše – v řízení o přezkoumávání stavebního povolení není dána jeho pravomoc se zákonností územního rozhodnutí zabývat. Na územní rozhodnutí je tak třeba hledět jako na správné a zákonné, neboť územnímu rozhodnutí svědčí tzv. presumpce správnosti. Jak bylo konstatováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2008 čj. 1 As 79/2008 – 128 (dostupno na www.nssoud.cz), „Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné právy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti... Odrázem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nálezy ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69). Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti.“

VI.4.

[43] Další žalobní námitkou je brojeno proti tomu, že právní moc výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů žijících v dané lokalitě datovaná k 1. 8. 2011 nastala více než dva roky od uplynutí právní moci územního rozhodnutí, a tedy úplná žádost o vydání stavebního rozhodnutí nebyla podána včas.

[44] Z konstantní judikatury vyplývá, že rozhodnutí u udělení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je podkladovým rozhodnutím, které je třeba vyžádat v rámci územního řízení. V rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 – 154 (dostupno na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.“ Shodně judikoval tentýž soud i ve svém rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 47/2007 – 134, který vyšel z toho, že umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedinež na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. V tomto rozhodnutí se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm (§ 4 odst. 1 písm. d/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona).

[45] Ačkoliv je ze správního spisu patrné, že dané rozhodnutí nebylo v rámci územního rozhodnutí vydáno, neznamená to, že pokud žádost o stavební povolení toto rozhodnutí ve svých přílohách neobsahuje, je daná žádost neúplná. V souzené věci nebyly nedostatky územního řízení napadeny, územní rozhodnutí je pravomocné a je tedy třeba na něj pohlížet jako na správné a zákonné. Chybí tak právní titul pro to, aby bylo možno žádost o stavební povolení považovat za neúplnou, pokud neobsahovala rozhodnutí u udělení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Soud proto nemůže přisvědčit názoru žalobců ohledně marného uplynutí dvouleté lhůty od právní moci územního rozhodnutí, ve které má podle § 93 odst. 3 stavebního zákona k podání žádosti o stavební povolení.

VI./5.

[46] Soud považuje za nedůvodnou i žalobní námitku, že žalovaný nepostupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu v případě odvolací námitky proti závaznému stanovisku Magistrátu města Liberec, Odboru životního prostředí, ze dne 3. 7. 2009, čj. MML/ZP/Pi/086179/09 – SZ 086179/09.

[47] Podle § 149 odst. 1 *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 4 téhož ustanovení jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

[48] Po posouzení žalobci zmiňovaného dokumentu soud konstatuje, že se nelze ztotožnit s názorem žalovaného z jeho vyjádření, a to, že se nejedná o závazné stanovisko. Ustanovení § 149 odst. 1 vymezuje podobu závazného stanoviska poměrně široce. Za situace, kdy se orgán ochrany přírody a krajiny vyjadřuje k předmětu územního či stavebního řízení a kdy tento názor je samotným stavebním úřadem prezentován v seznamu vyjádření a stanovisek, ze kterých při svém rozhodování vycházel, nelze než konstatovat, že daný dokument závazným stanoviskem je.

[49] Soud však dává žalovanému za pravdu v tom, že se nejedná o jediné či poslední stanovisko orgánu ochrany a přírody v dané věci. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na rozhodnutí ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. OŽPZ/307/2011, čj. KULK/56066/2011, o povolení výjimky z ochranných podmínek uvedených v § 50 odst. 2 zákona pro zvláště chráněné živočichy v kategorii ohrožených podle přílohy č. III vyhl. č. 395/1992 Sb., a to pro živočichy v tomto rozhodnutí specifikované, které bylo z důvodu jeho napadení přezkoumáno Ministerstvem životního prostředí, odborem výkonu státní správy. Soud má tak za to, že ačkoliv nedošlo k formálnímu přezkumu žalobci zmíněného závazného stanoviska, materiálně se tak stalo. Z toho důvodu již nebyl dán právní zájem na tom, aby došlo k přezkoumání někdejšího názoru orgánu ochrany a přírody v části týkající se ochrany chráněných živočichů.

VI./5.

[50] Poslední námitkou se žalobci poukazují na nedostatečný přezkum žalovaného ohledně stanovisek ■■■, místní organizace ■■■. K tomu soud uvádí, že ■■■, místní organizace ■■■, jako vlastník pozemků, se v průběhu řízení několikrát vyjádřil k předmětu stavebního řízení (20. 4. 2011, 19. 10 2011). Na jeho námitky a stanoviska reagoval stavební úřad ve svém stavebním povolení. Soud z obsahu těchto námitek i ze samotného postavení ■■■ jako vlastníka stavbou dotčených pozemků dovozuje, že tyto námitky jsou realizací procesních práv pouze tohoto subjektu a žádného jiného. Ochrany svých zájmů realizovaných ve stavebním řízení se proto může domáhat jen daná organizace

■■■■, místní organizace ■■■■, však není účastníkem tohoto soudního řízení, resp. jeho žaloba byla odmítnuta usnesením zdejšího soudu ze dne 25. 8. 2014, čj. 59 A 57/2012-90. Proto nelze k této námitce žalobců přihlížet.

VII.

[51] Soud tak uzavírá, že napadené rozhodnutí bylo nutno v důsledku nezákonného postupu žalovaného ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení. V něm bude třeba provést nový přezkum žádosti o stavební povolení a postupem podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona vyhodnotit soulad projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

[52] Soud současně zamítl žalobu Občanského sdružení Nová Ruda, když okruh pochybení správního orgánu je limitován okruhem práv, které je toto občanské sdružení oprávněno hájit. Dané občanské sdružení tak mohlo platně vznášet námitky týkající se zejména zájmů na ochranu přírody a krajiny, nikoli však uplatňovat námitky vyplývající z dotčenosti vlastnických práv vlastníků sousedících pozemků. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno právě k námitce, která stála vně okruhu námitek uplatnitelných občanským sdružením, bylo třeba žalobu daného subjektu zamítnout.

VIII.

[53] O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 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. Ve věci měli úspěch žalobci b), c), a d), proto jim náleží náhrada nákladů soudního řízení, jež v jejich případě činí 3.000 Kč každému za zaplacený soudní poplatek. Žalobce a) byl v řízení neúspěšný, proto mu náhrada nákladů nepřísluší. Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však zdejší soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Liberci dne 27. srpna 2014

Mgr. Lucie Trejbalová,
předseda senátu