



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., a JUDr. Zory Šmolkové ve věci

žalobkyně:

H. K.

zastoupené advokátem Mgr. Martinem Kolářem
sídlem Karlovo náměstí 559/28, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému:

Ministerstvo dopravy

sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

za účasti osoby

zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**

sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4

zastoupené advokátem Mgr. Petrem Kuchařem

sídlem Na Pankráci 404/30a, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2020 č. j. 29/2020-120-STSP/18, ve věci
povolení stavby „I/19 Chýnov“,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 14. 8. 2020 č. j. 29/2020-120-STSP/18 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 22 491 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Martina Koláře, sídlem Karlovo náměstí 559/28, 120 00 Praha 2.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto žalobkynino odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 9. 12. 2019 č. j. KUJCK 141189/2019, kterým byla povolena stavba „I/19 Chýnov“ v rozsahu stavebních objektů SO 101, SO 101.1, SO 101.2, SO 109, SO 111, SO 201 a SO 701.1.
2. Žalobkyně m. j. namítá, že stavba nemá platné územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí Městského úřadu Chýnov ze dne 19. 3. 2008 č. j. MECH-1140/2008-SÚ/Do/11 nabylo právní moci dne 4. 7. 2009. Pokud totiž stavební povolení vydané na jediný stavební objekt „SO 202 – Podchod pro pěši č. 2“ nabylo právní moci až 11. 7. 2014, nenastaly účinky předvídané § 93 odst. 4 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stav. zák.“). Má za to, že nepostačuje podat včas žádost o stavební povolení, naopak stavební povolení musí podle žalobkyně nabýt v zákonem stanové lhůtě i právní moci.
3. Současně má za to, že osoba zúčastněná na řízení obchází zákon tzv. salámovou metodou, pokud si nechala stavební povolení na stavební objekt SO 202 již třikrát prodloužit, čímž – ač ničeho stavět nechtěla – opakovaně účelově prodlužovala platnost územního rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení takto opakovaně vyloučila žalobkyni z možnosti uplatňovat své námitky, neboť se stavebním řízení o stavebním objektu SO 202 není žalobkyně účastnicí řízení. Žádost osoby zúčastněné na řízení ze dne 11. 5. 2018 přitom neobsahovala prakticky žádné důvody pro prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Uvedeným postupem osoba zúčastněná na řízení dosáhla i toho, že stavba byla z hlediska EIA posouzena naposledy podle zák. č. 244/1992 Sb. (stanovisko z r. 1999 bylo v době územního řízení stále platné), posouzení EIA podle zák. č. 100/2001 Sb. se nikdy nedočkala, přestože předmětná stavba není prioritním dopravním záměrem ve smyslu § 23a odst. 1 zák. č. 100/2001 Sb. Pokud bylo do spisu založeno stanovisko EIA z r. 2008, to se věnuje obchvatu Kladrub, obchvat Chýnova zmiňuje jen okrajově s tím, že tento je stabilizovaný.
4. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Ke shora uvedeným otázkám uvádí, že územní rozhodnutí nepozbylo platnosti, neboť bylo vydáno pro celý soubor stavebních objektů, kdy žádost o stavební povolení na stavební objekt SO 202 byla podána v zákonné lhůtě. Stav. zák. přitom nevyžaduje, aby stavební povolení nabylo ve stanovené lhůtě právní moci, postačuje podání žádosti s podmínkou, že jí bude vyhověno. Pokud bylo následně

stavební povolení pro stavební objekt SO 202 prodlužováno, stav. zák. nestanoví pro takové prodloužení podmínku, že stavebník skutečně hodlá stavbu realizovat. Pokud se týká stanoviska EIA, žalobkynina argumentace měla být uplatněna v územním řízení, protože v řízení stavebním nemá místa. Stavební záměr navíc byl posouzen podle zák. č. 100/2001 Sb., když bylo vydáno souhlasné stanovisko orgánu EIA ze dne 17. 12. 2008, v němž byl stavební záměr „Silnice I/19 Tábor – hranice kraje Vysočina“ posuzován jako celek, posouzení se týkalo většího počtu oblastí. Ve stanovisku se obchvat Chýnova opakovaně uvádí.

5. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje zamítnutí žaloby. K předmětným otázkám uvádí, že pravidlo uvedené v § 93 odst. 4 písm. a) stav. zák. je jednoznačné – zachování platnosti územního rozhodnutí tu musí být v době podání žádosti. Stavební povolení pro stavební objekt SO 202, byť opakovaně prodlužované, pak podle osoby zúčastněné na řízení zachovalo platnost územního rozhodnutí, když stavební objekt SO 202 je s ostatními stavebními objekty v rámci projektu funkčně podmíněn, tyto stavební objekty tvoří společně soubor staveb. Stavba podchodu bez stavby pozemní komunikace nemá smysl a stavby spolu funkčně a prostorově souvisejí. K otázce posouzení EIA zdůrazňuje posouzení podle zák. č. 100/2001 Sb. souhlasným stanoviskem ze dne 17. 12. 2008. Otázka řádného posouzení EIA je navíc předmětem územního, nikoli stavebního, řízení.
6. 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.).
7. Z obsahu správních spisů soud zjistil, že rozhodnutím, jímž byla umístěna předmětná stavba, je územní rozhodnutí Městského úřadu Chýnov ze dne 19. 3. 2008 č. j. MECH-1140/2008-SÚ/Do/11, které nabylo právní moci dne 4. 7. 2009. Jeho platnost byla stanovena na 5 let, t. j. do 4. 7. 2014. Stavebník podal žádost o stavební povolení na stavební objekt SO 202 před 4. 7. 2014, když stavební povolení bylo vydáno již 11. 6. 2014, jakkoli nabylo právní moci až 11. 7. 2014. Platnost uvedeného stavebního povolení byla následně prodloužena rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 27. 7. 2016 do 11. 7. 2018 a dalším rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 26. 6. 2018 do 11. 7. 2021. V nyní posuzovaném případě byla žádost o stavební povolení pro stavební objekty SO 101, SO 101.1, SO 101.2, SO 109, SO 111, SO 201 a SO 701.1 podána 4. 8. 2017. Žalobkyně nebyla účastnicí řízení o povolení stavby stavebního objektu SO 202 ani žádného z řízení o prodloužení platnosti tohoto stavebního povolení.
8. Krajský soud se předně neztotožňuje s žalobkyniným názorem, že v době platnosti územního rozhodnutí musí stavební povolení nabýt právní moci.
9. Podle § 93 odst. 4 písm. a) stav. zák., ve znění zák. č. 350/2012 Sb., územní rozhodnutí nepozbývá platnosti, bylo-li na základě žádosti podané v době jeho platnosti vydáno pravomocné stavební povolení (...).
10. Uvedené ustanovení pokládá soud za zcela jasné a nepřipouštějící jiný jazykový výklad než ten, že v době platnosti územního rozhodnutí musí být podána žádost o stavební povolení, která bude v budoucnosti úspěšná. Nedosáhne-li úspěchu, zanikne platnost územního rozhodnutí zpětně.

11. Krajský soud si je však současně vědom i toho, že jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se zákonu. Výkladu uvedeného ustanovení se však již věnoval i Nejvyšší správní soud, jehož nelehkou úlohu ve sjednocování judikatury podepsaný soud plně respektuje. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2019 č. j. 4 As 12/2018-111 v odst. 32 – 37 k výkladu předmětného ustanovení uvedl:

„[32] Jakkoliv je nutno přiznat, že formulace použitá ve zmíněném zákonném ustanovení (...) není úplně šťastná a precizní, lze k závěru vyslovenému krajským soudem i správními orgány obou stupňů dospět nejen logickým výkladem, ale též výkladem teleologickým. Uvedená právní úprava, o kterou se v souzené věci jedná, se v jazykovém vyjádření od předchozí (účinné do 31. 12. 2012) liší. Původně totiž zákonodárce vymezil platnost územního rozhodnutí negativně (územní rozhodnutí pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí). Smysl a podstata věci však podle Nejvyššího správního soudu zůstala i v nové právní úpravě nezměněna, byť z jazykového hlediska je nyní otázka platnosti územního rozhodnutí vymezena opačně (tedy slovy, že územní rozhodnutí »nepozbývá platnosti«). Úmysl zákonodárce ponechat i při změněném jazykovém vyjádření právní úpravu z hlediska jejího obsahu a smyslu v podstatě bez zásadních změn lze dovodit z důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým k novelizaci § 93 stavebního zákona došlo. Totiž důvodová zpráva k této změně neuvádí ničeho. Lze tak bez větších pochyb usuzovat, že úmyslem zákonodárce nebylo měnit oproti předchozí právní úpravě podstatu věci, nýbrž zákonodárce byl veden pouze snahou o „zřesnění“ či snad „zjednodušení“ znění uvedeného ustanovení. I když lze polemizovat o tom, zda tato jazyková »úprava« byla provedena dostatečně kvalitně z pohledu jejího budoucího výkladu, je dobře možné usoudit, že zákonodárce neholdal z hlediska obsahového v otázkách platnosti územního rozhodnutí v případech, jako je i ten nyníjší, cokoliv měnit.

[33] Tedy shodně, jako by tomu bylo i podle původního znění § 93 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012, platí i nyní, že je-li v době platnosti územního rozhodnutí (zde v době dvou let od jeho právní moci, tj. do 9. 6. 2016) podána žádost o vydání stavebního povolení, pro zachování platnosti územní rozhodnutí jemu předcházejícího postačí, že toto stavební povolení v budoucnu, a to i po uplynutí dvou let od právní moci územního rozhodnutí, nabude právní moci. K tomu také v souzené věci došlo.

[34] Ostatně tento výklad je i logický. Přistoupil-li by kasační soud na výklad zastávaný stěžovatelkou, pak by právní úprava, řešící dobu platnosti územního rozhodnutí a zejména upravující případy, kdy po uplynutí doby nepozbývá územní rozhodnutí platnosti, neměla v podstatě žádný praktický význam; v případech žádostí o stavební povolení, na něž dopadá § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona, by nebylo třeba otázku platnosti územního rozhodnutí vůbec řešit. Platnost územního rozhodnutí by byla v podstatě konzumována pravomocným stavebním povolením.

[35] Obdobně jako krajský soud v napadeném rozsudku přistupuje k výkladu § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona i odborná literatura. Dovojuje, že »[ú]zemní rozhodnutí nepozbývá platnosti za stanovených podmínek. V první řadě jde o případy, kdy ve lhůtě doby platnosti územního rozhodnutí byla podána žádost o stavební povolení nebo o jiné obdobné rozhodnutí, které je povolovacím aktem pro daný záměr. (...) Také v případě stavebního povolení není zachování platnosti územního rozhodnutí vázáno na jeho účinnost, neboť v praxi by to bylo

často jen těžko realizovatelné. Pokud je žádost o stavební povolení podána v době platnosti územního rozhodnutí, lhůta se staví. To platí i v případě, že je podána neúplná žádost o stavební povolení.« (srov. Průcha, P., Gregorová, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. Praha: Leges, 2017, s. 367; zvýraznění v textu přidáno Nejvyšším správním soudem).

[36] K právě uvedenému kasační soud doplňuje, že výklad, k němuž se kloní stěžovatelka, by v řadě případů mohl vést k tomu, že ač by stavebník třeba i bezprostředně po právní moci územního rozhodnutí, tedy v době jeho platnosti, podal žádost o stavební povolení, přesto by v důsledku nejrůznějších okolností, které by ani sám nemusel mít možnost ovlivnit (např. obstrukce ze strany dalších účastníků stavebního řízení apod.), nakonec stavební povolení nenabylo právní moci v době platnosti tohoto územního rozhodnutí. Tudíž by již práv z něj vyplývajících nemohl žadatel o stavební povolení využít. To jistě úmyslem zákonodárce nebylo.

[37] Pro zachování platnosti územního rozhodnutí tedy postačí, je-li v době jeho platnosti podána žádost o stavební povolení a toto stavební povolení také následně, nerozhodno kdy, nabude právní moci. Teprve v případě, že by se stavební povolení nestalo v budoucnu pravomocným, územní rozhodnutí by v podstatě »zpětně« pozbylo platnosti k poslednímu dni doby, na niž byla jeho platnost podle § 93 odst. 1 stavebního zákona stanovena. Nakonec zbývá dodat, že ke shodnému výkladu § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona se Nejvyšší správní soud přiklonil již v rozsudku ze dne 25. 1. 2018, č. j. 10 As 47/2017-48 (srov. zejména jeho odst. [37])⁶.

12. Tento právní názor Nejvyššího správního soudu podepsaný soud plně respektuje, s ním se ztotožňuje a ani v nyní posuzované věci neshledal důvodu se od něj odchýlit. Uzavírá proto, že postačí, je-li v době platnosti územního rozhodnutí podána žádost o stavební povolení, která bude v budoucnosti úspěšná. Nedosáhne-li úspěchu, zanikne platnost územního rozhodnutí zpětně.
13. Krajský soud si je dále vědom dosavadní judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví, týkající se otázky zachování platnosti územního rozhodnutí v případě povolení dílčí stavby ze vzájemně funkčně propojeného pravomocně umístěného souboru staveb.
14. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení se v této souvislosti dovolávají rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014 č. j. 45 A 66/2012-144. V něm Krajský soud v Praze na str. 14 – 16 svého rozsudku uzavřel, že:

„K otázce platnosti územního rozhodnutí z roku 2002 lze přisvědčit žalobcům v tom, že žalovaný tuto otázku posuzoval podle nesprávné právní úpravy. Podle § 190 odst. 3 stavebního zákona se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou dále specifikovaných případů, mezi něž však územní řízení nespádají. Za daných okolností se tedy platnost územního rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona z roku 1976 (jakožto dílčí otázka související s tímto řízením) řídí jeho ustanovením § 40 odst. 1, a nikoliv ustanoveními § 93 odst. 3 a 4 stavebního zákona z roku 2006. Podle § 40 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 pak platí, že rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o využití území platí dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci, nestanovil-li stavební úřad v odůvodněných případech delší lhůtu; nepozbývá však platnost, pokud byla v těchto lhůtách podána žádost o stavební povolení nebo povolení k terénním úpravám a pracím podle tohoto zákona (§ 71 odst. 1), nebo bylo-li započato s využitím území ke stanovenému účelu. Rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o využití území pozbývá

platnosti též dnem, kdy bylo stavebnímu úřadu doručeno oznámení navrhovatele nebo jeho právního nástupce o tom, že upustil od záměru, k němuž se rozhodnutí vztahuje.

Aplikací ustanovení § 40 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 se zabýval rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 18/2009-142, a to se závěrem, že: »Ukončení platnosti územního rozhodnutí může nastat, jen když navrhovatel oznámí, že upouští od celého záměru, k němuž se rozhodnutí vztahuje, nikoliv když hodlá tento záměr pouze změnit nebo nemíní pokračovat v jeho započaté realizaci. Jestliže tedy byl záměr již zčásti realizován, jak tomu bylo v daném případě, nemůže rozhodnutí o umístění stavby pozbyt platnosti. Byla-li však realizace záměru již alespoň zčásti zahájena, je pak změna možná pouze formou změny územního rozhodnutí podle ust. § 41 odst. 1 stavebního zákona.« S tímto závěrem se ztotožňuje i Krajský soud v Praze, a to nejen pokud jde o případné posouzení žádosti o umístění oplocení sporného pozemku jako de facto projevu upuštění od původního záměru, ale též pro samotné posouzení marného uplynutí dvouleté lhůty od právní moci územního rozhodnutí. Ustanovení § 40 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 totiž konkrétně neřeší ani částečné upuštění od umístěného záměru ani jeho částečné nevyužití. Koncepční řešení otázky možného částečného zániku pravomocného územního rozhodnutí by z hlediska tohoto ustanovení tedy nemělo vykazovat v obou možných variantách vzájemné odchylky, pokud pro to není důvod daný zvláštní právní úpravou či povahou věci. Jestliže přitom samotný dispoziční úkon osoby, jíž svědčí vydané územní rozhodnutí, podléhá podmínce úplného upuštění od záměru vymezeného v územním rozhodnutí, tím spíše pak takové podmínce musí podléhat případ zániku územního povolení prostým během času. Neobstojí tedy námitka žalobců, že závěry tohoto rozsudku nedopadají na aktuální věc.

I kdyby však bylo namíste aplikovat novější právní úpravu ustanovení § 93 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, která podmiňuje přetrvání platnosti územního rozhodnutí podáním (jak připomínají žalobci) úplné žádosti o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí, a toto pravidlo se mělo vztahovat na úplnost ve smyslu zahrnutí všech územním rozhodnutím regulovaných pozemků (a nikoliv pouze na úplnost podané žádosti ve smyslu, že není třeba odstraňovat její vady), s ohledem na zásadu ochrany legitimních očekávání účastníků řízení nutně musí uplatnit jen ve vztahu k nevyužitým částem výroku územního rozhodnutí. Jak vyložil NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 As 33/2011-151: »Smyslem zákonem stanovené doby platnosti územního rozhodnutí je vymezení časové lhůty, po kterou se nepředpokládá, že by mohlo dojít k zásadním změnám v území, a po tuto dobu je proto nastolena fikce trvanlivosti vztahů v území ve vztahu k umístěvané stavbě. Za dobu delší než dva roky je změna podmínek již pravděpodobná, pokud by tedy předmětná stavba nezačala být realizována a územní rozhodnutí tedy nebylo využito, je vhodné její umístění z hlediska cílů a úkolů územního plánování znovu posoudit.«

Z hlediska uplatnění dané zásady je tedy třeba ověřit, zda ve lhůtě dvou let od nabytí právní moci byla podána žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebo zda bylo započato s využitím území pro stanovený účel, a to mj. i ve vztahu ke spornému pozemku. Přitom zmíněná zásada legitimního očekávání stejně jako též požadavek na zachování urbanistických kvalit území vyžaduje zohledňovat nejen přímé, ale i nepřímé využití té které části územního rozhodnutí. Zánik územního rozhodnutí by bylo možné konstatovat pouze ve vztahu k oddělitelným částem jeho výroku, na nichž nezávisí již realizované části územního rozhodnutí. Došlo-li však na základě podání žádosti o stavební povolení či stavební ohlášky k aplikaci určité části územního rozhodnutí, byť jen tím, že byla předpokládána realizace jinou částí výroku umístěné stavby, představující předpoklad pro vydání dílčího stavebního povolení, stává se taková část

výroku územního rozhodnutí neoddělitelnou od již realizované části výroku a platnosti uplynutím zákonné lhůty pozbyt nemůže. Přitom z územního rozhodnutí z roku 2002 plyne, že komunikace umístěvaná na sporný pozemek měla sloužit pro přístup k domu osoby zúčastněné na řízení; její podmiňující využití jako komunikace plyne z podmínky č. 6, která předpokládá vyvážení bezodtokové jímky na odpadní splaškové vody z domu osoby zúčastněné na řízení právě z komunikace umístěné na sporném pozemku, a dále též ze situačního výkresu podmínek pro umístění rodinných domů z listopadu 2001, který jakožto podklad pro vydání územního rozhodnutí vymezuje vedení kabelových přípojek elektřiny po okraji sporného pozemku způsobem, který předurčuje umístění přípojkových skříní právě u této pozemní komunikace. Také schématický zákres umístění čelních částí rodinných domů na pozemcích p. č. xx a xx (dle aktuálního číslování xx) na tomto výkresu zjevně ukazuje, že územním rozhodnutím byl sporný pozemek předurčen k využití jako hlavní přístupová cesta k domu osoby zúčastněné na řízení. Protože tedy došlo před uplynutím dvouleté lhůty od právní moci územního rozhodnutí z roku 2002 k podání žádosti o stavební povolení na dům osoby zúčastněné na řízení, jež využití sporného pozemku jako komunikace pro povolovaný dům předpokládala, a následně za těchto podmínek bylo i stavební povolení vydáno a realizováno, nemohla část územního rozhodnutí vztahující se ke spornému pozemku již pozbyt platnosti, neboť podmiňuje stavbu na základě tohoto územního rozhodnutí realizovanou (na rozdíl od části týkající se pozemku p. č. xx v textu územního rozhodnutí z roku 2002 a schématickém výkresu označené jako pozemek p. č. xx). Okolnost, že vlastní žádost o stavební povolení na stavbu příjezdové komunikace ani po 10 letech podána nebyla, již v tomto směru není rozhodnou, neboť uspořádání území již bylo fixováno včasným podáním žádosti a následně i pravomocným vydáním stavebního povolení na stavbu rodinného domu, který předpokládá využití sporného pozemku jako přístupové komunikace. Ve vztahu k určení sporného pozemku jako obslužné komunikace tedy již případné zásadní změny v území byly v zásadě vyloučeny a v souladu se smyslem právní úpravy již není dán důvod pro zánik platnosti územního rozhodnutí v části sporného pozemku se dotýkající. S ohledem na uvedené tedy ani při aplikaci nové právní úpravy nebylo možné žádosti žalobců o vydání územního rozhodnutí na oplocení pozemku, jenž je dosud platně vymezen pro výstavbu bezprašné místní komunikace, vyhovět.“

15. Jedná se o názor, který nebyl nikdy Nejvyšším správním soudem aprobován [řízení o kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 9 As 309/2014 bylo zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku, rozsudek Krajského soudu v Praze nebyl ani publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹⁾]. S jeho kategorickým závěrem o naprosto neomezené platnosti územního rozhodnutí v případě povolení stavby jakéhokoli dílčího stavebního objektu se Krajský soud v Ostravě neztotožňuje.
16. Má naopak za to, že otázku zachování platnosti územního rozhodnutí je třeba posuzovat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu, jak konečně vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2017 č. j. 8 As 112/2016-60 (odst. 20).
17. Jakkoli v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud v odst. 13 – 18 v konkrétním posuzovaném případě vyslovil, že:

¹⁾ pokud se osoba zúčastněná na řízení snaží podsunout, že uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze měl snad být publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 6698/2014, pak k jeho publikaci v r. 2014, kdy byla užívána pořadová čísla 2938 – 3135, nedošlo; osobou zúčastněnou na řízení udávané průběžné číslo 6698 by odpovídalo publikaci na přelomu let 2031 a 2032

„[13] Byla-li by v daném případě územním rozhodnutím umístěna pouze stavba výrobní a skladovací haly (stavby hlavní), byl by závěr o zániku platnosti územního rozhodnutí v důsledku zastavení řízení o žádosti o stavební povolení po uplynutí dvouleté lhůty jeho platnosti, resp. pro nepodání úplné žádosti o stavební povolení v této lhůtě jistě na místě (viz citovaný § 93 odst. 4 stavebního zákona).

[14] V projednávané věci je však situace odlišná. Stavba výrobní a skladovací haly byla umístována jako stavba (hlavní) v rámci celého souboru staveb (viz odst. [2]). Pojem »soubor staveb« sice stavební zákon nedefinuje, jedná se však o ustálený výraz označující více staveb vzájemně funkčně a prostorově souvisejících, v nichž lze rozlišit stavbu hlavní a vedlejší či doplňkovou. Stavby vedlejší či doplňkové stavbě hlavní slouží, doplňují ji a zabezpečují její funkčnost (Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 4/2015). Územním rozhodnutím byla v souzené věci umístěna nejen stavba haly, ale i elektrická přípojka, plynovod a přípojka plynu, vodovodní přípojka, splašková kanalizační přípojka, dešťová kanalizace, zpevněná plocha dvora, přeložka stožáru veřejného osvětlení, opěrné stěny, oplocení a sadové úpravy. Z uvedeného je zřejmé, že stavbou hlavní je v projednávané věci právě výrobní a skladovací hala. Potřeba umístění a následného provedení ostatních (vedlejších, souvisejících či doplňkových) staveb byla vyvolána právě umístěním a předpokládanou výstavbou výrobní a skladovací haly; tyto stavby totiž zabezpečovaly funkčnost stavby hlavní pro sledovaný účel (viz I. výrok územního rozhodnutí). Mezi vedlejší či doplňkové stavby náležející do souboru územním rozhodnutím umístovaných staveb patří v souzené věci také stavba dešťové kanalizace.

[15] Územní rozhodnutí o umístění výše specifikovaného souboru staveb nabylo právní moci dne 1. 7. 2009. Dvouletá lhůta jeho platnosti by proto ve smyslu § 93 odst. 1 stavebního zákona bez dalšího uplynula dne 1. 7. 2011. Avšak v průběhu této lhůty, a to považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za zásadní, bylo vydáno stavební povolení ze dne 25. 1. 2011, čj. ZPVU/4330/070583/10-Se, kterým vodoprávní úřad na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení (stavebníka) povolil provedení stavby vodního díla „Výrobní a skladovací haly, Dešťová kanalizace na p. p. č. X v k. ú. X“. Tato stavba představovala dešťovou kanalizaci v délce 220 metrů se čtyřmi sorpčními vpustmi pro předčištění dešťových vod sváděných z ploch parkoviště v odlučovači ropných látek a s retenční nádrží s regulovaným odtokem do místní vodoteče.

[16] Potřeba vybudování dešťové kanalizace s retenční nádrží spolu se stavbou výrobní a skladovací haly vyvstala již v územním řízení. V něm sami stěžovatelé opakovaně namítali, že stavba hlavní významně ovlivní odtokové poměry v území, které je již tak ohroženo záplavami způsobenými rozvodňováním toku Slunného potoka při vydatnějších deštích. I proto stavebník upravil projektovou dokumentaci a zohlednil v ní tyto stěžovateli namítané skutečnosti (viz obsah územního rozhodnutí). Ke zpomalení odtoku vyššího množství srážek z pozemku do vodoteče má sloužit právě retenční nádrž, do níž budou sváděny dešťové vody ze zpevněných ploch a střech povolených staveb.

[17] Umístění a vybudování dešťové kanalizace tak nepochybně bezprostředně souvisí s umístěním výrobní a skladovací haly, z jejíž střechy mají být dešťové vody odváděny do dešťové kanalizace (konkrétně do vodoteče u východní hranice pozemku), jak vyplývá z územního rozhodnutí. Je proto zcela logické, že stavba dešťové kanalizace musela předcházet provedení stavby výrobní a skladovací haly, ale i dalších zpevněných ploch (jež byly také předmětem řízení o stavebním povolení). Vzájemná funkční podmíněnost zmíněných staveb je

zřejmá též z textové části projektové dokumentace vztahující se ke stavbě dešťové kanalizace (2b. Voda, kanalizace, plyn), podle níž »[v]ody ze střech jsou svedena do příkopu z betonových žlabovek, který vody svádí do horských vpustí. Vpusti jsou napojeny do dešťové kanalizace.« Stavba výrobní a skladovací haly je tedy funkčně podmíněna provedením stavby dešťové kanalizace. Na základě žádosti o stavební povolení pro stavbu dešťové kanalizace na územním rozhodnutím dotčených pozemcích proto došlo k »využití« (části) územního rozhodnutí v době jeho platnosti.

[18] Provedení »dílčí« stavby dešťové kanalizace v souladu s vydaným stavebním povolením ze dne 25. 1. 2011 funkčně podmiňovalo výstavbu stavby hlavní. Jestliže platnost územního rozhodnutí zůstala zachována ve vztahu ke stavbě dešťové kanalizace, což není rozporováno, je v souzené věci vzhledem ke zmíněné vzájemné podmíněnosti staveb dešťové kanalizace a výrobní a skladovací haly zachována též platnost územního rozhodnutí pro účely žádosti o stavební povolení podané dne 28. 12. 2012 právě i vůči stavbě hlavní, přestože stěžovatelé setrvale namítali opak.«

18. Temptaci paušalizace uvedeného posouzení konkrétního posuzovaného případu na jakýkoli soubor staveb kdykoli a kdekoli ovšem Nejvyšší správní soud odolal, pokud v odst. 20 svého rozhodnutí zdůraznil individuální posouzení každého konkrétního případu.
19. Nejvyšší správní soud v uvedené věci posuzoval případ, kdy územní rozhodnutí nabylo právní moci 1. 7. 2009 a již 25. 1. 2011 bylo vydáno stavební povolení pro dešťovou kanalizaci jako dílčí
 stavební objekt funkčně provázaného souboru staveb. Následně po 1 roce a 11 měsících stavebník žádal dále o povolení stavby haly jako dalšího dílčího stavebního objektu uvedeného souboru.
20. Nyní posuzovaná věc je však odlišná.
21. V této věci nabylo územní rozhodnutí právní moci 4. 7. 2009 a již při jeho vydání byla zohledněna náročnost stavby (jinak by nemohlo být vydáno s platností na 5 let). Nyní posuzovaná žádost o stavební povolení byla podána až 4. 8. 2017, t. j. 8 let po právní moci územního rozhodnutí a 3 roky po okamžiku, kdy měla jeho platnost původně skončit. Formální platnost územního rozhodnutí byla do té doby toliko uměle prodlužována stavebním povolením pro – z hlediska celé stavby – marginální stavební objekt SO 202, který navíc až do podání nyní posuzované žádosti (4. 8. 2017) stavebník neměl v reálném (nikoli jen ideovém) úmyslu postavit, neboť ještě 11. 5. 2018 opakovaně žádal o prodloužení platnosti stavebního povolení, z čehož je zřejmé, že ani se stavbou stavebního objektu SO 202 stále nezačal.
22. Z jakýchkoli námitek proti uvedené dlouhodobé konzervaci vztahů v území pak byla žalobkyně absolutně vyloučena skutečností, že v řízení o povolení stavby stavebního objektu SO 202 ani v řízení o prodlužování platnosti tohoto stavebního povolení nebyla nikdy účastnicí řízení.
23. To je ovšem v rozporu s úmyslem zákonodárce. Ten v důvodové zprávě k předcházejícímu stavebnímu zákonu č. 50/1976 Sb. (důvodová zpráva k zák. č. 183/2006 Sb. k této otázce mlčí a de facto přebírá úpravu dosavadní) totiž výslovně zdůraznil potřebu „Aby územní rozhodnutí působilo též na efektivní využívání území, musí být stanovena doba jeho platnosti.“

a „Aby nedocházelo k blokování území určeného územním rozhodnutím ke stavbě, která nebyla realizována, nebo aby nebylo znemožněno hospodárnější nebo vhodnější využití území (...).“

24. Proti časově neomezené blokaci poměrů v území se již vymezil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2016 č. j. 4 As 272/2015-53, v němž odmítl aprobovat platnost stavebního povolení z r. 1972 (kdy byla marginální část stavby i zrealizována), která měla přetrvat až do r. 2006, kdy stavebník ve stavbě pokračoval. Uvedl, že *„Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nemohou správní orgány tolerovat jakoukoli výstavbu na základě rozhodnutí starého několik desítek let, byť by bylo s ohledem na skutkové okolnosti případu nadále platné (v daném případě jen proto, že s první etapou přestavby bylo započato ve lhůtě dvou let od vydání povolení), s odůvodněním, že takové správní rozhodnutí, jehož obsah by podle současných předpisů nemohl v žádném případě zakládat oprávnění stavebníka k provádění stavební činnosti z důvodu jeho neurčitosti, lze vykládat různým způsobem, pokud nelze přesně určit, které stavební úpravy jsou s tímto rozhodnutím ve zřejmém a nezpochybnitelném rozporu. Nejvyšší správní soud totiž nesouhlasí s tím, aby platné veřejnoprávní předpisy či dlouhodobý pokojný stav byly de facto obcházeny (...). Aprobování takového závěru by mohlo vést ke značné degradaci současného stavebního zákona a v něm stanovených postupů.“*
25. Jakkoli v nyní posuzovaném případě se nejedná o konzervaci vztahů, která by trvala 30 let, krajský soud zastává názor, že nelze připustit ani konzervaci vztahů v území, která se v nyní posuzovaném případě k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí limitně blíží 10 letům, aniž by stavebník vůbec projevil svůj reálný úmysl započít se stavbou alespoň marginálního stavebního objektu, díky němuž znemožňuje potenciálním účastníkům řízení o ostatních stavebních objektech se neustálé prolongaci konzervace vztahů v území bránit.
26. Po 8 – 10 letech od vydání územního rozhodnutí je totiž nutno připustit nové přezkoumání záměru z pohledu aktuálních kritérií pro umístění stavby, včetně aktuálně platných právních předpisů na ochranu veřejných zájmů, které se nejméně v oblasti životního prostředí průběžně zpřísňují.
27. I kdyby podepsaný soud připustil formální trvání platnosti územního rozhodnutí, musel by jednak konstatovat, že umělým prodlužováním jeho platnosti tak, aby byla žalobkyně vyloučena z jakýchkoli námitek, došlo k porušení žalobkyniných práv (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jednak upozornit na to, že procesní taktika osoby zúčastněné na řízení s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem případu se ocitá nejméně na hraně zneužití práva, jemuž by soud nemohl poskytnout ochranu.
28. Krajský soud přitom nesdílí názor žalovaného o tom, že vůle stavebníka vůbec se stavbou začít, je pro potřeby prodlužování platnosti územního či stavebního rozhodnutí absolutně nerozhodná. Proti takovému názoru se zdejší soud vymezil již v rozsudku ze dne 10. 1. 2017 č. j. 65 A 52/2015-82, v němž vyslovil, že:
„(...) dospěl krajský soud k závěru, že zákonodárce vycházel z toho, že poměry v území se v průběhu času mění a není proto na místě blokovat tyto procesy změn pouhými záměry (být pravomocně umístěnými), které se v přiměřené době nedočkaly své realizace. Smyslem řízení prodloužení platnosti územního rozhodnutí je zjednodušený postup v případech, kdy nedošlo ani po takovém čase ke změnám v území, které by realizaci záměru bránily, a kdy žadatelův úmysl záměr realizovat trvá.“

Toto trvání na záměru ovšem musí mít reálný charakter. Je proti smyslu zákonné úpravy fixovat poměry v území prodloužováním platnosti územního rozhodnutí donekonečna, příp. po desítky či stovky let.

Proto krajský soud pokládá za neúnosné, aby důvodem pro takovou fixaci poměrů v území, jako je prodloužení platnosti územního rozhodnutí, bylo, že žadatel měl dosud jiné priority, a to bez toho, že by uvedl, kdy pořadí jeho priorit dospěje k realizaci předmětného záměru.

Podobně neudržitelným důvodem je skutečnost, že žadatel dosud neměl na realizaci peníze, aniž by uvedl (příp. osvědčil), že je kdy, a to v přiměřeném časovém horizontu, vůbec bude mít.

Krajský soud nezpochybňuje, že případné komplikované majetkoprávní vypořádávání může být relevantním důvodem pro prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Musí se však jednat o reálnou skutečnost, mající svůj základ ve zjištěném skutkovém stavu. Žadatel proto musí osvědčit, že se o majetkoprávní vypořádání snaží, provádí příslušné kroky směřující k tomuto cíli. Takové skutečnosti mohou být případně i známy stavebnímu úřadu z jeho činnosti, když stavební úřady jsou zpravidla i úřady vyvlastňovacími. Musí se však vždy jednat o konkrétní skutková zjištění, nikoli – jako v posuzovaném případě – o vágní, nic neříkající a zcela nepřezkoumatelný odkaz.

V opačném případě totiž stavební úřad – jak se stalo i zde – zcela rezignuje na posouzení podmínky prodloužení územní rozhodnutí stanovené v § 93 odst. 3 stavebního zákona, tj. posouzení, zda je žádost odůvodněná. Akceptací vágních tvrzení žadatele, která navíc nejsou podložena ani žádnými skutkovými zjištěními, však v nyní posuzované věci Městský úřad Šternberk a žalovaný svému poslání nedostáli a zafixovali poměry v území na dobu dalších 5 let, aniž by žadatel uvedl jedinou konkrétní skutečnost, která by mohla vést k závěru, že jeho záměr bude v přiměřeném čase realizován, příp. že žadatel vskutku činí příslušné kroky k tomu, aby se tak stalo.“

29. Tento závěr byl následně aprobován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017 č. j. 2 As 26/2017-44, v němž Nejvyšší správní soud (viz odst. 22 - 23) akcentoval, že ani stavebník liniové stavby není z pohledu stav. zák. stavebníkem nikterak privilegovaným, a to ani z důvodu vynakládání veřejných prostředků. Znovu též v odst. 19 zdůraznil, že „Při stanovování doby platnosti a jejího případného prodloužení by měl stavební úřad brát vždy v úvahu neměnnost podmínek v území po dobu platnosti rozhodnutí, kdy jeho platností je nastolena fikce trvanlivosti vztahů v území ve vztahu k umísťované stavbě. Po delší době je změna podmínek v území již pravděpodobná. Z těchto důvodů je omezena možnost stanovení delší doby platnosti než pět let. Vydané územní rozhodnutí tak zakládá určitý stav v území (viz in Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon, Komentář, 2. vyd., C. H. Beck Praha 2013, str. 398-399). Uvedené omezení platnosti územního rozhodnutí má dva důvody. Jednak zohlednění možných změn podmínek v území - za dobu delší než dva roky se mohou změnit podmínky v území a je tedy potřeba navrhovanou stavbu znovu posoudit z hlediska cílů územního plánování, a za druhé je nutné umožnit předvídatelnost rozvoje území pro majitele okolních nemovitostí. Možnost prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 3 stavebního zákona je tedy nutné považovat za výjimku z obecného časového omezení platnosti územního rozhodnutí. Povinností žadatele je proto náležitě zdůvodnit, proč by v jeho konkrétním případě měl být stav v území konzervován po další dobu.“
30. Jakkoli se pak krajský soud dále pro nadbytečnost nevěnoval argumentaci žalobkyně o potřebě a absenci posouzení vlivu na životní prostředí podle zák. č. 100/2001 Sb., pokládá

za vhodné alespoň podotknout, že právě opakovaná prolongace konzervace vztahů v území způsobem, který vylučuje z námitek potenciální účastníky řízení, jen posiluje spekulace o obcházení aktuálních zákonných požadavků na využití území.

31. Krajský soud proto uzavírá, že žalobkyně byla v tomto případě opakovaným prodlužováním platnosti územního rozhodnutí způsobem, který vylučoval její účast, poškozena na svých právech. Proto soud žalobě jako důvodné podle § 78 odst. 1 s. ř. s. vyhověl, tzn. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem o tom, že žádost o stavební povolení pro stavební objekt SO 202 ani žádné podání vedoucí k prodloužení platnosti tohoto stavebního povolení nemá již nadále za následek prodloužení platnosti územního rozhodnutí ve vztahu k jiným stavebním objektům (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. Pokud by tak krajský soud neučinil, musel by vyjádřit podiv nad komplikovaným způsobem, kterým se osoba zúčastněná na řízení snaží v současnosti dosáhnout na příslušná povolení pro stavbu dálnice v úseku Svitavy – Brno, když je obecně známo, že ta byla dokonce zahájena již 11. 4. 1939 a u nejednoho stavebního objektu bylo i započato s realizací (např. most v Moravských Knínících, most v Jevíčku, most Ostopovice, most pod hrází Brněnské přehrady, atd.); podobně v případě Pražského okruhu (válečná realizace železničního mostu Malešice – Běchovice).
33. Krajský soud současně dodává, že nezpochybňuje aktuální záměr stavebníka stavbu již realizovat. Soud ovšem předpokládá, že realizaci staveb, které by stavebníkově stavbě snad bránily, dostatečně brání již příslušné stupně územně plánovací dokumentace. Současně krajský soud upozorňuje, že k prodloužení platnosti územního rozhodnutí má primárně sloužit řízení k tomu zákonem určené (řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí), tj. řízení osobě zúčastněné na řízení známé (jak je soudu známo z již odkazovaného spisu sp. zn. 65 A 52/2015). V takovém řízení by žalobkyně byla jeho účastnicí a mohla by uplatňovat své námítky směřující k ochraně jejích zájmů, z čehož ovšem byla dosavadním postupem vyloučena.
34. Z důvodu procesní ekonomie se již podepsaný soud nezabýval ostatními žalobními body. Ani jejich posouzení totiž nemůže zvrátit zrušující výrok tohoto rozsudku.
35. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná a vzniklo jí tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně tvoří:
 - a) zaplacený soudní poplatek 3 000 Kč
 - b) náklady právního zastoupení advokátem
 - 1) odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3 100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby:
 - 1) příprava a převzetí věci
 - 2) sepsání žaloby
 - 3) replika ze dne 7. 2. 2021
 - 4) účast u jednání

§ 7, § 9 odst. 4 písm. d)
vyhl. č. 177/1996 Sb. 12 400 Kč

▫) paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. ▫)	§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.	1 200 Kč
▫) náhrada za čas advokáta promeškaný cestou k jednání a zpět ve výši 100 Kč / započatou půlhodinu, v rozsahu 16 půlhodin	§ 14 vyhl. č. 177/1996 Sb.	1 600 Kč
▫) cestovné za cestu advokáta k jednání a zpět při užití osobního motorového vozidla, ujetí 752 km, základní náhradě 4,40 Kč/km, spotřebě 4,8 l nafty / 100 km, ceně nafty 27,20 Kč / l		3 309 Kč 982 Kč
<i>Celkem</i>		<i>22 491 Kč</i>

Pokud advokát uplatňoval další úkon právní služby – poradu s žalobkyní dne 15. 1. 2021, nedoložil, že by tato porada trvala déle než hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) vyhl. č. 177/1996 Sb.]. Soud proto uložil žalovanému zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „o. s. ř.“) k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

36. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 5 s. ř. s., když soud této osobě v řízení neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné mimořádné důvody, které by přiznání náhrady nákladů řízení této osobě odůvodňovaly.

Poučení:

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

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 17. února 2021

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu