



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **AUTOMOTO KLUB SOBĚSLAV**, Jiráskova 407/II, Soběslav, zastoupený JUDr. Josefem Šírkem, advokátem v Českém Budějovicích, Dr. Bureše 1185/1, proti žalovanému: **Krajský úřad-Jihočeský kraj, odbor dopravy a silničního hospodářství**, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **I. F.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2008, čj. KUJCK 32104/2008/ODSH - Km, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 6. 2009, čj. 10 Ca 15/2009 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Soběslav, odbor výstavby a regionálního rozvoje (dále jen „městský úřad“), vydal dne 28. 12. 2006 stavební povolení na stavbu „Místní obslužná komunikace k rekreačnímu areálu Dráčov“.

K odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) Krajský úřad – Jihočeský kraj, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 4. 2007, čj. KUJCK 9358/2007/ODSH - Km, stavební povolení zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému projednání a rozhodnutí.

Městský úřad vydal dne 29. 2. 2008 stavební povolení na stavbu „Veřejně přístupná účelová komunikace k rekreačnímu areálu Dráchov, od odpočívky I/3 po závoru před vjezdem do rekreačního areálu“. Také proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal. Krajský úřad opětovně dne 20. 6. 2008 vyhověl odvolání a stavební povolení zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému rozhodnutí.

Po doplnění žádosti o stavební povolení vydal městský úřad dne 29. 8. 2008 stavební povolení č. 4784/2006, kterým povolil stavbu „Veřejně přístupná účelová komunikace k rekreačnímu areálu Dráchov, od odpočívky silnice I/3 (včetně sjezdu) po závoru před vjezdem do rekreačního areálu“.

Proti stavebnímu povolení brojil stěžovatel odvoláním u krajského úřadu, který rozhodnutím ze dne 21. 11. 2008 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Stěžovatel podal proti rozhodnutí krajského úřadu dne 27. 11. 2008 u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobu. Krajský soud ji rozsudkem ze dne 3. 6. 2009 zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dne 7. 7. 2009 kasační stížnost. Brojil proti názoru krajského soudu, že podmínka č. 19 územního rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby) vydaného dne 27. 4. 2005 Městským úřadem v Soběslavi, čj. 11052 - 1/03/Hř (dále jen „územní rozhodnutí“) nedopadá na předmětnou komunikaci. Soud vadně rozlišoval dvě komunikace, a to veřejně přístupnou a neveřejnou účelovou komunikaci. Dle stěžovatele územní rozhodnutí dopadá na obě komunikace, které jsou jedním celkem. Předmětná veřejně přístupná účelová komunikace, ač vyčleněná k samostatnému stavebnímu řízení, je nedílnou součástí rekreačního areálu Dráchov, protože by bez ní nebylo možné areál provozovat.

Podle stěžovatele krajský soud v této souvislosti vadně odkazoval na vyjádření dotčených orgánů, která se týkala pouze otázky napojení předmětné komunikace na veřejnou komunikaci I/3. Nezabývala se však podmínkou územního rozhodnutí, která ukládá stavebníkovi předložit ke stavebnímu řízení plán organizace dopravy.

Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že v projektové dokumentaci byla dodržena platná legislativa týkající se hygieny. Krajská hygienická stanice neměla při zpracování stanoviska ze dne 4. 2. 2008 „k dispozici“ hlukovou studii, kterou zajistil až stěžovatel.

Dle krajského soudu byly námitky týkající se nerespektování ochrany veřejného zájmu neopodstatněné. S tímto názorem stěžovatel nesouhlasí, protože stavební úřad nesplnil povinnost vyplývající z § 62 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. Krajský úřad zcela vadně uvedl, že nebylo nutné výše uvedené ustanovení aplikovat, protože se jedná o stavbu chatek, které nejsou provozovnou.

Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil otázku dodržování lhůt. Dle jeho názoru osoba zúčastněná na řízení (stavebník) nedodržela lhůtu k odstranění nedostatků k žádosti. Stavební úřad v rozporu se zákonem řízení nezastavil v okamžiku, kdy stavebník nedoplnil svou žádost o vydání stavebního povolení ve stanovené lhůtě. Dle stěžovatele porušoval stavební úřad rovnost před zákonem, protože vůči němu uplatňoval

velmi přísně zákon, např. v otázce koncentrace řízení. Vůči stavebníkovi tomu tak nebylo, protože mu stavební úřad vydal přes pochybení třikrát stavební povolení.

Krajský soud dále pochybil tím, že se nezabýval námitkami stěžovatele kvůli údajné opožděnosti. Dle stěžovatele se nejednalo o nové či jiné námitky, ale pouze o rozvedení důvodů, které již dříve uplatnil.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětné územní rozhodnutí bylo vydáno pro dvanáct stavebních objektů, z nichž jeden tvoří přístupová komunikace k rekreačnímu areálu, která začíná u odpočívky silnice I/3 a končí u závory před vjezdem do rekreačního areálu. Dalším ze stavebních objektů byl vlastní rekreační areál. Dle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu, není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu, je neveřejnou účelovou komunikací. Je nutné rozlišovat právní režim účelové komunikace uvnitř rekreačního areálu, která je neveřejná a stavební povolení na ni vydává obecný stavební úřad, a dále veřejně přístupné účelové komunikace, která ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi a stavební povolení na ni vydává příslušný silniční správní úřad jako speciální stavební úřad podle zákona o pozemních komunikacích. V posuzovaném případě správní orgány rozhodovaly o veřejně přístupné účelové komunikaci, nikoli o obslužné komunikaci uvnitř areálu. Podmínka č. 19 územního rozhodnutí se vztahuje pouze k organizaci dopravy v areálu, na posuzovaný případ nedopadá.

Krajský úřad dále uvedl, že stanovisko Krajské hygienické stanice je závazný podklad dotčeného orgánu pro vydání stavebního povolení, správnost jeho obsahu nemohou stavební úřady přezkoumávat. Pokud stěžovatel se závěrem Krajské hygienické stanice nesouhlasil, měl jej napadnout v odvolacím řízení.

Podle krajského úřadu § 62 odst. 2 stavebního zákona na posuzovaný případ nedopadá. Předmětem řízení o vydání stavebního povolení nebyla provozovna rekreačního areálu, ale stavba veřejně přístupné účelové komunikace.

Řízení o vydání stavebního povolení je řízením zahajovaným na žádost dle § 44 správního řádu. Z § 39 správního řádu vyplývá, že lhůtu k provedení úkonu stanoví usnesením správní orgán a může ji na žádost účastníka přiměřeně prodloužit. Správní orgán prvního stupně lhůtu stanovenou k provedení úkonu neprodloužil usnesením a akceptoval provedení úkonu po stanovené době. Krajský úřad v odvolacím řízení postupoval v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, ze kterého vyplývá, že k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, se nepřihlíží. Vzhledem k tomu, že § 39 odst. 2 správního řádu prodloužení lhůty připouští, krajský úřad dovodil, že výše uvedeným postupem nebyly porušeny právní předpisy, nebyl ohrožen účel řízení, tedy vydání stavebního povolení.

Krajský úřad uvedl, že dle § 75 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních důvodů výroky napadeného rozhodnutí. Není tedy relevantní, jestli opožděně namítané žalobní

důvody byly uplatněny v rámci napadeného stavebního řízení, ale je rozhodující, zda byly u soudu uplatněny ve lhůtě pro podání správní žaloby.

Vzhledem k výše uvedenému krajský úřad navrhnul, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku krajského soudu neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Přezkoumal proto důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Věc posoudil takto:

Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel nerozlišuje a zaměňuje řízení o vydání stavebního povolení na stavbu „Rekreačního areálu Dráčov“ a „Veřejně přístupné účelové komunikace“. Územní rozhodnutí bylo vydáno na více staveb, u kterých probíhají různá stavební řízení. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, *„pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad“*. V řízení o vydání stavebního povolení na stavbu „Veřejná přístupná účelová komunikace k rekreačnímu areálu Dráčov“ proto rozhodoval Městský úřad Soběslav, odbor výstavby a regionálního rozvoje, jako silniční správní úřad. K rozhodnutí o odvolání byl příslušný Krajský úřad – Jihočeský kraj, odbor dopravy a silničního hospodářství.

Stavební povolení na stavbu „Rekreační areál Dráčov – II. etapa“ vydal Městský úřad Soběslav, odbor výstavby a regionálního rozvoje, jako stavební úřad. O odvolání rozhodoval Krajský úřad – Jihočeský kraj, odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic.

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o dvě samostatná řízení, ve kterých kvůli povaze stavby rozhodují odlišné správní orgány, v jednom případě obecný a v druhém případě speciální stavební úřad.

Podmínka č. 19 územního rozhodnutí stanovila, že projektová dokumentace ke stavebnímu řízení bude obsahovat návrh organizace dopravy v areálu. Tato podmínka se vztahuje na neveřejnou účelovou komunikaci uvnitř areálu, kterou bude k vlastnímu provozu využívat vlastník nebo provozovatel areálu. Veřejně přístupná účelová komunikace, které se týká předmětného řízení, je upravena v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který stanoví, že *„účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka“*. Provozovatel areálu nemůže samostatně zasahovat do provozu této komunikace, k tomu je oprávněn pouze příslušný silniční správní úřad. Podmínka stanovená pod bodem č. 10 územního rozhodnutí se proto na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nevztahuje.

Stavební úřad v řízení o vydání stavebního povolení vychází ze správnosti stanovisek vydaných dotčenými orgány. Pokud stěžovatel se závěry Krajské hygienické stanice nesouhlasil, měl proti nim brojit už v rámci řízení o vydání stavebního povolení. Nejvyšší správní soud se již otázkou námitek týkající se překročení hluku zabýval v rozsudku 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 - 126: *„Jestliže stavební úřad rozhodl o námitce účastníka územního řízení týkající se překročení hygienických limitů hluku, aniž si vyžádal odborné vyjádření orgánu ochrany veřejného zdraví ke vznesené námitce, a naopak vycházel výlučně ze souhlasného stanoviska vydaného orgánem ochrany veřejného zdraví k dokumentaci žádosti o územní rozhodnutí, které nikterak na námitky účastníka řízení nereaguje, a není proto dostatečným odborným podkladem pro rozhodnutí o námitkách účastníka, porušil tím § 37 odst. 2 a § 126 stavebního zákona z roku 1976 a zatížil své řízení vadou, která má vliv na zákonnost rozhodnutí“.*

Výše uvedený právní názor Nejvyššího správního soudu ale nelze vztáhnout na nyní posuzovanou věc. Jak vyplývá z předložených spisů, stěžovatel namítal otázku hlukové studie pouze v řízení o vydání stavebního povolení na stavbu „Rekreačního areálu Dráčov – II. etapa“. V řízení o vydání stavebního povolení na „Veřejně přístupnou účelovou komunikaci“ k rekreačnímu areálu Dráčov námitku týkající se hlukové studie neuplatnil, proto se jí jak stavební úřad, tak krajský úřad, v rámci řízení nezabývaly. Otázka hluku však není ve stavebním povolení opomenuta, ale je součástí podmínky č. 10. Ta mimo jiné uvádí, že vyhovující výsledky měření hluku musí být předloženy ke kolaudaci stavby.

Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel zaměňuje dvě řízení o vydání stavebního povolení, a to na stavbu „Rekreačního areálu Dráčov“ a „Veřejně přístupné účelové komunikace“. Speciální stavební úřad nemohl zkoumat stavbu dle § 62 odst. 2 stavebního řádu, protože veřejně přístupná účelová komunikace není provozovnou. Jak vyplývá z § 7 odst. 3 zákona č. 513/1990 Sb., obchodního zákoníku, *„provozovnou se rozumí prostor, v němž je uskutečňována určitá podnikatelská činnost. Provozovna musí být označena obchodní firmou nebo jménem a příjmením anebo názvem podnikatele, k níž může být připojen název provozovny nebo jiné rozlišující označení“.* Pojem pozemní komunikace je upraven v § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: *„Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti“.* Již z definic obou pojmů je jasné, že se § 62 odst. 2 stavebního zákona na pozemní komunikaci nevztahuje, speciální stavební úřad proto nepochybil v případě, že toto ustanovení neaplikoval.

Dle § 60 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, *„Neposkytuje-li předložená žádost o stavební povolení, zejména dokumentace, dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby nebo udržovacích prací na ní, nebo nejsou-li v dokumentaci dodrženy podmínky územního rozhodnutí, vyzve stavební úřad stavebníka, aby žádost v přiměřené lhůtě doplnil, popřípadě aby ji uvedl do souladu s podmínkami územního rozhodnutí, a upozorní jej, že jinak stavební řízení zastaví“.* Lhůta stanovená stavebním úřadem není prekluzivní, stavební úřad ji může prodloužit. Osoba zúčastněná nebyla v rámci stanovené lhůty nečinná, ale doplnila pouze některé podklady. Vzhledem k tomu, že krajský úřad v řízení o odvolání již dvě předchozí stavební povolení udělená osobě zúčastněné zrušil a stavební řízení trvalo již déle než dva roky, bylo by pouhým formalismem, kdyby krajský úřad zrušil i třetí stavební povolení pouze z důvodu

překročení lhůty. Účelem stavebního řízení je vydání stavebního povolení, proto pokud by stavební úřad řízení zastavil, stavebník by zjevně podal žádost o vydání stavebního povolení znovu; jediným výsledkem by bylo prodloužení řízení.

Stavebník se stavebním úřadem v rámci stanovené lhůty spolupracoval, některé podklady však dodal po jejím uplynutí. Pokud stavební úřad tento - ač formálně nesprávný - postup akceptoval a následně vydal stavební povolení, bylo by zcela neefektivní, kdyby krajský úřad pouze z tohoto důvodu stavební povolení zrušil. Z vyjádření krajského úřadu ke kasační stížnosti vyplývá, že v odvolacím řízení postupoval podle § 89 odst. 2 správního řádu, dle kterého se „*k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na jeho správnost, se nepřihlíží*“. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Z § 71 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že žalobu lze rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 15/94 - 39, uvedl, že „*žaloba, která odkazuje na důvody opravného prostředku, který žalobce podal v řízení před správním orgánem, nevyhovuje ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti naříkaného rozhodnutí explicitně v žalobě uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly rozhodnutí správního orgánu*“. Stěžovatel námitku v žalobě neuvedl, to, že určitou skutečnost namítal v řízení před správním orgánem, není pro rozhodování soudu podstatné.

Námítky uvedené v žalobě musí být dostatečně konkrétní, musí z nich vyplývat, čeho se žalobce domáhá a proti čemu směřuje. Vzhledem k zásadě dispoziční a koncentraci řízení musí být stanovena lhůta, v jejímž rámci může žalobce uplatňovat své námitky. Pokud by tato doba nebyla časově omezena, mohlo by docházet ke zcela účelovým průtahům řízení. Krajský soud správně posoudil jednání stěžovatele, který vznesl námitku po zákonem stanovené lhůtě, v konkrétním případě až v duplice k vyjádření žalovaného krajského úřadu téměř 3 měsíce po podání žaloby. Krajský soud k opožděně uplatněným námitkám v souladu s § 71 odst. 1 a § 72 odst. 1 s. ř. s. nepřihlížel.

Nejvyšší správní soud, který neshledal napadené rozhodnutí krajského soudu nezákonným, kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady podle obsahu spisu nevznikly.

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

V Brně 15. dubna 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

