



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen JUDr. Karlem Sochořem, advokátem se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, adresa pro doručování: Mánesova 13, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. HORNBACH Immobilien HK s. r. o., se sídlem Chlumecká 2398, Praha 9, Horní Počernice, zastoupena JUDr. Martinem Kubánkem, advokátem se sídlem nám. Republiky 1079/1a, Praha 1, 2. J. S., a 3. V. K., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2006, č. j. KUOK/124835/2006-2/500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2007 - 72,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 77/2007 - 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Společnost HORNBACH Immobilien HK s. r. o. podala dne 21. 2. 2005 u Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o stavební povolení na stavbu „Obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc – Rolsberská ulice“. V průběhu řízení došlo ke zrušení územního rozhodnutí, o němž se žádost o vydání stavebního povolení opírala. Z tohoto důvodu rozhodl správní orgán I. stupně o přerušení řízení. Poté, co nově vydané územní rozhodnutí o umístění stavby

nabylo právní moci, pokračoval správní orgán I. stupně v řízení o stavebním povolení. Správní orgán I. stupně žádosti vyhověl a vydal stavební povolení č. j. OPS/1145/2005/Ber ze dne 10. 10. 2006 (veřejná vyhláška vyvěšena na úřední desku dne 11. 10. 2006). Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, avšak Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) všechna podaná odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce dne 23. 2. 2007 žalobu ke krajskému soudu, v níž argumentoval množstvím vad procesní i hmotněprávní povahy, ke kterým mělo dojít v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně i před stěžovatelem. Krajský soud rozhodnutí stěžovatele v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil. V odůvodnění uvedl, že shledal závažnou vadu správního řízení, ke které přihlédl z úřední povinnosti a jež je takové intenzity, že znemožňuje přezkum rozhodnutí dle v žalobě vytýčených žalobních bodů. Tato vada řízení spočívá ve skutečnosti, že územní rozhodnutí, na jehož podkladě bylo vydáno rozhodnutí stěžovatele, dosud nenabylo právní moci, neboť rozhodnutí vydané stěžovatelem ve věci odvolání proti územnímu rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008, č. j. 22 Ca 328/2006 - 72. Na vzniklou situaci je třeba pohlížet tak, že v době vydání rozhodnutí stěžovatele ve věci stavebního povolení zde neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí. Z tohoto důvodu nemohl stěžovatel provést v odvolacím řízení přezkum souladu žádosti žalobce o vydání stavebního povolení s podmínkami stanovenými v územním rozhodnutí, jak to příkazuje § 62 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Stavební povolení přitom nemůže obstát samostatně bez územního rozhodnutí, neboť ve stavebním řízení nelze uplatňovat námitky, jež mohly být uplatněny v územním řízení (§ 61 stavebního zákona).

II.

[3] Stěžovatel ve své včasné kasační stížnosti, kterou na výzvu soudu doplnil podáním ze dne 2. 12. 2008, uvádí, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně uvádí, že v době vydání rozhodnutí stěžovatele existovalo územní rozhodnutí, zákonná podmínka dle § 62 odst. 1 písm. a) stavebního zákona splněna byla. Vadou řízení by mohla být pouze absolutní neexistence územního rozhodnutí v době vydání stavebního povolení. Domnívá se, že krajský soud porušil § 6 o. s. ř., neboť nepostupoval v součinnosti se všemi účastníky řízení, aby jim poskytl rychlou a účinnou ochranu práv. Stěžovatel totiž nebyl soudem dotázán, zda již nebylo vydáno nové územní rozhodnutí, a spokojil se s konstatováním, že stavební povolení nemůže obstát bez územního rozhodnutí. Soud zrušil jen rozhodnutí odvolací, čímž dal najevo, že vadu lze napravit v odvolacím řízení. Soud odmítl projednat žalobu meritorně, čímž porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces. Stěžovatel přitom podal proti rozsudku krajského soudu ve věci zrušeného územního rozhodnutí kasační stížnost, navíc vydal dne 20. 6. 2008 nové rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí (toto bylo opět napadeno žalobou ke krajskému soudu). Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 24. 7. 2008 uvádí, že odůvodnění kasační stížnosti je zmatečné, stěžovatel se zjevně v nastalé procesní situaci, kterou sám vyvolal, neorientuje. Upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53, z něhož dovozuje, že nemůže existovat stavební povolení bez územního rozhodnutí. Úlohou stavebního řízení je totiž kontrola splnění podmínek územního rozhodnutí. Jinak by mohlo dojít k situaci, že bude existovat stavební povolení, ačkoliv návrh na vydání územního rozhodnutí bude v pokračujícím územním řízení zamítnut. Uvedená hypotetická situace popírá smysl stavebního práva, totiž regulaci výstavby. Na závěr žalobce navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl.

III.

[5] Usnesením ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008 - 105, rozhodl Nejvyšší správní soud o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tak, že jej nepřiznal.

IV.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil stěžovatelovy námitky, že krajský soud zatížil své řízení vadami s vlivem na zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] (IV/1). Následně posoudil správnost právního názoru krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], že zrušení pravomocného územního rozhodnutí poté, co bylo v návaznosti na něj vydáno stavební povolení, má za následek zatížení rozhodnutí o stavebním povolení vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí (IV/2).

IV/1

[8] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud tím, že neprojednal žalobu meritorně, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces. K tomu je nutno v obecné rovině poukázat na stanovisko pléna Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999, Sb. n. a u., sv. 16, st. 9, s. 375), dle něhož „[p]okud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.“

Stěžovatel se tak nemůže dovolávat porušení práva na spravedlivý proces, neboť není jeho adresátem.

[9] Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom bodě, že krajský soud neprojednal věc meritorně. Soud jednal o věci samé a meritorně o ní rozhodl rozsudkem, na čemž nic nemění skutečnost, že rozhodnutí stěžovatele zrušil pro procesní vadu. Za procesní rozhodnutí, které je opakem rozhodnutí meritorního, je nutno považovat rozhodnutí o odmítnutí žaloby či o zastavení řízení, to však není tento případ. Námitka je tedy nedůvodná.

[10] Pokud se snad stěžovatel domnívá, že mělo být zrušeno i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je takováto námitka neopodstatněná. Rozšířený senát NSS totiž ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, uvedl: „[N]a zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá žalobce před krajským soudem právní nárok. Z absence nároku plyne absence povinnosti krajského soudu rozhodnout o (ne)zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku soudního rozsudku, a to bez ohledu na to, že se zrušení tohoto rozhodnutí žalobce ve svém podání taktéž domáhá“ (všechna cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[11] Krajský soud neporušil § 6 o. s. ř., když se nedotázal stěžovatele, zda nevydal nové územní rozhodnutí. Tato skutečnost byla s ohledem na názor, který krajský soud ve svém rozsudku vyjádřil, nepodstatná. Jestliže by územní rozhodnutí opětovně nabylo právní moci v důsledku vydání nového rozhodnutí o odvolání, nemohla tato skutečnost mít žádný vliv na závěr, zda v době vydání stavebního povolení existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Tato námitka tak je nedůvodná.

IV/2

[12] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu vedeného k územnímu řízení, který má zdejší soud k dispozici v souvislosti s řízením o kasační stížnosti sp. zn. 1 As 68/2008, že dne 14. 10. 2003 vydal Magistrát města Olomouce územní rozhodnutí č. j. ÚSO/958/2003/Voj. To nabylo právní moci dne 26. 2. 2004 v souvislosti s rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 4. 2. 2004, č. j. OSR/6410/03-SŘ/4164/Ma, kterým byla zamítnuta podaná odvolání. Územní rozhodnutí však pozbylo právní moci v důsledku zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu Krajským soudem v Ostravě rozsudkem ze dne 13. 10. 2005, č. j. 22 Ca 175/2004 - 55 (ze spisu není patrné, kdy nabyl rozsudek krajského soudu právní moci, což však není pro účely tohoto řízení rozhodné). Následně bylo vydáno nové územní rozhodnutí, a to dne 18. 4. 2006, č. j. ÚSO/958/2003/Voj, proti kterému byla podána odvolání, o nichž rozhodl krajský úřad rozhodnutím ze dne 29. 6. 2006, č. j. KUOK/66857/2006-2/500. Územní rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 15. 7. 2006 a pozbylo ji až dne 20. 5. 2008, kdy nabyl právní moci rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008, č. j. 22 Ca 328/2006 - 72, kterým bylo zrušeno rozhodnutí krajského úřadu a věc mu vrácena k dalšímu řízení (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126). Z výše uvedeného je zjevné, že zde bylo pravomocné územní rozhodnutí v době od 26. 2. 2004 do nabytí právní moci

rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 10. 2005 (tedy pravděpodobně do konce roku 2005) a pak opět v době od 15. 7. 2006 do 20. 5. 2008. Stavební povolení, které je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, bylo vydáno 11. 10. 2006, rozhodnutí o odvolání pak 27. 12. 2006, právní moci nabylo 11. 1. 2007.

[13] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že žádost o vydání stavebního povolení byla podána za existence pravomocného územního rozhodnutí. V průběhu řízení sice nastala fáze, kdy zde pravomocné územní rozhodnutí nebylo (řízení o stavební povolení bylo z tohoto důvodu přerušeno), avšak v okamžiku vydání stavebního povolení správním orgánem I. stupně i rozhodnutí stěžovatele již opět existovalo pravomocné územní rozhodnutí.

[14] V rámci stavebního řízení byl stavební úřad povinen dle § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (starý stavební zákon) přezkoumat, zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí. Pokud dokumentace nesplňovala podmínky územního rozhodnutí, byl stavební úřad povinen vyzvat stavebníka k doplnění dokumentace, popř. k jejímu uvedení v soulad s podmínkami územního rozhodnutí (§ 60 odst. 1 starého stavebního zákona). Jestliže tak stavebník neučinil ve stanovené lhůtě, stavební úřad řízení zastavil (§ 60 odst. 2 starého stavebního zákona). Dle § 140 starého stavebního zákona se na řízení subsidiárně aplikoval správní řád. Ačkoliv stavební povolení bylo vydáno již za účinnosti nového správního řádu, přesto se na stavební řízení s ohledem na přechodná ustanovení nového správního řádu (§ 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) vztahoval zákon č. 71/1967 Sb. (starý správní řád). Ten v § 46 stanoví, že rozhodnutí musí být v souladu se zákony a musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu, přičemž se vychází ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování správního orgánu. V době rozhodování správního orgánu I. stupně i stěžovatele existovalo pravomocné územní rozhodnutí, čili bylo možné provést přezkum souladu dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí, taktéž byly dány podmínky pro aplikaci § 61 odst. 1 starého stavebního zákona (nepřihlížení k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení).

[15] Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha, C.H. Beck 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko *ex nunc*, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady z pohledu vztahu jedinec – správní orgán je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nálezní ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69). Jedinou výjimku představuje skupina nicotných aktů, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit právní následky ani v minulosti. Prohlášení nicotnosti, které jen formálně odstraňuje neexistující akt, proto působí *ex tunc* (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, část V., též pod č. 793/2006 Sb. NSS).

[16] Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, v tomto případě stěžovatele (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ke dni 21. 12. 2006, kdy bylo vyhotoveno rozhodnutí stěžovatele (vyvěšeno na úřední desku dne 27. 12. 2006), kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně, existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Ani následné zrušení územního rozhodnutí krajským soudem nemá vliv na skutečnost, že v době vydání rozhodnutí stěžovatele ve stavebním řízení zde bylo územní rozhodnutí. Nemůže se tak jednat o vadu rozhodnutí stěžovatele, krajský soud proto pochybil, když z tohoto důvodu zrušil rozhodnutí stěžovatele.

[17] Pokud žalobce ve svém vyjádření odkazuje na rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53 (též pod č. 784/2006 Sb. NSS), nutno upozornit, že právní názor tam vyslovený není s právě uvedeným právním názorem nijak v rozporu. V tomto rozsudku totiž zdejší soud odmítl názor o bezpředmětnosti vydání územního rozhodnutí za situace, kdy stavba je již realizována. To vyvodil zejména z toho, že územní rozhodnutí je ve vztahu ke stavebnímu povolení, resp. kolaudačnímu rozhodnutí typickým řetězcím se správním aktem (srov. k tomu též bod [22] níže). Z uvedeného rozsudku však nelze nijak dovodit, že by zrušení územního rozhodnutí soudem bez dalšího znamenalo nutnost soudního zrušení všech správních aktů na zrušené územní rozhodnutí navazujících.

V.

[18] V následujícím řízení se krajský soud meritorně vypořádá s žalobními námitkami, které žalobce ve své žalobě včas a řádně uplatnil.

[19] Nejvyšší správní soud obecně vnímá potřebu krajského soudu vypořádat se se zrušením územního rozhodnutí a promítnout tuto skutečnost do stavebního řízení. Úvaha krajského soudu o interakci mezi územním rozhodnutím a stavebním povolením je samozřejmě v obecné rovině správná, avšak konkrétní procesní mechanismus zohlednění této skutečnosti má být zcela odlišný. Nejvyšší správní soud se cítí povinen poskytnout odpověď na tuto otázku, která je samotnou podstatou rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv tak může učinit pouze jako *obiter dictum*.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že rozsudkem ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, zrušil rozsudek krajského soudu, kterým tento zrušil rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí odvolání proti územnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však zároveň aproboval právní názor krajského soudu, který jej vedl ke zrušení rozhodnutí stěžovatele ve věci územního rozhodnutí. Jelikož je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve výše označeném rozsudku, lze mít za nepochybné, že opětovně zruší rozhodnutí stěžovatele, čímž znovu nastane situace, že nebude existovat pravomocné územní rozhodnutí. Správní orgán proto bude muset pokračovat v územním řízení, a to dle starého stavebního zákona. Přejícná ustanovení k zákonu č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon) totiž v § 190 odst. 3 stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. před 1. 1. 2007) se dokončí podle dosavadních

právních předpisů, přičemž na tento případ se nevztahuje žádná z výjimek předvídaných tímto ustanovením. Územní řízení bylo zahájeno dne 27. 6. 2003, tj. přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona, na čemž nic nemění ani skutečnost, že bylo dvakrát pravomocně ukončeno rozhodnutím stěžovatele. Jestliže správní soud zruší pravomocné rozhodnutí, vrací se věc do stádia odvolacího řízení (popř. řízení v I. stupni), přičemž správní orgány jsou povinny řízení opětovně ukončit vydáním nového rozhodnutí. Řízení se stále vede o původní žádosti, jejímž podáním se datuje zahájení územního řízení (§ 18 odst. 2 starého správního řádu).

[21] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu, že za situace, kdy bylo územní rozhodnutí zrušeno, je potřeba dokončit územní řízení meritorně, a to ačkoliv je stavba již dokončena. Existuje totiž vazba mezi územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím. V kolaudačním řízení se tak posuzuje nejen soulad skutečného provedení stavby se stavebním povolením, ale též s podmínkami územního rozhodnutí (viz např. žalobcem cit. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53, viz více bod [17] shora; obdobně rozsudek č. j. 6 As 45/2005 - 188 cit. v bodě [15] shora). Na tuto věc tak nelze aplikovat § 94 odst. 5 nového stavebního zákona, který stanoví, že pokud dojde ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení, nevydává se nové územní rozhodnutí. Dle aplikovatelné právní úpravy tedy musí pokračovat řízení o územním rozhodnutí, jež bude ukončeno vydáním nového rozhodnutí.

[22] Pokud jde o samotné stavební povolení, to je obsahově závislé na územním rozhodnutí (viz bod [14] shora). Jedná se o typické řetězíci se správní akty, kde na územní rozhodnutí a v závislosti na něm navazuje vydání stavebního povolení; zamýšlenou činnost (zde stavbu uvedenou v bodě [1] shora) lze realizovat výlučně v případě pozitivní povahy všech rozhodnutí. Dle § 140 starého stavebního zákona (obdobně i § 192 nového stavebního zákona) se na řízení vedená dle stavebního zákona použije podpůrně správní řád. Přechodná ustanovení k novému správnímu řádu stanoví, že ačkoliv bylo řízení pravomocně skončeno před účinností nového správního řádu, postupuje se při obnově řízení podle nového správního řádu, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit (§ 179 odst. 2). Za použití argumentu *a minori ad maius* lze dospět k závěru, že jestliže se při obnově řízení postupuje dle nového zákona v případě, kdy řízení bylo pravomocně skončeno za účinnosti starého zákona, tím spíše se bude dle nového zákona postupovat i tehdy, kdy bylo řízení pravomocně skončeno již za účinnosti nového zákona, jako je tomu i v tomto případě. Nový správní řád připouští obnovu řízení mj. tehdy, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno (§ 100 odst. 1 písm. b)). Jak již bylo uvedeno, lze na územní rozhodnutí nahlížet jako na podklad stavebního povolení, jestliže tedy bylo zrušeno či změněno, zakládá to důvod pro obnovu stavebního řízení. Tento mechanismus umožní promítnout případnou změnu podmínek územního rozhodnutí do stavebního řízení, v němž budou vyvozeny příslušné důsledky.

[23] Výše popsany mechanismus je současně jedinou možností, jak naplnit i ústavněprávní dimenzi této otázky. Nelze totiž zapomínat, že v územním i stavebním řízení se rozhoduje nejenom o právech a povinnostech žadatele, ale také v něm mohou být dotčena práva ostatních účastníků řízení. Starý stavební zákon byl postaven na návaznosti

jednotlivých procesů a řízení, počínaje pořizováním územního plánu, přes územní řízení, stavební řízení a konče kolaudačním řízením. Každá z těchto fází má svůj vlastní předmět, který se liší od předmětů ostatních řízení. Všechny se vyznačují zavedením prvků koncentrace řízení a omezují okruh námitek, které lze v jejich průběhu vznášet. To souvisí právě s odlišností předmětu řízení, a tak se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly anebo mohly být vzneseny v územním řízení, při projednávání regulačního či územního plánu (§ 61 odst. 1 věta třetí starého stavebního zákona, viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81, ve věci *Okresní soud v Karlových Varech*). Uvedené řešení je akceptovatelné, protože účastníci fakticky měli možnost uplatnit vyloučený okruh námitek v předchozím řízení či procesních postupech; pakliže byly řádně uplatněny, byl příslušný správní orgán či orgán územního samosprávného celku povinen námitky projednat, rozhodnout o nich a své rozhodnutí řádně odůvodnit. Stavební úřad vedoucí stavební řízení nemá žádný prostor pro diskreci, zda námitku projedná či k ní přihlížet nebude, neboť mohla být předmětem územního řízení, projednání regulačního či územního plánu. Pokud by stavební úřad posoudil chybně přípustnost uplatněné námítce, zatížil by řízení vadou, která by mohla mít v konkrétním případě vliv na zákonnost rozhodnutí.

[24] Velmi často vznášejí účastníci stavebního řízení námitky, které svým obsahem náleží do řízení územního, a proto k nim stavební úřady s poukazem na § 61 odst. 1 starého stavebního zákona nepřihlížejí. Jestliže je však následně územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků za úpravy dle starého stavebního zákona rozhodnuto v územním řízení odlišně. Pokud by jim bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost musí vést k obnově stavebního řízení, neboť se změnila podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat. V opačném případě by nebylo respektováno právo účastníků řízení na řádné projednání a rozhodnutí o námitkách, kterými se brání před zásahy stavebního záměru do své právní sféry.

[25] Podle § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona stavební úřad během stavebního řízení nepřihlíží k námitkám uplatněným v územním řízení. Tato norma pochopitelně implikuje, že o námitce *bylo* v územním řízení nějakým způsobem rozhodnuto, což mohlo mít vliv též na stanovení podmínek územního rozhodnutí, a potažmo tedy i na navazující stavební řízení. Jestliže však je následně posouzena námitka v pokračujícím územním řízení odlišně, musí se tato změna „přelít“ v řetězci i do navazujících řízení. Jenom jestliže je tato propustnost mezi řízeními zajištěna, lze hovořit o skutečném a věcném projednání námítce. Pokud by zrušení pravomocného územního rozhodnutí nevedlo k pokračování územního řízení a vydání nového územního rozhodnutí by neznamenal obnovu stavebního řízení (samozřejmě pouze při splnění všech podmínek obnovy řízení), ztratila by smysl i norma obsažená v § 61 odst. 1 větě třetí starého stavebního zákona. Námitky uplatněné osobou, která je účastníkem jak územního, tak stavebního řízení, musí být vypořádány komplexně, přičemž rozdělení celého procesu do několika samostatných fází (územní řízení, stavební řízení) tomuto požadavku nemůže stát v cestě. V opačném případě by správní orgány a potažmo i soudy odmítly poskytnout ochranu základním právům jedince (ochrana vlastnického práva, právo na spravedlivý proces), čímž by porušily čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. února 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu