ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: JUDr. P. K.**, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2009, č. j. KrÚ - 44686/138/2009/OMSŘ/Es, sp. zn. Sp.KrÚ - 44686/2009, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Mgr. F. V. a 2) T. V., 3) Město Chrudim,** se sídlem Resselovo náměstí 77, Chrudim 1, **4) SIAG CZ, s.r.o.,** se sídlem Průmyslová 307, Chrudim, zastoupená JUDr. Tomášem Plavcem, advokátem se sídlem Rooseveltova 335, Chrudim IV., a **5) ONIVON a.s.,** se sídlem Orlická 164, Hradec Králové, zastoupená Mgr. Šimonem Slezákem, advokátem se sídlem Ulrichovo náměstí 737, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 31. 3. 2011, č. j. 52 Ca 64/2009 - 69,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2009, č. j. KrÚ - 44686/138/2009/OMSŘ/Es, sp. zn. Sp.KrÚ - 44686/2009. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Chrudim, stavebního odboru, ze dne 3. 7. 2009, č. j. CR 025887/2009 STO/Bk, kterým bylo vydáno dodatečné stavební povolení na stavbu „Výrobní hala SIAG CZ, s.r.o. Chrudim – průmyslová zóna západ“.

Krajský soud se v kasační stížností napadeném rozhodnutí neztotožnil s námitkou, že v podstatě došlo ke schválení lakovny. O lakovně totiž není v dané věci ani zmínka jak v dodatečném stavebním povolení, tak územním rozhodnutí, kterým byl umístěn soubor staveb. Krajský soud konstatoval, že dodatečné stavební povolení neobsahuje žádné stavby, které by nebyly předpokládány územním rozhodnutím, specifikace staveb v dodatečném stavebním povolení přitom přesně odpovídá specifikaci staveb v územním rozhodnutí. V takovém případě nelze tvrdit, že stavebním povolením byla povolena jiná stavba než ty, které jsou v povolení přesně specifikované a mezi nimiž lakovna nefiguruje.

Krajský soud dále konstatoval, že pokud stěžovatel poukazoval na to, že územní rozhodnutí od počátku obchází zákon, tedy že stavebník chtěl od počátku postavit něco jiného, než o co žádal, tak taková námitka měla být uplatněna v řízení o umístění stavby a ve stavebním řízení taková námitka nemá místo, odkázal přitom na § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon), ve spojení s § 129 odst. 3 tohoto zákona. Obdobně ve vztahu k námitce, že realizovaná stavba zamezila stěžovateli v přístupu k jeho pozemku, krajský soud odkázal na shora uvedená ustanovení stavebního zákona a uvedl, že i tato námitka mohla být uplatněna v územním řízení, kdy se rozhodovalo o umístění staveb, ve stavebním řízení se k ní proto nepřihlíží.

Ve vztahu k námitce o dotčení předmětu vlastnického práva stěžovatele hlukem, prachem a škodlivinami z lakovny krajský soud konstatoval, že z obsahu správního spisu ani napadeného rozhodnutí nevyplývá, že ve výrobní hale je provozována či umístěna lakovna. Nevyplývá to ani z dopisu ze dne 11. 3. 2010, na který poukázal stěžovatel. Z uvedeného dopisu vyplývá, že dne 22. 12. 2009 byla provedena na místě stavby kontrolní prohlídka za účasti dotčených orgánů a bylo povoleno trvalé užívání výrobní haly.

V odůvodnění rozhodnutí krajský soud dále uvedl, že se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že cesta dodatečného stavebního povolení je výjimečným postupem a neměla by být pravidlem, nicméně zákon dodatečné povolování staveb umožňuje. Krajský soud dále uvedl, že stěžovatelův odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, není případný (pozn. NSS: krajský soud uvedl, že jde o nález; pod uvedenou spisovou značkou ovšem Ústavní soud vydal jen usnesení). Ústavní soud se v citovaném rozhodnutí totiž zabýval případem, kdy stavbu vybudovanou bez stavebního povolení nebylo dodatečně možno povolit, neboť byla porušena stavební uzávěra a její povolení by bylo v rozporu s veřejným zájmem. V nyní posuzované věci ovšem rozpor s veřejným zájmem shledán nebyl a stavba byla v souladu s platným územním plánem. Krajský soud tak uzavřel, že citované usnesení Ústavního soudu se týkalo skutkově a právně zcela odlišné věci, a jeho závěry tak pro danou věc nejsou rozhodné.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí krajského soudu považuje za nepřezkoumatelné, jelikož se soud vyhnul otázce, která je pro posouzení věci klíčová. Namítl, že bylo porušeno ust. § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, dle kterého 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. Krajský soud stále zpochybňoval námitky o lakovně. V územním

