



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **BENOCO, s. r. o.**, se sídlem Na Roudné 18, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského Kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, a za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) ORI, spol. s r. o.**, se sídlem Borského 989/1, Praha 5 - Barandov, zastoupené JUDr. Vlastou Sedivcovou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 20, Plzeň, **2) JAMI-JUST Plzeň s. r. o.**, se sídlem Na Roudné 443/18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 10. 2007, č. j. 30 Ca 20/2007 – 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 9. 10. 2007, č. j. 30 Ca 20/2007 - 71, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 15. 12. 2006, č. j. RR 3815/06, kterým byla zamítnuta odvolání stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení JAMI-JUST Plzeň, s. r. o. a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda, odboru výstavby - stavebního úřadu ze dne 9. 10. 2006, č. j. VÚP 2521/06-328/2, jímž bylo k návrhu osoby zúčastněné na řízení ORI, spol. s r. o. povoleno umístění stavby „TRAVEL SHOP - víceúčelový objekt“ na pozemcích p. č. 52/192, 52/190, 52/62 a 52/165 v k. ú. Alžbětín, včetně umístění komunikace, parkovacích stání, chodníku, vrtané studny, přípojky na plynovod, kanalizace, rozvodu elektřiny a plánovaného veřejného vodovodu. Krajský soud především neshledal jako důvodnou zásadní námitku stěžovatelky, že ve správním řízení

nebylo dostatečným způsobem ochráněno její vlastnické právo k pozemku p. č. 52/163 a tento pozemek o výměře 25 m² s využitím ostatní komunikace a druhem ostatní plocha se tak stane bez potřebného souhlasu vlastníka součástí stavby účelové komunikace sloužící pro potřeby víceúčelového objektu TRAVEL SHOP. Jelikož nebylo požadováno, ale ani povoleno, umístit stavbu či její část také na pozemku p. č. 52/163, nebylo ve správním řízení možno, a ani nutno, aplikovat ustanovení § 38 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), podle něhož nemá-li navrhovatel k pozemku vlastnické nebo jiné právo, lze bez souhlasu vlastníka územní rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o využití území vydat jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit, nebo má-li se navrhovatel stát vlastníkem pozemku podle zvláštního předpisu. Nadto ovšem stěžovatelka tuto námitku neuplatnila v řízení před správním orgánem I. stupně, natož v zákonem stanovené lhůtě „nejpozději při ústním jednání“ (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Krajský soud rovněž posoudil jako nedůvodnou žalobní námitku, že již v důsledku nezajištění zásobování stavby vodou (nesplňování obecně technických požadavků na výstavbu) nebylo možno vydat rozhodnutí o umístění stavby. Rozhodnutím stavebního úřadu bylo totiž povoleno umístit stavbu, obsahující mimo jiné i vrtanou studnu a plánovaný veřejný vodovod, pouze na pozemcích p. č. 52/192, 52/190, 52/62 a 52/165 v k. ú. Alžbětín. Vrtaná studna bude konkrétně umístěna na pozemku p. č. 52/192, a to 6,8 m od východní stěny objektu v místech vstupu pro zaměstnance a 6,25 m od kolmé stěny na vstup pro zaměstnance, a to jako náhradní zdroj v případě, že v době realizace stavby nebude dokončen veřejný vodovod. Vodovodní přípojka pak bude umístěna na pozemcích p. č. 52/192, 52/165, 52/62 a napojena bude na plánovaný městský vodovod na posledně uvedeném pozemku. Stěžovatelka však navzdory své zákonné povinnosti vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1, 2 s. ř. s. ani nenaznačila, jak zasahuje povolený způsob umístění stavby studny a způsob zásobování víceúčelového objektu vodou do její právní sféry, resp. jakým způsobem byla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Nadto ani v tomto případě neuplatnila tuto námitku v řízení před správním orgánem I. stupně, natož v zákonem stanovené lhůtě „nejpozději při ústním jednání“ (§ 36 odst. 1 stavebního zákona).

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítla, že se krajský soud v napadeném rozsudku nevypořádal dostatečným způsobem s jejími námitkami. Především v rozporu s ustanovením § 38 stavebního zákona neochránil její vlastnické právo k pozemku p. č. 52/163. Stavebník předložil v řízení o umístění stavby zastavovací plán, v němž je zakresleno konkrétní umístění plánovaného objektu a účelové komunikace pro obsluhu areálu. Tato komunikace je napojena kolmo na stávající silnici I/27 a v místě napojení se plánovaná stavba obslužné komunikace přímo týká i pozemku stěžovatelky p. č. 52/163. Pozemek se stane součástí stavby účelové komunikace sloužící pro potřeby víceúčelového objektu. Z návrhu investora vyplývá, že se nejedná o stavbu ve veřejném zájmu, ale o stavbu víceúčelového objektu. Jelikož jako vlastnice uvedeného pozemku nedala v řízení souhlas k využití jejího pozemku, je třeba považovat postup krajského úřadu jako odvolacího správního orgánu za nezákonný. Krajský soud pominul i to, že v územním řízení nebyly splněny ani obecně technické požadavky na výstavbu. Stavebník se v tomto případě rozhodl zásobovat víceúčelový objekt vodou za pomoci vrtané studny, protože není jisté, zda bude v době realizace stavby dokončen veřejný vodovod. U staveb obdobného rozsahu je však naprosto nezbytné, v případě zásobování vodou pomocí vrtané studny, provést ještě před vydáním územního rozhodnutí průzkumný vrt, a to na základě hydrologického posudku zpracovaného autorizovanou osobou. Současně je třeba sledovat hladiny všech studní v okruhu cca 100 m, aby nedošlo k poklesu jejich hladin vody. Rovněž je třeba provádět čerpací zkoušky vrtu, které mohou trvat maximálně 14 dnů a po jejich skončení je třeba vypracovat i závěrečnou zprávu s vyhodnocením. Bez toho nelze dopředu přesně lokalizovat umístění budoucí studny.

U stavby, která nemá předem zajištěno zásobování vodou, proto nelze vydat ani rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, protože realizaci správních rozhodnutí by jí vznikla závažná, a ve své podstatě nenahraditelná, újma, a dále aby zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení ORI, spol. s r. o. ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pozemek p. č. 52/163 není dotčen jakoukoliv stavbou, a proto není nutno dokládat souhlas stěžovatelky k jeho užití. Rozhodující je však okolnost, že stěžovatelka námitku o porušení vlastnického práva k tomuto pozemku neuplatnila v řízení před správním orgánem I. stupně, stejně jako námitku o nesplnění obecně technických požadavků na výstavbu. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl nejen návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, ale i kasační stížnost samotnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není důvodný stížní bod, v němž stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že v rozporu s ustanovením § 38 stavebního zákona neochránil její vlastnické právo k pozemku p. č. 52/163. V této souvislosti argumentuje tím, že v zastavovacím plánu předloženém stavebníkem v řízení o umístění stavby, je zakresleno konkrétní umístění plánovaného objektu a účelové komunikace pro obsluhu areálu, která je napojena kolmo na stávající silnici I/27, a v místě napojení se pak plánovaná stavba obslužné komunikace přímo týká i pozemku p. č. 52/163, jež se tak stane součástí stavby účelové komunikace.

Podle ustanovení § 38 stavebního zákona pokud nemá navrhovatel k pozemku vlastnické nebo jiné právo, lze bez souhlasu vlastníka územní rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o využití území vydat jen tehdy, jestliže je možno pro navrhovaný účel pozemek vyvlastnit, nebo má-li se navrhovatel stát vlastníkem pozemku podle zvláštního předpisu.

Nejvyšší správní soud musí především poukázat na velmi výstižnou právní argumentaci krajského soudu obsaženou v odůvodnění napadeného rozsudku, z níž vyplývá neopodstatněnost uvedené námítky stěžovatelky. Krajský soud správně poukázal na to, že již rozhodnutím stavebního úřadu bylo povoleno umístit stavbu obsahující víceúčelový objekt, komunikace, parkovací stání, chodník, vrtanou studnu, přípojky na plynovod, kanalizaci, rozvod elektřiny a plánovaný veřejný vodovod pouze na pozemcích p. č. 52/192, 52/190, 52/62 a 52/165 v k. ú. Alžbětín, a nikoliv na pozemku stěžovatelky p. č. 52/163. Jelikož nebylo požadováno, ale ani povoleno, umístit stavbu, či její část, také na pozemku p. č. 52/163, nebylo ve správním řízení možno, a ani nutno, aplikovat ustanovení § 38 stavebního zákona. Pozemek p. č. 52/163, který je ve vlastnictví stěžovatelky, je jen sousedním pozemkem, ale nikoliv pozemkem, na němž je stavba víceúčelového objektu s příslušenstvím umístěována. Ze zastavovacího plánu vypracovaného v měřítku 1:250, který je součástí ověřené dokumentace, je pak zřejmé, že na uvedeném pozemku je umístěna stavba komunikace I. třídy č. I/27, ale umístěním stavby víceúčelového objektu nedochází ke změně ve využití tohoto pozemku p. č. 52/163. Skutečnost, že tento pozemek nebude dotčen ani výstavbou účelové příjezdové komunikace ke stavbě víceúčelového objektu, zřetelně vyplývá právě z územního rozhodnutí vydaného stavebním úřadem dne 9. 10. 2006, jež specifikuje pozemky, které budou dotčeny uvedenou stavbou (pozemek p. č. 52/163 se však mezi nimi uveden není). Připojení sousední nemovitosti umístěné

na pozemku p. č. 52/192 k silnici I/27 (v km cca 214,700), které bude sloužit pro dopravní obsluhu nově budovaného obchodního zařízení a bude realizováno podle předložené projektové dokumentace vypracované Ing. K. N. (viz. rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 26. 10. 2004, č. j. DSH/9243/04-Čk), také neznamená umístění stavby nebo její části na pozemku p. č. 52/163. Pozemek p. č. 52/163, na němž je již umístěna stavba komunikace I. třídy č. I/27, se tak nestane součástí stavby účelové komunikace sloužící pro potřeby víceúčelového objektu, jak se domnívá stěžovatelka.

Nedůvodný je rovněž stížní bod, v němž stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že při svém rozhodování pominul i to, že v územním řízení nebyly splněny obecně technické požadavky na výstavbu a to ve vztahu k zásobování víceúčelového objektu vodou za situace, že nebude v době realizace stavby dokončen veřejný vodovod.

I ve vztahu k tomuto stížnímu bodu musí Nejvyšší správní soud poukázat na velmi výstižnou právní argumentaci krajského soudu obsaženou v odůvodnění napadeného rozsudku, z níž vyplývá neopodstatněnost shodné žalobní námitky. Krajský soud správně ukázal na to, že stěžovatelka navzdory své zákonné povinnosti vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1, 2 s. ř. s. ani nenaznačila, jak zasahuje povolený způsob umístění stavby studny a způsob zásobování víceúčelového objektu vodou do její právní sféry, resp. jak byla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Je-li účastenství určité osoby (kromě navrhovatele) odvozeno od možnosti dotčení jejích práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv jí přísluší výkon účastnických práv a ochrana jejích hmotných práv. To znamená, že vyjádření a námitky, které je takový účastník v řízení oprávněn uplatnit, se musí vztahovat k jeho právům. Je tak vyloučeno, aby se takový účastník řízení domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž zcela samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učinili do důsledků či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 88, www.nssoud.cz).

Není pochyb o tom, že stěžovatelka byla účastníkem řízení o umístění stavby víceúčelového objektu s příslušenstvím v k. ú. Alžbětín jako vlastník pozemku p. č. 52/163. Pokud však jde o její námitku, že v územním řízení nebyly splněny obecně technické požadavky na výstavbu, stěžovatelka ani v územním řízení, ani v žalobě nespecifikovala, jakým způsobem by do jejích práv zasáhl způsob umístění stavby studny a povolený způsob zásobování víceúčelového objektu vodou. Již z tohoto důvodu proto nemohla být žaloba úspěšná. Z ustanovení § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. totiž vyplývá, že žalobou lze úspěšně napadat správní rozhodnutí (mimo jiné) jen s tvrzením o zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce.

Podle ustanovení § 39 stavebního zákona vymezí stavební úřad v územním rozhodnutí území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území;

jimi zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Územní řízení tak slouží k ověření, že navrhované umístění stavby bude se všemi shora uvedenými podmínkami v souladu. Vychází z návrhu a z jeho příloh, územně plánovací dokumentace, z vyjádření a stanovisek dotčených orgánů státní správy a v neposlední řadě i z vyjádření, případně námitek účastníků řízení.

Účastníkem řízení podle § 34 stavebního zákona jsou kromě navrhovatele i osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Dává-li zákon v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona účastníku řízení právo vznést námitky a ukládá-li stavebnímu úřadu v § 39 citovaného zákona o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit. To znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího.

Pro uplatnění námitek pak platí tzv. zásada koncentrace řízení, tzn. že námitky musí být uplatněny buď při ústním jednání, nebo ve stanovené lhůtě, nekoná-li se jednání (§ 36 odst. 1, 2 stavebního zákona), a to za předpokladu, že na nezbytnost koncentrace byl účastník upozorněn. V tomto případě tomu tak bylo. V oznámení o zahájení územního řízení ze dne 17. 7. 2006, č. j. VÚP 2521/06-328/1, které bylo doručeno stěžovateli dne 19. 7. 2006, bylo sděleno účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy, že se k projednání návrhu nařizuje ústní jednání spojené s místním šetřením na 22. 8. 2006 v 10,00 hod. se schůzkou na místě stavby a že účastníci řízení mohou své námitky a připomínky uplatnit nejpozději při tomto ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. Dne 21. 8. 2006 byl doručen stavebnímu úřadu dopis stěžovatelky, v němž vyslovila nesouhlas se záměrem územního řízení, neboť je vlastníkem pozemků zapsaných na LV č. 345 pro obec Železná Ruda, uvedená lokalita patří do správního území tohoto města a je dotčena projednávanou změnou územního plánu této lokality. Není proto možné určit budoucí využití pozemků, které má ve vlastnictví a nelze ani vyloučit, že by případné kladné stanovisko podstatným způsobem ohrozilo a ztížilo další investiční činnost na těchto pozemcích.

Stavební úřad je sice povinen postupovat v řízení a při rozhodování podle platných právních předpisů, není však povinen vyhledávat možné střety. Stavební úřad (a ani krajský soud) proto nebyl povinen „rozpoznávat“, jaké konkrétní námitky by mohly být obsaženy v uvedené obecné námitce. Z této námitky však rozhodně nevyplývá, že v rozporu s ustanovením § 38 stavebního zákona není ochráněno vlastnické právo stěžovatelky k pozemku p. č. 52/163 a že nejsou splněny ani obecně technické požadavky na výstavbu (způsob umístění stavby studny a způsob zásobování víceúčelového objektu vodou). Pokud tyto námitky byly uplatněny stěžovatelkou až v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 10. 2006, a nikoliv nejpozději u ústního jednání dne 22. 8. 2006, již z tohoto důvodu k nim rovněž nemohlo být přihlíženo.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože rozhodl přednostně ve věci samé.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože těmto osobám nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady, a ve spise není ani žádný návrh, na jehož základě by jim mohl soud přiznat z důvodů zvláštního zřetele hodných právo na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. dubna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu