



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Z. R., z. s.,**
sídlem H. 2295, X R. p. R.-D. P.
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti osob
zúčastněných
na řízení:

- I. **C. a. s.**
sídlem Č. 2510/19, X P. 9-L.
- II. **K. Č. r. v. o. s.**
sídlem B. 2428/203, X P. 6-B.
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Ctiborem, LL.M., Ph.D.
sídlem Národní 973/41, 110 00 Praha 1-Staré Město
- III. **S. M.**
bytem X
- IV. **P. Z.**

bytem X

V. **Mgr. P. Š., DiS.**

bytem X

VI. **R. D.**

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Černoousem
sídlem Lublaňská 398/18, 120 00 Praha 2-Vinohrady

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2020, č. j. KUZL 67560/2020 ve věci
povolení stavby,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo v podmínkách 11. a 13. a v textu na str. 14 změněno rozhodnutí Městského úřadu R. p. R. ze dne 12. 8. 2015 č. j. MěÚ-RpR/22563/2015, ve zbytku zamítnuto i žalobcovo odvolání a potvrzeno uvedené rozhodnutí Městského úřadu R. p. R., kterým byla povolena stavba „*obchodního domu, trafostanice, požární nádrže, reklamního zařízení, přístřešku, zpevněných ploch a retenční nádrže*“ na pozemcích parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, X, X, X a X v k. ú. R. p. R.

B.

2. Žalobce namítá, že:
 - a) nebyly řádně posouzeny vlivy budoucí realizované stavby na emisní zatížení území, kdy napadá stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), rozptylovou studii a prodloužení stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí;
 - b) pro staveništní dopravu má být využit tzv. historický vjezd z ul. M., který se však nachází v blízkosti bytové zástavby (rodinných a bytových domů). To je však v rozporu s podmínkami 36. a 37. závazného stanoviska k ověření souladu stanoviska posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 22526/2015;
 - c) stavba je umístěna v rozporu s územním plánem, kdy není zajištěno ostatečné odclonění od sousedících obytných ploch stromy a keři, to je však v rozporu s podmínkou 26. závazného stanoviska k ověření souladu stanoviska posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 22526/2015, kde se

vyžaduje posílit zeleň, zvýšit poměr stromů nad křovinami, s cílem vypěstovat vzrostlé kvalitní stromy s dlouhou životností, doplnit návrh hustší výsadby na jižní straně obchodního domu.

3. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. K jednotlivým žalobním bodům uvádí:
 - a) uvedená námitka směřuje do územního řízení, kde také byla žalobcem řádně uplatněna a byla řešena v územním řízení správními orgány obou stupňů, stejně jako při přezkumu územního rozhodnutí zdejším soudem pod sp. zn. 65 A 58/2017;
 - b) námitka týkající se stavební dopravy nebyla v rozporu se zásadou koncentrace vznesena ve správním řízení – žalobcovy námitky týkající se dopravy se týkaly jen dopravy v době užívání dokončené stavby;
 - c) tzv. sadové úpravy nevyžadují stavební povolení ani ohlášení a byly povoleny územním rozhodnutím, tj. opět v řízení o umístění stavby, kde také byla obsahově totožná námitka řešena, a to opět i při soudním přezkumu pod sp. zn. 65 A 58/2017.
4. Osoba zúčastnění na řízení I. se k žalobě nevyjádřila.
5. Osoba zúčastněná na řízení II. (stavebník) navrhuje zamítnutí žaloby. K jednotlivým žalobním bodům uvádí:
 - a) uvedená námitka směřuje do územního řízení, kde také byla žalobcem řádně uplatněna a byla řešena v územním řízení;
 - b) námitka týkající se stavební dopravy nebyla v rozporu se zásadou koncentrace vznesena ve správním řízení – žalobcovy námitky týkající se dopravy se týkaly jen dopravy v době užívání dokončené stavby;
 - c) tzv. sadové úpravy nevyžadují stavební povolení ani ohlášení a byly povoleny územním rozhodnutím, tj. opět v řízení o umístění stavby.
6. Osoby zúčastněné na řízení III., IV. a V. se k žalobě nevyjádřily.
7. Osoba zúčastněná na řízení VI. uplatňuje argumentaci obdobnou žalobním bodům.

C.

8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
9. Krajský soud projednal žalobu přednostně. Je si totiž plně vědom situace, že v posuzované věci bylo vydáno první územní rozhodnutí již v roce 2013, které poté bylo napadeno odvoláním a následně žalobou; Krajský soud v Ostravě rozhodoval o předmětném záměru poprvé již rozsudkem ze dne 26. 4. 2016 č. j. 22 A 42/2014-93 (přesné detaily průběhu soudních řízení jsou detailně popsány v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020 č. j. 5 As 220/2020-52, které je účastníkům známo). Přihlédne-li za této situace soud k tomu, že řízení o předmětném záměru trvají již od 13. 6. 2012 (kdy stavebník podal žádost o vydání územního rozhodnutí), není na místě řešení věci dále odsouvat.

D.

10. Podle § 114 odst. 2 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „stavební zákon“), k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží.
11. Uvedenému pravidlu se věnoval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně. Již v rozsudku ze dne 22. 5. 2008 č. j. 1 As 21/2008-81 zdůraznil, že v územním řízení se posuzuje návrh na vydání územního rozhodnutí především z hlediska péče o životní prostředí, potřeb stavebního záměru na území a jeho dopadů. Za tímto účelem stavební úřad posuzuje zejména, zda je návrh v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými technickými požadavky na výstavbu, předpisy o ochraně přírody, o péči o kulturní památky atd. Stavební úřad je povinen zajistit vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy dle zvláštních zákonů a posoudit vyjádření účastníků řízení a jejich námitky. Územním rozhodnutím se stanoví podmínky nezbytné k ochraně veřejných zájmů v území v souvislosti s realizací záměru. Stanovené podmínky mají zajistit soulad stavebního záměru s cílem územního plánování, kterým je trvalý soulad všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí, a s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území. Smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvním případě (územní řízení) 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 dle 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. Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí, tzn. jsou stanoveny její objemové parametry včetně počtu nadzemních podlaží a výšky budovy. Nelze připustit uplatňování námitek, které byly či mohly být uplatněny v územním řízení, v řízení stavebním (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007 č. j. 5 As 73/2006-21). Námitky směřující do předmětu územního řízení nemohou být projednány ve stavebním řízení.
12. K těmto závěrům se přihlásil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 9. 2011 č. j. 1 As 83/2011-565, pokud uvedl, že námitku proti procesu EIA bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004 č. j. 5 A 137/2000-37, Sb. NSS č. 640/2005 Sb., nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010 č. j. 8 As 2/2010-97). Stanovisko EIA je v prvé řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky. Otázka, které se týká námitka stěžovatele, byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Ani z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010 č. j. 1 As 91/2009-83, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, nelze vyvodit opak. Předmětem stavebního řízení není umísťování stavby do území, nýbrž stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby. Nespokojenost stěžovatele se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s obsahově shodnou námitkou v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, nemůže založit přípustnost této námitek ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení. Je třeba

zopakovat, 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. I kdyby se jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být ad hoc prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního. Pokud příslušný žalobní bod nebyl relevantní pro stavební řízení a přezkoumávané správní rozhodnutí, nelze soudu vytýkat, že si neopatřil dostatečný spisový materiál k věcnému posouzení žalobního bodu. I tato námitka je proto nedůvodná. Stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Důsledkem této difference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení. Námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, lze uplatnit pouze v tomto typu řízení, nikoliv v řízení navazujícím (tj. v daném případě v řízení stavebním).

13. Na půdorysu nového stavebního zákona (dosud citovaná judikatura se vztahuje k zák. č. 50/1976 Sb., kde však bylo obsaženo pravidlo totožné s § 114 odst. 2 stav. zák.) se konečně Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 14. 6. 2012 č. j. 9 As 10/2012-22, kde uvedl, že (pokud stavební úřad územní a stavební řízení nespojí) je třeba mezi nimi důsledně rozlišovat s tím, že jde o dvě samostatná řízení, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty. Existuje zde totiž jednoznačná věcná bariéra striktně oddělující tato dvě řízení a správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat pouze 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. Nelze tedy akceptovat, aby stěžovatel, s odkazem na potřebu komplexního přístupu, namítal skutečnosti, které mohl a měl uplatnit prostřednictvím odvolání a případně následně žaloby proti územnímu rozhodnutí. V rámci soudního přezkoumání rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti stavebnímu povolení již pro takové námitky není prostor, neboť předmětem posuzované věci není rozhodnutí o umístění stavby ani územní řízení, které mu předcházelo. Stavební řízení je v souladu s § 112 odst. 1 a § 114 odst. 2 stavebního zákona ovládáno zásadou koncentrace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008 č. j. 1 Ao 4/2008-110) a ta brání tomu, aby se stěžovatel ve stavebním řízení dodatečně domáhal ochrany svých práv a oprávněných zájmů, jejichž ochrany se mohl a měl domáhat již v rámci řízení územního. Obdobně i odborná literatura k citovanému § 114 odst. 2 stavebního zákona uvádí, že: „Zákonnost územního rozhodnutí, které je v právní moci, lze přezkoumat v řízení přezkumném za podmínek uvedených v § 93 až 99 SpŘ nebo v rámci obnovy řízení za podmínek § 100 a násl. SpŘ, popřípadě v soudním řízení správním na základě žaloby podané podle § 32 SŘS“; viz Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kolektiv. Stavební zákon, 1. vydání, C. H. Beck. Praha 2008. s. 316-317.
14. Krajskému soudu je z předcházejících řízení vedených před ním pod sp. zn. 22 A 42/2014 a pod sp. zn. 65 A 58/2017 známo, že námitky obsahově shodné s žalobními body a) a c) byly uplatněny v územním řízení, tam vypořádány a dále podrobeny i soudnímu přezkumu v řízení vedeném podepsaným soudem pod sp. zn. 65 A 58/2017 [v případě

žalobního bodu a) srov. odst. 73. – 78. rozsudku ze dne 27. 5. 2020 č. j. 65 A 58/2017-326, v případě žalobního bodu c) srov. odst. 102. – 104. uvedeného rozsudku].

15. Tyto námitky byly tak i při přezkumu rozhodnutí o umístění stavby posouzeny jako námitky náležející řízení územnímu, protože pro jejich další řešení již nemá s ohledem na ust. § 114 odst. 2 stav. zák. místo ať už v samotném stavebním řízení, či v soudním přezkumu stavebního řízení.
16. Žalobní body a) a c) se tak ocitají zcela mimo předmět řízení o povolení stavby (jehož završením bylo nyní napadané rozhodnutí), protože je krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné.

E.

17. Podle § 112 odst. 1 vět první a druhé stav. zák. stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto.
18. Ani toto ustanovení nezůstalo dosavadní judikatuře soudů rozhodujících ve správním soudnictví skryto.
19. Otázce koncentrace ve stavebním právu se ve své části d) věnuje již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008 č. j. 1 Ao 4/2008-110. Tam v odst. 43 a násl. uvedl, že zásada koncentrace je jednou ze základních procesních zásad, která se uplatňuje různou měrou v soudním řízení i správním řízení v širším slova smyslu. Racionální podstata této zásady spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně třetích osob spoléhajících v nezměnitelnost určitého právního stavu. Nejvyšší správní soud přitom vycházel ze zásad vyřčených dokonce již dříve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007 č. j. 3 As 63/2006-136, podle něhož při uplatnění zásady koncentrace řízení v prvním stupni je třeba ji aplikovat i v řízení druhostupňovém – odvolacím, které ve svém souhrnu tvoří jednotný celek procesu rozhodování o právech, právech chráněných zájmen nebo povinnostech účastníků správního řízení. Pokud by uvedená zásada koncentrace v odvolacím řízení neměla své místo, musel by to výslovně stanovit sám stavební zákon. Poněvadž však stavební zákon nemá speciální a přednostní úpravu oproti obecnému správnímu řízení obsaženému ve správním řádu, nebylo pochybením soudu, když řízení v prvním a druhém stupni považoval za jeden celek, které je ovládáno společnými zásadami. V tomto případě je tedy společnou zásadou zásada koncentrace řízení a je jí ovládáno celé správní řízení. Nejvyšší správní soud však rovněž poukazuje na to, že se nejedná o osamocený výklad a nazírání na uplatnění zásady koncentrace řízení v řízení ve druhém stupni, nýbrž o pokračující trend v rovině ustálené judikatury správních soudů, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2005 č. j. 5 As 44/2003-119. Pokud námitky a připomínky skutečně nebyly včas uplatněny, nelze k nim přihlédnout. Pokud by tomu tak nebylo a úplný přezkum by se vztahoval i k námitkám včas neuplatněným, mohlo by se při takovém výkladu a postupu ve svém důsledku dojít k samotnému popření smyslu účelu zásady koncentrace řízení. Uvedená zásada, kterou je možno také chápat též jako jeden z projevů obecné zásady právní – *vigilantibus iura scripta sunt* (bdělým náleží práva) – má sloužit rovněž i k větší rychlosti

a hospodárnosti správního řízení, ale také ke zjištění skutkového stavu věci. Účastníci řízení nemají podle stavebního zákona povinnost, nýbrž právo činit námitky a připomínky. Pokud svého práva hodlají využít, musí respektovat zákonnou právní úpravu a činit úkony včas a ve stanovených lhůtách. Není-li tomu tak, musí být připraveni nést následky své procesní pasivity.

20. V nyní posuzované věci žalobce sám v podání ze dne 23. 3. 2021 (str. 6) přiznává, že své námitky týkající se dopravy směřoval jen vůči užívání dokončené stavby.
21. Z uvedeného – jak soud ověřil i ze správního spisu – vyplývá, že žalobce své námitky směřující vůči staveništní dopravě, v rozporu s § 112 odst. 1 stav. zák., nikdy v řízení před stavebními orgány neuplatnil, natož ve lhůtě k tomu stanovené pod sankcí koncentrace.
22. Ve světle shora uvedené judikatury proto krajský soud uzavírá, že nebyly-li námitky ohledně staveništní dopravy uplatněny do lhůty podle § 112 odst. 1 stav. zák., nemohl se jimi nejen zabývat žalovaný, ale nemůže se jimi ani při přezkumu rozhodnutí žalovaného zabývat soud rozhodující ve správním soudnictví.
23. Namítá-li přitom žalobce, že je k vjezdu na staveniště užíván jiný sjezd, než jaký předpokládá stavební povolení, mohlo by se jednat o porušování podmínek stavebního povolení. K řešení takového porušování ovšem není soud při přezkumu napadeného rozhodnutí povolán, neboť by se nejednalo o účinky napadeného rozhodnutí, ale naopak o rozpor s ním. Předmětem soudního přezkumu je však právě napadené rozhodnutí.
24. Proto nebyl důvodným shledán ani žalobní bod b).

F.

25. S ohledem na to, že veškeré žalobní bod byly shledány nedůvodnými, krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. Krajský soud si je vědom závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyřčených v usnesení ze dne 22. 10. 2019 č. j. 6 As 211/2017-88, Sb. NSS č. 3948/2019, podle nichž právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Pokud bylo žalobou napadeno podmiňující rozhodnutí, soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí zpravidla vyčká na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, aby z něj mohl ve svém rozhodnutí vyjít (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), popř. dle povahy věci může i řízení o obou žalobách spojit ke společnému projednání (§ 39 s. ř. s.). Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného.
27. Rozšířený senát ovšem akcentoval, že v žádném případě však aplikace této zásady nemůže vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí byly samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně

předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí, a aby tak byla prolamována koncentrace stanovená v příslušných ustanoveních stavebního zákona.

28. Krajský soud v nyní posuzovaném specifickém případě – za situace, kdy nenalezl žádný žalobní bod, který by bylo možno ve vztahu k předmětu napadeného rozhodnutí (stavebnímu povolení) přezkoumat věcně a za situace, kdy jsou naopak splněny podmínky pro přednostní projednání věci – neshledal důvody, aby dále vyčkával rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci vedené jím pod sp. zn. 5 As 220/2020 (řízení o kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2020 č. j. 65 A 58/2017-326).

G.

29. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalovaný byl v řízení procesně úspěšný, avšak podle obsahu spisu mu v řízení nevznikly žádné náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost.
30. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 5 s. ř. s., když soud neuložil žádné z těchto osob žádnou povinnost ani neshledal žádné výjimečné okolnosti, které by přiznání náhrady nákladů řízení kterékoli z těchto osob odůvodňovaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 11. května 2021

Mgr. Jiří Gottwald v. r.
předseda senátu