rozhodnutí sice žádná zmínka o lakovně není, nicméně všechny kroky k realizaci takové stavby směřovaly. Dle stěžovatele se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho stěžejní námitkou, neboť jeho námitku v podstatě zredukoval jen na to, že v podstatě došlo ke schválení lakovny. Nebylo úkolem soudu, aby zkontroloval shodnost textů dodatečného stavebního povolení a územního rozhodnutí, ale aby se vypořádal s námitkou, že stavebník v rozporu s územním rozhodnutím a také dodatečným povolením fakticky staví lakovnu místo výrobní haly.

Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s vypořádáním jeho námitky, že dochází k obcházení zákona, k níž krajský soud uvedl, že taková námitka měla být uplatněna v řízení o umístění stavby. Stěžovatel totiž mohl jen těžko předvídat, že stavebník má skrytý záměr stavět něco jiného, než co deklaroval. To, že stavebník realizuje stavbu lakovny, se ukázalo až v řízení EIA.

Stěžovatel dále uvedl, že příslušnému stavebnímu úřadu muselo být od samého počátku zřejmé, že nejde o stavbu výrobní haly, ale lakovnu. Tryskací kabiny jsou přípravou pro lakování. Stěžovatel také odkázal na rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. SpKrÚ 53079/2008/OŽPZ, kterým povolil vydání provozního řádu stávající lakovny do 31. 12. 2010. Z tohoto rozhodnutí, které navazuje na rozhodnutí ze dne 25. 5. 2007, je patrno, že nejméně v roce 2007, tedy před územním řízením, bylo správnímu orgánu zřejmé, že stavebník realizuje novou lakovnu s rozšířenou kapacitou výroby. Šlo o informace, které musel stavební úřad znát.

V kasační stížnosti je namítáno porušení kogentních právních předpisů [§ 76 odst. 1, § 107 odst. 2, § 111 odst. 1 písm. a) a § 111 odst. 3 písm. b) stavebního zákona a § 7 a dalších zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)]. K takovým námitkám musí správní orgán přihlédnout vždy a vypořádat se s nimi; stavební úřad musí respektovat právní předpis bez ohledu na to, zda porušení někdo namítl. Stěžovatel vytknul krajskému soudu nesprávný výklad koncentrační zásady, pokud ve svém rozhodnutí uvedl, že měl své námitky uplatnit v územním řízení. 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. Dotčenou stavbou bylo omezeno stěžovatelovo právo přístupu ke svému vlastnictví.

Stěžovatel také uvedl, že dodatečné povolení stavby je a musí být výjimečným postupem a není přijatelné, aby takto vznikaly velké stavby. Dále uvedl, že „*odkaz na citovaný ústavní nález (III. ÚS 403/89) je plně namístě i v dané věci.*“ Ochranu, které se staviteli dostalo v tomto případě, je možno poskytnout jen tehdy, když nabyl svá práva v souladu se zákonem. Tolerování výstavby „na černo“ je nebezpečný a nepřípustný precedens. Zvýhodnění stavebníka proti ostatním účastníkům není spravedlivé. Stěžovatel má též za to, že byl rozhodnutím krajského soudu zkrácen v právu na spravedlivý proces.

Dne 24. 6. 2011 obdržel Nejvyšší správní soud podání stěžovatele ze dne 23. 6. 2011, v němž uvedl, že 20. 5. 2011 společně s osobami zúčastněnými na řízení 1) a 2) podal

Městskému úřadu Chrudim podnět k šetření ohledně zjištění oprávněnosti užívání stavby nazvané „Výrobní hala SIAG CZ, s.r.o. Chrudim – průmyslová zóna západ“. Na základě tohoto podnětu správní orgán uvedl, že rozhodnutím ze dne 26. 4. 2010, sp. zn. CR 011149/2010, byla povolena změna v užívání dokončené stavby na lakovnu. Krajský soud přitom dle stěžovatele jeho tvrzení o lakovně zlehčoval a uvedl, že jde jen o nepodloženou domněnku. Z tohoto rozhodnutí, které stěžovatel získal při nahlédnutí do spisu, je zřejmé, že se stěžovatelem nebylo jednáno jako s účastníkem řízení a rozhodnutí mu nebylo zasláno na vědomí. Dle stěžovatele jde o vadný postup. Navíc ze všech podkladů z tohoto spisu je zřejmé, že od počátku bylo zamýšleno postavit lakovnu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný vyjádřil přesvědčení o správnosti posouzení stavby a jejího dodatečného povolení, tedy, že se týká pouze výrobní haly, jejíž součástí jsou dvě tryskací kabiny. Tohoto objektu se též týkal závěr zjišťovacího řízení Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 17. 6. 2008, č. j. 28433-8/2008/OŽPZ/KU, dle kterého záměr „Výrobní hala SIAG CZ – Chrudim“ nebude posuzován dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Následně pak byla předmětná stavba dodatečně povolena. Žalovaný má za to, že nelze spojovat dodatečné stavební povolení v dané věci s rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 17. 12. 2008, č. j. SpKrÚ 53079/2008/OŽPZ. Správnímu orgánu nepřísluší předjímat záměry investora a řeší podané žádosti tak, jak mu jsou předloženy. Námitku omezení přístupu k vlastnímu pozemku měl stěžovatel namítat již v průběhu územního řízení.

Osoba zúčastněná na řízení 4) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadeným správním rozhodnutím došlo pouze a jedině k dodatečnému povolení stavby výrobní haly. Pokud by se po tomto řízení osoba zúčastněná na řízení rozhodla využívat stavbu též k jiným účelům, je to předmětem samostatného řízení a netýká se to napadeného rozhodnutí. Dodatečné povolení je sice výjimečným institutem, ale při naplnění zákonem stanovených podmínek správní orgán nejenže může, ale i musí dodatečné stavební povolení vydat. Odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu sp zn. III. ÚS 403/98 je nepřípadný, jak správně uvedl krajský soud.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné, neboť se krajský soud v odůvodnění vyhnul otázce, která je pro posouzení věci klíčová. Stěžovatel má za to, že jeho klíčovou námitku krajský soud v podstatě zredukoval jen na to, že v podstatě došlo ke schválení lakovny. Nebylo úkolem

soudu, aby zkontroloval shodnost textů dodatečného stavebního povolení a územního rozhodnutí, ale aby se vypořádal s námitkou, že stavebník v rozporu s územním rozhodnutím a také dodatečným povolením fakticky staví lakovnu místo výrobní haly.

Zdejší soud ze správního spisu konstatuje, že stavební úřad měl v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby k dispozici protokol z kontrolní prohlídky, který dokumentuje stav rozestavěnosti stavby ke dni 12. 5. 2009. V tomto protokolu je popsáno, v jakém stavu se nacházejí jednotlivé dílčí stavby (tj. výrobní hala, energomost, jednopodlažní přístavba, trafostanice a další). Protokol je opatřen fotodokumentací, která se věnuje především stavbě výrobní haly a zobrazuje stav jak jejího exteriéru, tak interiéru. Stavební úřad se tak mohl při vydávání dodatečného stavebního povolení ze dne 3. 7. 2009 opírat o zjištěný skutkový stav ve vztahu k povolovaným stavbám. Takto zjištěný skutkový stav byl prostřednictvím obsahu spisu, jehož součástí je i zmíněný protokol z kontrolní prohlídky, přístupný i krajskému soudu, který jej na jeho základě hodnotil.

Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatelovo tvrzení o lakovně nevyplývá ani ze správního spisu ani z napadeného rozhodnutí. Krajský soud se v této souvislosti vyjadřoval též k dopisu ze dne 11. 3. 2010, č. j. CR 011004/2010 STO/Bk, týkajícímu se poskytnutí informace o výsledku státního dozoru na stavbě „Výrobní hala SIAG CZ s.r.o. Chrudim“. Krajský soud uvedl, že tento dopis neprokazuje stěžovatelova tvrzení o lakovně, ale naopak z něj vyplývá, že dne 28. 12. 2009 byl na stavbu výrobní haly vydán kolaudační souhlas poté, co dne 22. 12. 2009 byla na místě stavby provedena kontrolní prohlídka. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ve správním spise je založen protokol z této prohlídky (č. j. CR 052316/2009 STO/Bk), v němž se uvádí, že stavba byla provedena podle stavebního povolení a odsouhlasené projektové dokumentace, přičemž byly zjištěny drobné nedodělky, které měly být odstraněny do 30. 4. 2010. V protokole jsou konstatovány též zjištěné změny (rozšíření sjezdů z veřejné komunikace, dispoziční úprava v jednopodlažním objektu – vznik nové šatny). Tyto změny se netýkají stavby samotné výrobní haly a v kolaudačním souhlasu s užíváním stavby výrobní haly ze dne 28. 12. 2009 jsou tyto změny hodnoceny jako drobné a nevyžadující samostatné řízení.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že krajský soud se ke stěžovatelovu tvrzení o tom, že byla fakticky realizována lakovna, vyjádřil, když konstatoval, že umístění lakovny ve výrobní hale ze spisu nevyplývá. Obsahem spisu přitom je dokumentace stavu výrobní haly krátce před vydáním dodatečného stavebního povolení a též protokol o závěrečné kontrolní prohlídce ze dne 22. 12. 2009, z něhož vyplývá, že stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením a odsouhlasenou projektovou dokumentací. Krajský soud se dále obsáhle vyjadřoval k tomu, že dodatečné stavební povolení není v rozporu, ale naopak v souladu s rozhodnutím o umístění předmětných staveb a že ani ze stavebního povolení není možné dovozovat, že by jím byla povolena lakovna. Zdejší soud si je vědom toho, že krajský soud své hodnocení toho, že ze správního spisu nijak neplyne, že by v hale byla umístěna lakovna, což nebylo ani nijak prokázáno, uvedl ve vztahu k námitce o dotčení vlastnického práva hlukem, prachem a škodlivinami z lakovny. Rozhodnutí krajského soudu ovšem tvoří jednotný celek a podstatné je, že předmětné úvahy jsou v něm obsaženy, samotná skutečnost, že takové hodnocení je uvedeno u jiné námitky, nemůže znamenat, že by je krajský soud neučinil.

Stěžovatel v žalobě ke krajskému soudu svá tvrzení o lakovně odůvodnil tím, že z jiných řízení se ukazuje, že od počátku byla zamýšlena stavba lakovny, nikoli výrobní haly. Poukázal na rozhodnutí, jimiž měl být prodloužen provoz staré lakovny (rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 17. 12. 2008, č. j. 53079-3/2008/OŽP/NE, a jemu předcházející rozhodnutí ze dne 25. 5. 2007, č. j. 18134-5/2007/OŽPZ/NE). V posledně citovaném rozhodnutí dle stěžovatele figurovalo upozornění, že pokud by provozovatel lakovny nestihl realizaci nové lakovny s rozšířenou kapacitou výroby v termínu do 31. 12. 2008, tak požádá o prodloužení platnosti rozhodnutí vztahujícího se ke staré lakovně. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajský soud „zavírá oči před touto informací“, které se mu dle stěžovatele do jeho konstrukce nehodí. Stěžovatel své závěry o lakovně vyvozoval z toho, že zde existoval úmysl zbudovat novou lakovnu. Krajský soud se ve svém hodnocení, zda ve výrobní hale byla vybudována lakovna, opíral o spis stavebního úřadu, který obsahuje též popis, dokumentaci a hodnocení faktického stavu. Je pak logické, že krajský soud vychází ze spisového materiálu, který obsahuje informace o tom, co bylo skutečně zbudováno. Samotný fakt, že investor stavby měl úmysl zbudovat lakovnu, ještě totiž bez dalšího neznamená, že lakovnu také skutečně zbudoval. Pro úplnost je nutno dodat, že ve vyjádření k žalobě se osoba zúčastněná na řízení 4), pro níž byla výrobní hala budována, vyslovila ke svému úmyslu zbudovat novou lakovnu. Připustila, že jejím záměrem skutečně bylo v hale zřídit lakovnu, nicméně upozornila, že taková změna užívání výrobní haly musí být povolena v dalším řízení. A dále uvedla, že v případě, že změna v užívaní haly na lakovnu povolena nebude, stavba zůstane výrobní halou.

Ani stěžovatelův poukaz v kasační stížnosti, že tryskací kabiny, které byly umístěny ve výrobní hale, jsou přípravou pro lakování, není schopen prokázat, že by byla zbudována lakovna. Účelem tryskacích kabin je čištění povrchu kovů, jak to ostatně uvedl i sám stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného k žalobě. Ovšem z pouhé skutečnosti, že tryskací kabiny je možno užít též k očištění povrchu kovů před lakováním, nutně nevyplývá, že v hale je umístěna i lakovna. Navíc lze poukázat na skutečnost, že jak v územním rozhodnutí, tak dodatečném stavebním povolení, je uvedeno, že součástí výrobní haly jsou dvě tryskací kabiny.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti vyjádří k podání stěžovatele ze dne 23. 6. 2011, v němž uvedl, že rozhodnutím ze dne 26. 4. 2010 byla povolena změna užívání výrobní haly tak, že se zde umísťuje lakovna. Dále zde konstatoval, že krajský soud jeho tvrzení o lakovně v odůvodnění svého rozhodnutí zlehčoval a považoval za nepodloženou spekulaci. Stěžovatel poukázal též na skutečnost, že nebyl účastníkem řízení o změně užívání uvedené stavby a rozhodnutí mu nebylo zasláno na vědomí, což považuje za nesprávný postup. Zdejší soud uvedené stěžovatelovo podání podle jeho obsahu posoudil jako doplnění kasační stížnosti, byť to v samotném jeho textu není uvedeno výslovně. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud dospěl k závěru, že v dodatečném stavebním povolení ani územním rozhodnutí není o lakovně ani zmínka, přičemž nelze tvrdit, že dodatečným stavebním povolením byla povolena stavba jiná než v něm přesně specifikovaná, přičemž ani ze správního spisu nevyplývá, že by v době vydávání dodatečného stavebního povolení či kolaudačního souhlasu k výrobní hale zde byla umístěna nebo provozována lakovna.

Pokud tedy stěžovatel poukazuje na to, že na základě rozhodnutí o změně užívání stavby bylo ve stavbě výrobní haly povoleno umístění lakovny, nevede to k závěru o vadách rozhodnutí krajského soudu. Ten totiž ve svém rozhodnutí žádným způsobem nevycházel z toho, že výrobní hala nemůže být na základě jiných správních rozhodnutí užívána jako lakovna, pouze konstatoval, že to nebylo rozhodnutí o dodatečném povolení výrobní haly, které by povolilo lakovnu. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že existence rozhodnutí stavebního úřadu o změně užívání stavby výrobní haly, které v ní povoluje umístění lakovny a tomu přizpůsobuje i nový účel užívání stavby, jen podporuje závěr krajského soudu, že rozhodnutím o dodatečném stavebním povolení výrobní haly nebyla povolena lakovna. Pokud by totiž lakovna byla povolena již dodatečným povolením výrobní haly (jako účel jejího užívání v kolaudačním souhlasu ze dne 28. 12. 2009, č. j. CR 052761/2009 STO/Bk, je uveden výrobní hala), nebylo by následně třeba zvláštního rozhodnutí, které vymezuje její nový účel užívání jako lakovny.

Ve vztahu k námitce, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení o změně užívání stavby výrobní haly, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se týká vad zcela jiného správního rozhodnutí, než které bylo krajským soudem na základě žaloby přezkoumáváno. Její jakékoli vypořádání ze strany zdejšího soudu by nemohlo vést k závěru o vadnosti rozhodnutí krajského soudu, proto se k ní Nejvyšší správní soud v tomto řízení nebude vyjadřovat. K podání ze dne 23. 6. 2011 stěžovatel připojil podání a kopie rozhodnutí, kterých se dovolával (jde o rozhodnutí o změně v užívání stavby výrobní haly ze dne 26. 4. 2010 a kolaudační souhlas pro lakovnu ze dne 9. 6. 2011, dále podnět k šetření ze dne 20. 5. 2011 a sdělení Městského úřadu Chrudim ze dne 9. 6. 2011 týkající se užívání haly jako lakovny). Zdejší soud tyto přílohy posoudil jako důkazní návrhy, které ovšem nebylo třeba provést, jelikož tvrzení, které měly doložit, nevedou k závěru o nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu, jak bylo vyloženo výše.

Zdejší soud k námitce, že v dané věci nebyly splněny podmínky územního rozhodnutí u technologických postupů v dalším stupni projektové dokumentace, uvádí, že jde o námitku, která se poprvé objevuje až v kasační stížnosti. V žalobě ke krajskému soudu takto formulovaná námitka není. Úlohou Nejvyššího správního soudu je přezkum rozhodnutí krajských soudů. Stěžovatel ovšem uvedenou námitku nepodrobil přezkumu krajského soudu, ten se s ní tak nemohl vypořádat a v řízení o kasační stížnosti proto není možné ze strany zdejšího soudu posoudit, jakým způsobem tak krajský soud učinil. Stěžovatel přitom zcela jistě mohl uvedenou námitku uplatnit již v řízení před krajským soudem, taková námitka je potom s odkazem na § 104 odst. 4 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti nepřípustná.

Stěžovatel namítl porušení § 76 odst. 1, § 107 odst. 2, § 111 odst. 1 písm. a) a § 111 odst. 3 písm. b) stavebního zákona a § 7 a dalších zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a namítl, že stavební úřad v řízení postupoval nezákonně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že stěžovatel uvedl pouhý výčet zákonných ustanovení, která byla dle jeho tvrzení porušena, resp. obecné tvrzení o nezákonnosti správního řízení, aniž by jej jakkoli doplnil uvedením konkrétních skutkových okolností, na základě kterých vůči sobě pociťuje porušení těchto právních předpisů. Přitom bez uvedení konkrétních skutkových okolností není možné porušení namítaných ustanovení posoudit. Nejvyšší správní soud navíc není povinen ani oprávněn za stěžovatele ve správních a soudních

spisech dohledávat skutkové okolnosti, z nichž by se potenciálně dalo dovozovat porušení zákonných ustanovení, které stěžovatel uvedl. Tímto postupem by totiž porušil zásadu rovnosti stran a do jisté míry nahrazoval činnost stěžovatele spočívající ve formulaci námitek, taková úloha mu však nepřísluší; zde srov. též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, který dospěl k závěru, že za žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nelze považovat výčet zákonných ustanovení, která měla dle tvrzení žalobců být porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace. Nejvyšší správní soud dodává, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a právě toto rozhodnutí je v řízení o kasační stížnosti předmětem přezkumu a proti němu by měly směřovat námitky. Z výčtu ustanovení, která byla dle stěžovatelů porušena, ovšem není patrné, z jakého důvodu považuje stěžovatel přezkoumávané rozhodnutí krajského soudu za vadné. Uvedená námitka je tak pro svou nekonkrétnost neprojednatelná.

V návaznosti na porušení zákonných ustanovení uvedených v předchozím odstavci tohoto rozhodnutí stěžovatel namítl, že k takovýmto námitkám musí správní orgán vždy přihlédnout a vypořádat se s nimi. Stěžovatel tak má za to, že krajský soud vyložil nesprávně koncentrační zásadu, když tvrdil, že své námitky měl uplatnit v územním řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že dle § 129 odst. 3, věty druhé, stavebního zákona platí, že v případě stavby uvedené v § 129 odst. 2 citovaného zákona stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115 stavebního zákona. Přitom dle § 114 odst. 2 tohoto zákona se ve stavebním řízení nepřihlíží 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.

Z posledně citovaného ustanovení zcela jednoznačně vyplývá, že k námitkám zde vymezeným nelze ve stavebním řízení přihlédnout. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud ve svém rozhodnutí na § 114 odst. 2 stavebního zákona odkazoval ve vztahu k námitce, že povolenou stavbou byl stěžovateli znemožněn přístup k jeho pozemku, k čemuž uvedl, že tato námitka mohla být uplatněna již v řízení o umístění stavby. Na možnost uplatnění námitky již v územním řízení krajský soud odkázal též ve vztahu k námitce, že stavbou bude dotčeno vlastnického právo stěžovatele, a to prachem, hlukem a škodlivinami. Zde krajský soud uvedl, že ze správního spisu nevyplývá, že by byla povolena lakovna, nicméně proti dotčení svého vlastnického práva povolenou stavbou (výrobní halou) se mohl stěžovatel bránit již v územním řízení. Pokud stěžovatel tvrdí, že k určitým námitkám musí být ve stavebním řízení přihlédnuto vždy, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve vztahu k námitkám vymezeným v § 114 odst. 2 stavebního zákona jde uvedené tvrzení proti znění tohoto ustanovení. Krajský soud se přitom vyjádřil k tomu, proč předmětné námitky podřadil pod zmíněné ustanovení (z důvodu, že mohly být uplatněny již v územním řízení), stěžovatel toto jeho hodnocení ve vztahu k výše uvedenému vypořádání v kasační stížnosti nerozporoval, Nejvyšší správní soud se k tomu proto nemůže dále vyjadřovat.

Krajský soud i ve vztahu k námitce, že samo řízení o umístění stavby od počátku obchází zákon, též s odkazem na § 114 odst. 2 stavebního zákona uvedl, že taková námitka mohla být uplatněna v řízení o umístění stavby a ve stavebním řízení nemá taková námitka místo. Stěžovatel s tímto závěrem krajského soudu vyjádřil nesouhlas a uvedl, že se dalo jen těžko předvídat, že stavebník má skrytý záměr stavět něco jiného, než co deklaroval. To, že stavebník fakticky realizuje stavbu lakovny, se dle stěžovatele ukázalo až v řízení EIA. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil. V daném ohledu vyšel z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 - 127, kde 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].* [...]. *Je tedy zřejmé, že ‚mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězící 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).*“

Komentář k námitkám vymezeným v § 114 odst. 2 stavebního zákona uvádí: „*Pokud by taková námitka byla uplatněna, stavební úřad k ní nemůže ve stavebním řízení přihlížet. Zákon zde má na mysli námitky mající význam pro vydání územního rozhodnutí, regulačního plánu či územního opatření. Nemůže k těmto námitkám přihlížet ani tehdy, bude-li účastník řízení namítat, že se jmenovaných řízení nemohl zúčastnit. Ve stavebním řízení není přezkoumávána správnost postupu při vydávání výše uvedených územně plánovacích dokumentů. Zákonnost územního rozhodnutí, které je v právní moci, lze přezkoumat v řízení přezkumném za podmínek uvedených v § 93 až 99 SpŘ* [tj. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)] *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.

Zdejší soud konstatuje, že námitka o tom, že řízení o umístění stavby od počátku obchází zákon, se zcela jednoznačně týká zákonnosti takového řízení a potažmo i územního rozhodnutí z něj vzešlého. V případě, že bylo pro dané území vydáno územní rozhodnutí, je takové rozhodnutí pro stavební řízení podstatné, z tohoto rozhodnutí se ve stavebním řízení již vychází jako z pravomocného rozhodnutí, u kterého platí presumpce jeho správnosti, a ve stavebním řízení není možno jeho zákonnost přezkoumávat, to se totiž zcela míjí s předmětem stavebního řízení uvedeným výše. Stavební řízení dle jeho vymezení ve stavebním zákoně zcela nepochybně není projektováno jako jisté „přezkumné řízení“ vůči územnímu řízení, zcela nejasné by také byly důsledky nezákonnosti územního rozhodnutí shledaného ve stavebním řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitka, že řízení o umístění stavby obchází zákon, je námitkou, která mohla být uplatněna při územním řízení. Dikci „námitky účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny“ v § 114 odst. 2 stavebního zákona je třeba rozumět tak, že jde o námitky, které se týkají zde vymezených řízení, mají pro tato řízení význam a uvedená řízení jsou určena pro jejich celkové vypořádání, jsou-li uplatněny. Určující je právě popsaný charakter těchto námitek. Není udržitelný výklad stěžovatele, že nemohl-li uplatnit námitku o tom, že řízení o umístění stavby obchází zákon z důvodu, že o skutečnostech, o které tuto námitku opírá, se dozvěděl následně, musí mu být vypořádána ve stavebním řízení. Jak již bylo vyloženo, předmětem stavebního řízení není přezkum územního rozhodnutí, stavební řízení k tomu není ani uzpůsobeno. Obecně lze ve vztahu ke stěžovatelově námitce o obcházení zákona v územním řízení konstatovat, že v takovém případě ve vztahu k územnímu řízení je myslitelná žádost o obnovu řízení (§ 100 a následující správního řádu), podnět k přezkumnému řízení (§ 94 a následující správního řádu), jsou-li pro ně splněny podmínky, případně žaloba ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že námitka o obcházení zákona v řízení o umístění stavby není ve stavebním řízení na místě.

Nejvyšší správní soud též poukazuje na to, že před krajským soudem bylo napadeno dodatečné stavební povolení a rozhodnutí žalovaného, které zamítlo odvolání proti tomuto rozhodnutí. Dle § 75 odst. 2, věty druhé, s. ř. s. byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Územní rozhodnutí je přitom možno samostatnou žalobou napadnout (v rámci takové žaloby je možno projednat i vady řízení, které mu předcházely, včetně námitky o obcházení zákona), krajský soud proto jeho zákonnost nemohl přezkoumávat v řízení o žalobě proti dodatečnému stavebnímu povolení a rozhodnutí o odvolání proti němu.

Zdejší soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že žádoucím stavem je, aby s prováděním staveb, u nichž je stavebním zákonem vyžadováno rozhodnutí či opatření k jejich provedení, bylo započato až v době, kdy ke stavbě existuje náležité rozhodnutí či opatření, a takové stavby byly prováděny v souladu s tímto rozhodnutím nebo opatřením. Nelze ovšem přehlédnout, že stavební zákon v § 129 odst. 2 až 4 upravuje proceduru dodatečného povolení stavby. Pokud jsou splněny všechny zákonem předvídané požadavky, lze dodatečně povolit stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Mezi těmito požadavky ovšem nefiguruje maximální velikost dodatečně povolované stavby. Nejvyšší správní soud proto nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že není přijatelné, aby byly dodatečně povoleny velké stavby jako je výrobní hala, takové tvrzení totiž nemá oporu v zákoně.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, je v dané věci plně namístě. Stěžovatel v kasační stížnosti sice hovořil o „ústavním nálezu III. ÚS 403/89“, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelem uvedenou spisovou značku (III. ÚS 403/89) považuje za zjevnou

písařskou chybu (přesmyčku), kdy stěžovatel zřejmě mínil III. ÚS 403/98. O rozhodnutí Ústavního soudu pod posledně zmíněnou spisovou značkou se totiž zmiňuje jak stěžovatelova žaloba ke krajskému soudu, tak i následné rozhodnutí krajského soudu. Zdejší soud jen na okraj poznamenává, že jde o usnesení, nikoli nález. Ústavní soud se v citovaném usnesení zabýval případem, kdy stavba nebyla dodatečně povolena, jelikož její dodatečné povolení by bylo v rozporu s veřejným zájmem (v narativní části tohoto usnesení jsou podrobně popsány požadavky, kterým stavba nevyhovovala). Vlastník stavby se před Ústavním soudem snažil poukazem na ochranu vlastnického práva bránit proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým mu bylo nařízeno odstranění nepovolené stavby. Ústavní soud dospěl k závěru, že ochrany vlastnického práva se lze dovolávat pouze tehdy, když bylo vlastnictví nabyto v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzovaném případě správní orgány jako důvod jeho vydání neuváděly nutnost chránit vlastnické právo k nepovolené stavbě, není zde tak dán rozpor se závěry Ústavního soudu v tomto ohledu. Dle správních rozhodnutí byla důvodem vydání dodatečného stavebního povolení skutečnost, že stavba splnila všechny zákonné požadavky k jejímu povolení, v čemž lze spatřovat zásadní skutkovou odlišnost od případu posuzovaného Ústavním soudem, což krajský soud dostatečně ve svém rozhodnutí rozebral. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatelův odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, není v dané věci případný.

Zdejší soud se neztotožnil ani s námitkou, že stěžovatel byl zkrácen v právu na spravedlivý proces a že ochrana jeho veřejného subjektivního práva nebyla skutečná ani spravedlivá, přičemž poukazuje na tendenčnost a účelovost rozsudku. V první řadě je třeba předeslat, že právo na spravedlivý proces není možno vykládat tak, že stěžovateli garantuje úspěch v řízení, resp. na rozhodnutí, které věcně odpovídá jeho představě o výsledku sporu. Právo na spravedlivý proces v řízení před obecnými zaručuje vedení řízení takovým způsobem, aby mohl účastník náležitě hájit svá práva. Pod právo na spravedlivý proces spadá mj. i záruka spravedlivého projednání věci nezávislým a nestranným soudem v přiměřené lhůtě, při zachování principu rovnosti účastníků. Jde o právo procesní povahy, kterým ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před obecným soudem (u soudů ve správním soudnictví jde o s. ř. s.) musí být dána účastníku řízení možnost předstoupit před soud a předestřít mu svoje tvrzení v rozsahu, v jakém to pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vzneseném návrhu rozhodnout, ale své rozhodnutí také patřičně odůvodnit. Nejvyšší správní soud přitom žádné pochybení neshledal, krajský soud o žalobě rozhodl meritorně, svoje rozhodnutí řádně odůvodnil, reagoval přitom na všechny stěžovatelovy námitky.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu

nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. února 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu