ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **A. K.**, zast. JUDr. Rudolfem Vaňkem, advokátem se sídlem Měsíčná 256/2, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2010, sp. zn. OUPSŘ 238/2010-rozh., ve věci stavebního povolení, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 29. 9. 2011, č. j. 59 A 96/2010 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2010, sp. zn. OUPSŘ 238/2010-rozh. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Liberec, Stavebního úřadu v Liberci (dále jen „stavební úřad“), ze dne 23. 7. 2010, č. j. SUSR/7130/102653/10-Kob (CJ MML 133936/10), kterým bylo na základě žádosti Statutárního města Liberec ze dne 31. 5. 2010 vydáno stavební povolení na stavbu “*revitalizace Soukenného náměstí Liberec, Liberec III*“ na pozemcích parc. č. 5821/1, 5821/5, 5821/6, 5933, v k. ú. Liberec.

Napadeným rozsudkem shledal krajský soud žalobu jako nedůvodnou a ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), ji zamítl.

Krajský soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že sporné stavební povolení neřešilo ani umístění prodejních stánků ani problematiku dopravní obslužnosti, což bylo podstatou žalobních tvrzení stěžovatele. Ten je vlastníkem a provozovatelem přilehlé velkoprodejny Dunaj, a proto byl i účastníkem stavebního řízení, které bylo zahájeno k žádosti stavebníka, Statutárního města Liberec. Jeho žádostí byl vymezen předmět stavebního řízení, o kterém bylo stavebním úřadem a posléze žalovaným jako odvolacím orgánem rozhodováno. Pokud je přitom ve stavebním povolení uvedeno, že v technologické šachtě fontány bude umístěn rozvaděč a z něj budou vedeny rozvody pro příležitostné napojení prodejních stánků, krajský soud poznamenal, že se zde hovoří o „příležitostném napojení" prodejních stánků a není tedy vůbec jisté, zda taková potřeba v budoucnu nastane, což potvrdil i zástupce žalovaného při ústím jednání. V řízení dle krajského soudu rovněž nebylo prokázáno, že by některá z povolovaných staveb vyvolávala potřebu zásahu do stávajícího dopravního řešení na Soukenném náměstí a v přilehlých ulicích. Pro úplnost pak krajský soud dodal, že v možnostech stavebního úřadu není omezovat stavebníka nad rámec právních předpisů upravujících příslušné řízení. Povinností stavebního úřadu není vyloučit jakékoliv omezení majitele sousední stavby, ale pouze zabránit takovému omezení, které by bylo v rozporu s právními předpisy, a takové krajský soud v daném případě neshledal.

Námitku, dle které byl stěžovatel opomenutým účastníkem v řízení o umístění stavby, které skončilo vydáním územního rozhodnutí dne 19. 6. 2006, krajský soud zamítl. Tuto námitku ve stavebním řízení ani v žalobě směřující proti rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno vydání stavebního povolení, nelze vznášet a stěžovatel měl využít vůči územnímu rozhodnutí jiných opravných prostředků (odvolání, návrh na obnovu řízení). Poslední námitkou směřující proti tomu, že o stavbách, pro které bylo vydáno stavební povolení, nebylo v uvedeném územním rozhodnutí rozhodnuto, se krajský soud s odkazem na § 71 odst. 2 s. ř. s. se nezabýval, neboť tato byla vznesena v průběhu ústního jednání, tedy po lhůtě pro podání žaloby.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., neboť se domnívá, že napadený rozsudek byl vydán na základě nesprávného právního názoru a vad řízení, které mohou mít dopad do jeho práv a oprávněných zájmů.

K umístění prodejních stánků stěžovatel namítá, že žalobu není možno označit za nedůvodnou proto, že není jisté, zda někdy budou či nebudou uvažované stánky před jeho velkoprodejnou umístěny. Dle vizualizace revitalizovaného náměstí, která byla krajskému soudu předložena a ke které se vůbec nevyjádřil, je zřejmé, že k zásahu do práv stěžovatele v tomto směru dojít může, bez ohledu na to, zda trvale nebo dočasně.

Podle názoru stěžovatele není z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, proč soud nepovažoval za prokázané, že by se provedení staveb nedotýkalo dopravní obslužnosti. Odkázal přitom na část II., bod 11. 5. rozhodnutí o stavebním povolení, v

němž je mezi podmínkami pro provedení stavby uvedeno, že nejpozději 3 měsíce před zahájením užívání stavby bude odboru dopravy Magistrátu města Liberec předložen projednaný projekt dopravního značení ke schválení.

Ve vztahu k územnímu rozhodnutí, které předcházelo vydání stavebního povolení, stěžovatel namítá, že ačkoliv se jednalo o postupnou realizaci několika staveb, nemělo by to bránit komplexnímu přístupu při přezkoumávání rozhodnutí týkajících se některých z nich - v daném případě stavby "*revitalizace Soukenného náměstí Liberec, Liberec III*". Její realizace již může navodit nevratný stav, který bude moci být jen těžko napravován.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým se rozsudek krajského soudu zrušuje a věc se tomuto soudu vrací k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s ní nesouhlasí, a odkázal na závěry rozsudku krajského soudu, s nimiž se ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

K první námitce týkající se umístění prodejních stánků je nutno poznamenat, že tato nebyla krajským soudem vyhodnocena jako nedůvodná proto, že by nebylo jisté, zda před prodejnou stěžovatele někdy v budoucnu stánky umístěny budou či nebudou. Krajský soud to sice v odůvodnění svého rozsudku zmínil v souvislosti s příležitostným napojením těchto stánků na umístěný rozvaděč, nicméně jeho úvaha, která je v tomto ohledu stěžejní, je založena na skutečnosti, že sporné stavební povolení umístění prodejních stánků vůbec neřešilo.

Vychází tak z předmětu stavebního řízení, který je závislý na žádosti o stavební povolení, v níž bylo výslovně uvedeno, že se jedná o: „*úpravu spodního centra – Soukenného náměstí. Jednotlivé stavební objekty: fontána, městský mobiliář, úprava veřejných toalet, rozvody NN a VO, sadové úpravy. Jinak blíže v dokumentaci pro SP*". Takto vymezený předmět pro stavební povolení přitom nelze rozšiřovat o stavbu prodejních stánků, a to ani tehdy, kdy je ze stavebního povolení zřejmé, že v rámci zmíněných rozvodů NN, resp. přeložky jejich vedení bude: „*umístěn rozvaděč RM-1 v technologické šachtě fontány a z něj budou vedeny rozvody pro příležitostné napojení prodejních stánků (podzemní výsuvné šachty)*".

Z této zmínky obsažené ve stavebním povolení, jakož i ze stěžovatelem připomínané vizualizace přiložené k dokumentaci souvisící se stavebním povolením, sice skutečně nelze vyloučit, že někdy v budoucnu by k umístění prodejních stánků před prodejnou stěžovatele mohlo dojít. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že samotná stavba stánků předmětem stavebního povolení nebyla; tím byla v tomto směru pouze přeložka vedení NN, včetně umístění rozvaděče, proti kterému stěžovatel nic nenamítal.

Námitka směřující proti umístění prodejních stánků proto nemůže být úspěšná, neboť přesahuje předmět stavebního povolení, který je dán žádostí o stavební povolení, jak správně konstatoval krajský soud.

Jedná se o důsledek obecného oprávnění žadatele o stavební povolení vymezit jeho předmět, kterým jsou vázáni jak stavební úřad, tak účastníci řízení, kteří mohou napadat projektovou dokumentaci, způsob provádění a užívání stavby nebo požadavky dotčených orgánů [viz § 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Nelze však napadat něco, co předmětem stavebního povolení vůbec nebylo, jako to činí stěžovatel, brojí-li proti umístění prodejních stánků.

Totéž platí i pro druhou námitku stěžovatele ohledně nedořešené dopravní obslužnosti. I v tomto případě je určující předmět stavebního povolení, který byl vymezen žádostí stavebníka, Statutárního města Liberec. Žádost se dopravní obslužnosti bezprostředně nedotýká a nic na tom nemění ani skutečnost, že jednou z podmínek pro povolení stavby je, že před zahájením užívání stavby bude ke schválení předložen projekt dopravního značení. Jde pouze o předložení projektu, jakožto jednu z mnoha podmínek pro povolení stavby, která však ještě nutně neznamená, že se provedení předmětné stavby dopravní obslužnosti dotkne. Ostatně i v odůvodnění stavebního povolení je na str. 14 výslovně uvedeno, že: „*Případná změna dopravního řešení na Soukenném náměstí a přilehlých ulicích bude řešena samostatně a s požadavky na bližší informace o chystaných opatřeních je nutné se obrátit na Statutární město Liberec, jako vlastníka pozemků*.“

Nelze proto podmínku předložení projektu dopravního značení vnímat jinak než jako základ pro další posouzení případné změny poměrů ohledně dopravní obslužnosti a s ní související změny dopravního značení, jehož věcné řešení již přesahuje rámec stavebního řízení. Jeho účelem je posouzení podané žádosti o stavební povolení, včetně připojené dokumentace. Po stavebním úřadu však nelze požadovat i posouzení dalších věcí, které sice se stavebním povolením souvisejí nebo na něho navazují, avšak jsou řešeny jiným, věcně příslušným orgánem státní správy (odborem dopravy Magistrátu města Liberec, jak vyplývá z přímo podmínky pro povolení stavby v části II., bodě 11. 5, na kterou stěžovatel sám v kasační stížnosti upozorňuje).

I v případě druhé námitky tedy Nejvyšší správní soud uvážil tak, že lze přisvědčit krajskému soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že ze strany stavebního úřadu nelze jít nad rámec právních předpisů upravujících příslušné, stavební řízení.

S tím souvisí i třetí a poslední námitka stěžovatele, která se týká územního řízení a následného územního rozhodnutí. K tomu považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat především na to, že není podstatné, že se v případě územního rozhodnutí jednalo o umístění několika staveb. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že územním rozhodnutím byla komplexně umístěna a řešena problematika stavby obchodně společenského centra „FORUM“. Podstatné je vnímat rozdíl mezi územním řízením a řízením stavebním, neboť každé z nich sleduje jiný smysl a účel. V prvním případě je jím aplikace územně plánovací dokumentace, která je spojena s rozhodováním o konkrétních podmínkách využití území,

zatímco v případě druhém je již využití území dáno např. právě umístěním stavby, jejíž povolení je pak předmětem stavebního řízení.

V daném ohledu je možné vyjít i z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 - 127, v němž je uvedeno: „*Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvém 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 …*“.

Území a stavební řízení lze sice podle § 78 odst. 1 stavebního zákona spojit, jsou-li podmínky v území jednoznačné, zejména je-li pro území schválen územní plán nebo regulační plán. Pokud ovšem 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 řetězící 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; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565.

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.

Na základě výše uvedeného je tedy nutno souhlasit se závěrem krajského soudu i v případě poslední námitky vztahující se k územnímu rozhodnutí, nehledě na to, že část této námitky byla podána opožděně.

V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud za vhodné ještě doplnit, že nejen stavební řízení, ale též řízení o žalobě proti rozhodnutí podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., je založeno na přísné koncentrační zásadě. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze tedy jen ve lhůtě pro podání žaloby, nikoli později, např. až u ústního jednání, jako tomu bylo v projednávané věci. Krajský soud by postupoval v rozporu se zásadou koncentrace (§ 71 odst. 2, § 72 odst. 1 a § 75 odst. 2 s. ř. s.), kdyby napadené rozhodnutí k opožděně uplatněné námitce stěžovatele zrušil, aniž by shledal důvody pro takový přezkum z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69).

Na základě všech těchto skutečností byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu