



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: a) V. H., b) J. H., c) Ing. P. H., a d) B. H., všichni zastoupeni JUDr. Josefem Podhorským, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 102, 256 01 Benešov, proti žalovanému **Krajskému úřadu střeďočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2008, č. j. 105932/2008/KUSK, sp. zn. SZ 99729/2008/KUSK ÚSŘ/AB, za účasti osoby zúčastněné na řízení M. B., zastoupeného JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 22, 186 00 Praha 8, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2011, č. j. 7 Ca 214/2008 - 104,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2011, č. j. 7 Ca 214/2008 - 104, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] M. B. (stavebník) podal dne 7. 3. 2007 u Městského úřadu ve Vlašimi žádost o stavební povolení na novostavbu haly kovoobráběcí dílny. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2008, č. j. VYST 31079/07-279/2007 NoJ, Městský úřad ve Vlašimi, odbor výstavby a územního plánování, podanou žádost přezkoumal a vydal stavební povolení podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), na stavbu s názvem „*Novostavba haly na pozemku parc. č. 48/1 v Hulicích*“. K odvolání žalobců Krajský úřad Střeďočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení, rozhodnutím ze dne 18. 7. 2008, č. j. 105932/2008/KUSK, sp. zn. SZ 99729/2008/KUSK ÚSŘ/AB, napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 27. 5. 2011, č. j. 7 Ca 214/2008 - 104, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud přisvědčil žalobcům v tom, že žalovaný neposoudil soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu. Absence postupu podle § 111 stavebního zákona vedla podle soudu k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů.

[4] Stěžovatel připustil, že v napadeném rozhodnutí uvedl, že žádost o stavební povolení byla přezkoumána z hledisek uvedených v § 110 stavebního zákona. Podle jeho názoru však chybějící odkaz na relevantní ustanovení právního předpisu nezpůsobí nezákonnost předmětných správních rozhodnutí, neboť z obsahu vydaných rozhodnutí je zřejmé, že stavební úřad postupoval také podle § 111 stavebního zákona; ostatně jinak by ani nemohl ve věci rozhodnout.

[5] V průběhu řízení stěžovatel nezjistil, že by předložená projektová dokumentace byla v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, ani že se odchylovala od územního plánu, podmínek územního rozhodnutí či od požadavků vyjádřených dotčenými orgány. Pokud by tomu tak bylo, vyzval by stavebníka k odstranění zjištěných nedostatků podle § 111 odst. 3 stavebního zákona. Absence odkazu na ustanovení § 111 stavebního zákona tak sama o sobě neprokazuje, že správní orgány při projednání žádosti stavebníka o stavební povolení podle předmětného ustanovení vůbec nepostupovaly.

[6] Stavební úřad podle § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ověřil, že projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací a s podmínkami územního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že nezjistil rozpor s požadavky vyjmenovanými v § 111 odst. 1 zákona, nepostupoval podle § 111 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad zkoumal, zda je projektová dokumentace v souladu s požadavky dotčených orgánů a jednotlivě vydaná stanoviska v rozhodnutí uvedl. Konstatoval rovněž, že platnost stanovisek dotčených orgánů byla potvrzena při ústním jednání na stavebním úřadu dne 4. 3. 2008; tím byla ověřena podmínka vymezená v § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Na straně 5 napadeného rozhodnutí se pak stavební úřad zabýval otázkou zajištění příjezdu ke stavbě v souladu s § 111 odst. 1 písm. c) zákona. V souladu s § 111 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad ověřil účinky budoucího užívání stavby a uložil stavebníkovi podmínku č. 14 (nařízení zkušebního provozu za účelem ověření funkčnosti a dalších vlastností stavby). Stavební úřad dále na straně 5 rozhodnutí hodnotil namítaný vliv

stavby na okolí podle § 13 vyhlášky č. 137/1998 Sb., a to z pohledu úniku zplodin, hluku či prašnosti.

[7] Námitky žalobců ve vztahu k obecným požadavkům na výstavbu související s územním řízením správní orgány posoudily podle § 114 odst. 2 stavebního zákona a vycházely z platného územního rozhodnutí ze dne 18. 8. 2006, č. j. VYST 328-915/2005/5133/06-519/2006, jímž byla stavba závazně umístěna. Citované rozhodnutí bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 9. 2. 2007, č. j. 01340/2007/KUSK. K námitkám žalobců vztahujícím se k uvedenému rozhodnutí proto správní orgány s ohledem na koncentrační zásadu nepřihlédly. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se stavební úřady i v řízení stavebním mají zabývat námitkami posuzovanými již dříve v územním řízení; taková argumentace jde nad rámec koncentrační zásady. Tímto způsobem by navíc správní orgány znovu otevíraly účastníkům řízení možnost podávat námitky i proti otázkám dříve posuzovaným v územním řízení. Proto je odkaz na vypořádání těchto námitek v rámci územního řízení podle stěžovatele dostačující. V projednávané věci šlo o odkazy na § 4 odst. 1 a § 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. týkající se umístování staveb. Stěžovatel má za to, že obecné požadavky na výstavbu byly v řízení ověřeny podle § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v odpovídající míře.

[8] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spatřuje stěžovatel v názoru městského soudu, že důsledky zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 5 Ca 138/2004, který se vztahoval k přístavbě skladu a stavebních úprav stávající kovoobráběcí dílny, jsou významné i pro stavbu povolovanou v předmětném stavebním řízení. Tento názor stěžovatel nesdílí a dodává, že městský soud v napadeném rozsudku nijak neodůvodnil, z jakého důvodu by závěry citovaného rozsudku měly mít dopad i na povolení předmětné novostavby haly.

[9] Závěrem stěžovatel poznamenal, že mu byla neprávem uložena povinnost hradit žalobcům náklady soudního řízení.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

[11] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že napadený rozsudek městského soudu považují za správný; věc je zhodnocena správně jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Kasační stížnost stěžovatele podle nich neobsahuje přesné a jasné tvrzení o tom, v jakém rozsahu je rozsudek městského soudu napaden. Z popsanych důvodů by měla být kasační stížnost zamítnuta.

[12] Podle žalobců stěžovatel v kasační stížnosti pouze polemizuje s odůvodněním rozsudku městského soudu a uvádí, že postup správních orgánů byl v souladu se zákonem. Základní otázkou, jež musí být zohledněna v řízení o vydání stavebního povolení, je podle žalobců otázka územního řízení, resp. existence rozhodnutí Krajského národního výboru

v Praze ze dne 30. 11. 1988, č. j. VLHZ 3350/88-235, o stavební uzávěře v ochranném pásmu vodní nádrže na pitnou vodu Želivka.

[13] Žalobci zdůraznili, že stávající stavba kovoobráběcí dílny byla postavena na základě později zrušeného stavebního povolení a v současnosti probíhá řízení o dodatečném povolení této stavby. S odkazem na dvě rozhodnutí stěžovatele vydané v řízení o dodatečném povolení stávající dílny (ze dne 21. 6. 2010 a 27. 5. 2011) žalobci dodali, že povolovaná novostavba haly nemůže být přípustná, neboť se jedná o rozšíření stávající provozovny, což je v rozporu s existencí stavební uzávěry. Také samotné územní rozhodnutí o umístění novostavby haly ze dne 18. 8. 2006, č. j. VYST 328-918/2005/5133/06-519/2006/MaM, je v rozporu s rozhodnutím Krajského národního výboru v Praze o stavební uzávěře. Toto rozhodnutí o stavební uzávěře nebylo nikdy zrušeno a je závazné zejména pro správní orgány, které jsou povinny se jím řídit. Otázka stavební uzávěry není závazná pouze pro řízení o umístění stavby, ale také pro řízení stavební. Podle § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je totiž rozhodnutí o stavební uzávěře samo o sobě územním rozhodnutím, jímž je stavební úřad vázán a nemůže v rozporu s ním postupovat ve stavebním řízení. Z těchto důvodů nelze v projednávané věci vydat stavební povolení.

[14] Dvě vedle sebe stojící územní rozhodnutí nemohou současně obstat. Lze tak konstatovat, že rozhodnutí o umístění stavby v projednávané věci vůbec nemělo být vydáno, neboť existovala překážka věci rozhodnuté (rozhodnutí o stavební uzávěře). Stavební povolení na stavbu nacházející se v oblasti stavební uzávěry lze vydat v případech, kdy dochází k rozšíření stávajícího objektu. V daném případě však dosavadní dílna nebyla vůbec povolena ani kolaudována; z těchto důvodů nelze tuto dílnu dále jakýmkoliv způsobem rozšiřovat. Není-li kolaudován celý stávající objekt původních dílen JZD, nemohou být kolaudovány ani přípojky a rozvody vody, kanalizace či elektřiny. Stejně tak není možné dané stavby užívat ani je rozšiřovat a připojovat nové stavby na nepovolené síť.

[15] Žalobci dále podotkli, že ve stavebním povolení nebylo vůbec závazně uvedeno, k jakému provoznímu účelu je stavba povolována a jaké bude její využití. Stavební povolení neuvádí, o jakou dílnu a na jakou výrobu se jedná; bez tohoto údaje však správní orgány mohly jen těžko uzavřít, že stavba je v souladu s veřejným zájmem a nebude negativně ovlivňovat životní prostředí v jejím okolí. Vzhledem k předpokládané hlukové zátěži, vibracím a úniku zplodin měl být řádně zkoumán vliv stavby na okolí. Z tohoto důvodu mělo být vypracováno komplexní posouzení (EIA). V řešeném případě se totiž podle žalobců jedná o postupné provádění staveb, jež tvoří určitý a jasně vymezený soubor staveb průmyslového charakteru. Je proto třeba, aby byla vyhotovena zastavovací studie podle § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Postupným přistavováním a změnami určení staveb vzniká výsledný soubor staveb, u něhož není komplexně posouzen dopad tohoto souboru jako celku na životní prostředí. Není-li ke stavbě vypracován projekt EIA, nelze továrnu povolit.

[16] Z uvedených důvodů žalobci navrhli, aby byla podaná kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[17] Osoba zúčastněná na řízení v podaném vyjádření ke kasační stížnosti přisvědčila právnímu názoru stěžovatele, že závěr městského soudu spočívá na nesprávném posouzení otázky, že se stěžovatel nedostatečně vypořádal s obecnými požadavky na výstavbu v předmětném stavebním řízení.

[18] Účinky napadeného rozsudku městského soudu spočívající ve zrušení rozhodnutí stěžovatele a vrácení věci k dalšímu řízení jsou podle stavebníka v rozporu se zásadou proporcionality a zásadou materiální pravdy, na nichž je postaven platný správní řád. Extenzivní výklad zaujatý městským soudem v daném případě není adekvátní.

[19] Ve vztahu k závěru městského soudu, že stěžovatel byl povinen zabývat se důsledky pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 5 Ca 138/2004, osoba zúčastněná na řízení podotkla, že důsledky zrušení stavebního povolení jiné stavby nemohou být posuzovány v předmětném stavebním řízení nad rámec zákonného postupu. V tomto řízení se nikterak objektivně neprojevil eventuelní nežádoucí vliv stávající stavby na povolení novostavby haly. Z těchto důvodů lze zcela souhlasit s argumentací stěžovatele vyjádřenou k této otázce v kasační stížnosti.

[20] Závěrem se osoba zúčastněná na řízení ztotožnila s návrhem stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [ad V. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], námitkou nesprávné interpretace § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona [ad V. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a namítaným chybným posouzením vad předcházejícího správního řízení [ad V. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Závěrem hodnotil námitku nesprávného určení náhrady nákladů řízení [ad V. D); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

VI. A) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že městský soud v napadeném rozsudku nedostatečně odůvodnil, na základě jakých skutečností by povolení novostavby haly mělo být vázáno na dosavadní stavbu dílny, jejíž stavební povolení bylo v rámci soudního řízení zrušeno.

[25] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz).

[26] Městský soud na straně 5 napadeného rozsudku shledal důvodnou námitku nedostatečného posouzení souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu. Konstatoval, že podle § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona byly správní orgány v rámci obecných požadavků na výstavbu povinny posoudit provozovnu jako celek. Proto měly zohlednit i důsledky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 5 Ca 138/2004, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o povolení přístavby skladu a stavební úpravy kovoobráběcí dílny. Závěrem městský soud dodal, že „[p]rovozovna tvoří ucelený soubor, je tedy nutné postavit najisto, jakým způsobem se eventuální zrušení jednoho z provozů ve stavbě dotčené shora uvedeným rozsudkem dotkne stavby povolované.“ Právě touto argumentací odůvodnil městský soud svůj závěr o nutnosti zohlednit při posuzování obecných požadavků na výstavbu provozovnu jako celek. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že by odůvodnění rozsudku městského soudu trpělo v tomto ohledu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Z povahy věci tak vyplývá, že stěžovatel spíše nesouhlasí s daným právním posouzením zaujatým městským soudem.

[27] V souladu s výše uvedeným Nejvyšší správní soud uzavírá, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná.

V. B) Námitka nesprávné interpretace § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávné interpretace ustanovení § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona městským soudem. Zaujatý výklad podle stěžovatele přesahuje rámec koncentrační zásady. Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že hodnocení souladu konkrétní stavby s obecnými požadavky na výstavbu se nevyčerpává vydáním územního rozhodnutí. Tento soulad je třeba hodnotit i při rozhodování o vydání stavebního povolení. Z hlediska obecných požadavků na výstavbu je nezbytné hodnotit, zda tyto požadavky splňuje celý rozšířený provoz dílny. Městský soud dodal, že soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu je zájmem chráněným stavebním zákonem. Proto je povinností správních orgánů tento zájem chránit; neexistence nebo nepřipustnost námitek podle § 114 stavebního zákona je této povinnosti nezbavuje.

Vznáší-li účastníci řízení nepřipustné námitky ohledně souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu, stavební úřad se námitkami nebude zabývat (neboť jsou nepřipustné), ale z úřední povinnosti posoudí soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu v rozsahu odpovídajícím konkrétní stavbě.

[29] Rozsah přezkumu žádosti o stavební povolení stavebním úřadem je upraven v § 111 stavebního zákona. Podle § 111 odst. 1 písm. b) zákona *přezkoumá stavební úřad podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu*. Soulad obecných požadavků na výstavbu s navrhovanou stavbou tak stavební úřad hodnotí vždy z úřední povinnosti, jak správně konstatoval městský soud. Případný nesoulad projektové dokumentace s obecnými požadavky na výstavbu, jakož i s dokumentací záměru [§ 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] je povinen stavební úřad ve stavebním řízení postihnout, a to i bez námítky účastníka řízení (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 - 107, www.nssoud.cz).

[30] Nelze se však ztotožnit s následnou argumentací městského soudu, podle níž byly správní orgány povinny zohlednit v daném řízení při posuzování obecných požadavků na výstavbu důsledky zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze, sp. zn. 5 Ca 138/2004. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvním případě se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy [§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona]. Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81, www.nssoud.cz). Je tedy zřejmé, že „*mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565, www.nssoud.cz).

[31] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že zrušení stavebního povolení pro stávající dílnu je relevantní i v předmětném stavebním řízení a že správní orgány měly hodnotit, jakým způsobem se zrušení jednoho z provozů dotkne stavby nyní povolované. Tento názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

[32] Je na místě zdůraznit, že podmínky pro umístění stavby, mezi něž patří i otázka rozšíření stávající provozovny a zasazení záměru stavby do území, byly s konečnou platností posouzeny v územním řízení. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení, rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007, č. j. 01340/2007/KUSK, sp. zn. SZ

145922/2006/KUSK ÚSŘ/JŠ, zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Vlašim, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 18. 8. 2006, č. j. VYST.328-915/2005/5133/06-519/MaM, jímž bylo povoleno umístění novostavby haly v Hulicích. Krajský úřad přitom rozhodoval více než 5 měsíců po vydání zmiňovaného rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 138/2004; lze tak předpokládat, že mu závěry městského soudu k této otázce byly známy. Rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí ze dne 9. 2. 2007 nebylo napadeno žalobou u správního soudu. Pokud rozhodnutí o umístění stavby nebylo zrušeno, jsou jeho závěry závazné a určující v řízení stavebním. V tomto řízení se však správní orgány s ohledem na odlišný předmět stavebního řízení již nemohou zabývat otázkou zasažení záměru stavby do území či vlivem stavby na veřejné zájmy v území. Nelze proto v řízení stavebním zohlednit skutečnost, že stavební povolení na stávající dílnu bylo soudem zrušeno, protože tato skutečnost může být relevantní toliko pro řízení územní. Řízení o umístění stavby však bylo pravomocně ukončeno vydáním rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 2. 2007, které s definitivní platností umožnilo záměr novostavby haly v dané lokalitě umístit. Nesouhlas s tímto rozhodnutím mohli žalobci vyjádřit zpochybněním zákonnosti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí v řízení před správními soudy podle § 65 s. ř. s.; to však žalobci neučinili. Ve stavebním řízení se ovšem žalobci nemohou úspěšně domáhat zrušení stavebního povolení z důvodů, které mohly být významné pro řízení územní, ovšem nespádají do předmětu řízení stavebního.

[33] Stejně tak nelze ve stavebním řízení znovu hodnotit dopady rozšířeného provozu povolené kovoobráběcí dílny umístěné v bezprostřední blízkosti rodinného domu žalobců či případný zásah zvýšené průmyslové činnosti do jejich života; také posouzení těchto námitek bylo předmětem územního řízení (umístění záměru a zohlednění jeho dopadů na životní prostředí) a v řízení stavebním se těmito skutečnostmi již nelze zabývat. Obdobný názor zastává i odborná literatura. Stavební úřad se ve stavebním řízení znovu nezabývá „*podmínkami pro umístění navrhované stavby na pozemku, její výškou, tvarem střechy či odstupem od hranic sousedních pozemků*“ (srov. Doležal, J. Mareček, J., Sedláčková, B. a kolektiv. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 215).

[34] Nejvyšší správní soud doplňuje, že obecné požadavky na výstavbu jsou definovány v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona jako *obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcím právním předpisem*. Zmiňovaný pojem do jisté míry „zastřešuje“ označení vyhlášek, které jsou vydávány k provedení stavebního zákona, a týká se především požadavků zakotvených v prováděcích vyhláškách. Pod pojem obecné požadavky na výstavbu tedy nelze řadit městským soudem zmiňované širší okolnosti umístění stavby v terénu jako např. zrušení stavebního povolení na stávající dílnu, která má být povolovanou stavbou rozšířena. Tyto námitky mají své místo v řízení územním, neboť souvisí výhradně s umístěním záměru stavby do území. Nelze je však chápat jako obecné požadavky na výstavbu, jež by měly být zohledněny i v řízení stavebním.

[35] Stěžovateli tak lze dát za pravdu v tom, že výklad § 111 odst. 1 písm. b) provedený městským soudem přesahuje rámec koncentrační zásady a je v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Městský soud tedy nesprávně interpretoval ustanovení § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, když konstatoval, že bylo třeba zabývat se v daném případě i důsledky rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 138/2004 a posoudit, jak se zrušení stavebního povolení dosavadní dílny dotkne stavby nově povolované. Nejvyšší správní soud však v souladu s výše uvedeným uzavírá, že městským soudem zmiňované námitky nespádají do předmětu stavebního řízení, jímž je především stanovení objemových parametrů stavby. Správní orgány tak nebyly oprávněny tyto námitky týkající se umístění stavby v řízení o vydání stavebního povolení posuzovat.

V. C) Námitka nesprávného posouzení vad předcházejícího správního řízení

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti dále brojil proti závěru městského soudu, že správní orgány ve stavebním řízení opomněly posoudit soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu a nepostupovaly podle § 111 stavebního zákona. Podle městského soudu stěžovatel při rozhodování o vydání stavebního povolení výslovně popřel princip, že soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu je nutné hodnotit i ve stavebním řízení. V napadeném rozhodnutí totiž uvedl, že vliv stavby na její okolí je mimo jiné předmětem posuzování záměru žadatele v územním řízení. V rozhodnutí pak stěžovatel deklaroval posouzení žádosti o stavební povolení výlučně z hledisek uvedených v § 110 stavebního zákona. Posouzení stavby podle § 111 zákona v rozhodnutí o odvolání podle městského soudu chybí.

[37] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Městský úřad ve Vlašimi rozhodnutím ze dne 4. 5. 2007, č. j. VYST 7465/07-179/2007 NoJ, povolil novostavbu haly na pozemku parc. č. 48/1 v Hulicích. K odvolání žalobců Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 10. 7. 2007, č. j. 101965/2007/KUSK, sp. zn. SZ 90988/2007/KUSK ÚSR/Lee, uvedené stavební povolení zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Stavebnímu úřadu stěžovatel vytkl především skutečnost, že „nepostupoval důsledně v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, když zejména nepřezkoumal podanou žádost a připojené podklady podle zákona, a neověřil zejména, zda projektová dokumentace je úplná především z hlediska dodržení obecných požadavků na výstavbu a neověřil rovněž důsledně účinky budoucího provozu.“ Závěrem stěžovatel v citovaném rozhodnutí konstatoval, že předcházejícím stavebním povolením byl porušen § 111 stavebního zákona, a uložil stavebnímu úřadu, aby v dalším řízení posoudil žádost o stavební povolení důsledně podle § 111 stavebního zákona.

[38] Po vrácení věci Městskému úřadu ve Vlašimi k novému projednání byl stavebník na ústním jednání dne 7. 9. 2007 vyzván k doplnění projektové dokumentace v souladu s rozhodnutím stěžovatele ze dne 10. 7. 2007. Dne 1. 2. 2008 byly stavebnímu úřadu doručeny stavebníkem doplněné podklady pro stavební řízení a dne 19. 4. 2008 vydal Městský úřad ve Vlašimi na předmětnou novostavbu haly stavební povolení pod č. j. VYST 31079/07-279/2007 NoJ. Odvolání žalobců proti tomuto druhému stavebnímu povolení stěžovatel zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.

[39] Podle § 111 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad při přezkoumání žádosti o stavební povolení ověřuje především, a) zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, resp. s podmínkami územního rozhodnutí, b) zda je dokumentace úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, c) zda je zajištěn příjezd ke stavbě a d) zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány. Ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby (§ 111 odst. 2 stavebního zákona).*

[40] Na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatel konstatoval, že ze spisu i z rozhodnutí o vydání stavebního povolení ze dne 19. 4. 2008 vyplývá, že stavební úřad beze zbytku splnil povinnost přezkoumat žádost o stavební povolení podle § 111 stavebního zákona. Následně se i sám žalovaný zabýval podmínkami vymezenými v předmětném rozhodnutí. Souladu plánované novostavby haly s územním rozhodnutím [§ 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona] se stěžovatel věnoval na straně 5 až 6 svého rozhodnutí. Ztotožnil se se závěry Městského úřadu ve Vlašimi vyslovenými ve stavebním povolení ze dne 19. 4. 2008, že námitky odvolatelů týkající se územního řízení, nelze projednat v řízení stavebním. Připojil se rovněž k argumentaci stavebního úřadu ohledně posouzení rozhodnutí Krajského národního výboru ze dne 30. 11. 1988; rozšiřování stávajících průmyslových provozoven bylo v dané lokalitě povoleno a k umístění stavby bylo vydáno souhlasné stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje. Proto stěžovatel zdůraznil, že stavba byla pravomocným rozhodnutím umístěna v souladu s citovaným rozhodnutím o stavební uzávěře.

[41] Úplnost a přehlednost projektové dokumentace, jakož i její soulad s obecnými požadavky na výstavbu [§ 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], posuzoval stěžovatel na straně 7 až 8 napadeného rozhodnutí. K námitce splnění základních technických podmínek podle vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, stěžovatel uvedl, že žádost o stavební povolení přezkoumal z hledisek uvedených v § 110 stavebního zákona a že v pokračujícím stavebním řízení byla napravena pochybení, pro něž bylo první stavební povolení rozhodnutím krajského úřadu ze dne 10. 7. 2007 zrušeno. Lze souhlasit s městským soudem, že v daném případě není na místě odkaz stěžovatele na § 110 stavebního zákona, jelikož dané ustanovení upravuje náležitosti žádosti o stavební povolení. Rozsah přezkumu této žádosti je vymezen v následujícím ustanovení, tj. v § 111 stavebního zákona. Podle Nejvyššího správního soudu však toto dílčí pochybení nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, je-li z celého průběhu stavebního řízení zřejmé, že správní orgány žádost stavebníka o stavební povolení materiálně přezkoumaly v rozsahu vyžadovaném § 111 stavebního zákona. Důležitá je v této souvislosti především skutečnost, že krajský úřad v rozhodnutí ze dne 10. 7. 2007 uložil stavebnímu úřadu, aby ve smyslu § 111 odstranil v součinnosti se stavebníkem nedostatky žádosti o stavební povolení (resp. nedostatky projektové dokumentace). V žalobou napadeném rozhodnutí pak stěžovatel výslovně konstatoval, že vytýkaná pochybení byla odstraněna. Dále je patrné, že namítaný nesoulad s technickými požadavky podle vyhlášky č. 137/1998 Sb. se týkal především skutečností posuzovaných v územním řízení (porušení pohody bydlení, vzájemné odstupy staveb apod.); takové námitky však nebyly ve stavebním řízení přípustné (§ 114 odst. 2 stavebního zákona).

[42] Zajištění příjezdu ke stavbě podrobně rozvedl stavební úřad na straně 5 svého rozhodnutí (stavebního povolení ze dne 19. 4. 2008). V řízení tedy byly ověřeny také podmínky uvedené v § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

[43] Vydaná stanoviska dotčených orgánů [§ 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] byla zmíněna na straně 6 napadeného rozhodnutí; podrobněji se jimi zabýval stavební úřad na straně 4 vydaného stavebního povolení ze dne 19. 4. 2008 a včlenil požadavky dotčených orgánů do podmínek vydaného stavebního povolení (např. podmínky č. 3 – bezpečnost práce, č. 12 – vrata z požárních úseků, č. 13 – případné archeologické nálezy).

[44] Podmínky vyžadované ustanovením § 111 odst. 2 stavebního zákona, tj. ověření účinků budoucího užívání stavby, posuzoval stěžovatel na straně 7 napadeného rozhodnutí. Uzavřel, že stanovením podmínky č. 14 ve stavebním povolení (nařízení zkušebního provozu) bude ověřena funkčnost a další vlastnosti stavby haly.

[45] Rozsah přezkumu žádosti o stavební povolení je nutné posoudit s ohledem na celé stavební řízení. Skutečnost, že stěžovatel v napadeném rozhodnutí výslovně neuvedl, že postupoval podle § 111 stavebního zákona, nemůže podle Nejvyššího správního soudu mít vliv na zákonnost celého stavebního řízení, je-li patrné, že správní orgány podle citovaného ustanovení v řízení fakticky postupovaly. Navíc v situaci, kdy stěžovatel na straně 6 napadeného rozhodnutí výslovně zmínil, že ze spisu i z vydaného stavebního povolení je zřejmé, že stavební úřad beze zbytku splnil povinnost postupovat podle § 111 stavebního zákona. Přístup městského soudu je v tomto ohledu příliš formalistický a nezohledňuje celý průběh stavebního řízení, tj. především skutečnost, že stavební povolení ze dne 4. 5. 2007 bylo rozhodnutím stěžovatele ze dne 10. 7. 2007 zrušeno a stavebnímu úřadu bylo uloženo, aby v souladu s § 111 odst. 3 vyzval stavebníka k odstranění nedostatků podané žádosti o stavební povolení. V žalobou napadeném rozhodnutí pak žalovaný konstatoval, že vytýkané nedostatky žádosti již byly napraveny. V kontextu celého stavebního řízení je tak zřejmé, že správní orgány posuzovaly žádost o stavební povolení v rozsahu vyžadovaném v § 111 stavebního zákona.

[46] S ohledem na výše uvedené tedy zdejší soud konstatuje, že městským soudem vytýkané pochybení stěžovatele (chybějící odkaz na § 111 stavebního zákona v napadeném rozhodnutí) nemohlo mít z výše uvedených důvodů (srov. především bod [45]) vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Městský soud tedy nesprávně posoudil žalobní námitku, že stěžovatel nedostatečně posuzoval soulad povolované stavby s obecnými požadavky na výstavbu.

V. D) Námitka nesprávného určení náhrady nákladů řízení

[47] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti dodal, že mu byla v předcházejícím soudním řízení neprávem uložena povinnost hradit žalobcům náklady soudního řízení. Blíže však tuto svoji námitku nekonkretizoval.

[48] K tomu lze uvést, že zákonností náhrady nákladů by se Nejvyšší správní soud v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, publikovaným pod č. 2116/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v tomto řízení zabývat mohl,

ovšem jen tehdy, pokud by stěžovatel svoji kasační námitku řádně konkretizoval a jasně individualizoval svá tvrzení ve vztahu k projednávanému případu. Námitka nesprávného určení výše přiznané náhrady nákladů řízení však byla formulována ve zcela obecné rovině, proto se jí zdejší soud nemohl zabývat.

VII. Závěr a náklady řízení

[49] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu