



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **H. K.**, zast. Mgr. Martinem Kolářem, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 559/28, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 2. 2021, č. j. 39 A 10/2020 – 100,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 2. 2021, č. j. 39 A 10/2020 – 100, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasačními stížnostmi se žalovaný (dále „stěžovatel a“) a osoba zúčastněná na řízení (dále „stěžovatel b“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 14. 8. 2020, č. j. 29/2020 – 120 - STSP/18, ve věci stavebního povolení stavby „I/19 Chýnov“.

[2] Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2020, č. j. 29/2020 – 120 - STSP/18, jímž bylo zamítnuto její 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.

[3] V žalobě žalobkyně především namítala, 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; stavební povolení bylo vydané na jediný stavební objekt „SO 202 – Podchod pro pěší 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). Má rovněž za to, že nepostačuje podat včas žádost o stavební povolení, naopak stavební povolení musí nabýt v zákonem stanové lhůtě i právní moci. Dále namítla, že stěžovatel b) obchází zákon tzv. salámovou metodou, pokud si nechal stavební povolení na stavební objekt SO 202 již třikrát prodloužit, čímž – ač ničeho stavět nechtěl – opakovaně účelově prodlužoval platnost územního rozhodnutí; tímto způsobem tak opakovaně vyloučil žalobkyni z možnosti uplatňovat své námitky, neboť ve stavebním řízení o stavebním objektu SO 202 není žalobkyně účastnicí řízení. Namítla, že žádost stěžovatele b) ze dne 11. 5. 2018 neobsahovala prakticky žádné důvody pro prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Uvedeným postupem stěžovatel b) dosáhl 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] **Krajský soud** z obsahu správních spisů 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.

[5] Krajský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že v době platnosti územního rozhodnutí musí stavební povolení nabýt právní moci; § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona pokládá krajský 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; odkázal v tomto směru na rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2019 č. j. 4 As 12/2018-111, který se výkladem daného ustanovení podrobně zabýval (odst. 32 – 37).

[6] Krajský soud se dále zabýval otázkou zachování platnosti územního rozhodnutí. Stěžovatelé se v této souvislosti dovolávali rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, č. j. 45 A 66/2012 – 144; se závěry uvedeného rozsudku o naprosto neomezené platnosti územního rozhodnutí v případě povolení stavby jakéhokoli dílčího stavebního objektu se krajský soud neztotožnil, poukázal na to, že se jedná o názor, který

pokračování

nebyl nikdy Nejvyšším správním soudem aprobován, rozsudek Krajského soudu v Praze nebyl ani publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Má naopak za to, že otázku zachování platnosti územního rozhodnutí je třeba posuzovat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu, jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2017, č. j. 8 As 112/2016 - 60 (odst. 20). Krajský soud konstatoval, že 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. Dále krajský soud poukázal na odlišnost nyní pojednávané věci.

[7] Krajský soud konstatoval, že územní rozhodnutí nabylo 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. Z jakýchkoli námitek proti uvedené dlouhodobé konzervaci vztahů v území 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; takový postup shledal krajský soud rozporný s úmyslem zákonodárce; poukázal rovněž na rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 272/2015 - 53, který se vymezil proti časově neomezené blokaci poměrů v území.

[8] Krajský soud konstatoval, že nelze připustit 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. Dle názoru krajského soudu 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 zpříšňují. Krajský soud rovněž dodal, že i kdyby 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 jejích práv (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jednak upozornit na to, že procesní taktika stěžovatele b) s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem případu se ocitá nejméně na hraně zneužití práva, jemuž by soud nemohl poskytnout ochranu.

[9] Krajský soud se rovněž vymezil proti názoru stěžovatele a), že vůle stavebníka vůbec se stavbou začít je pro potřeby prodlužování platnosti územního či stavebního rozhodnutí absolutně nerozhodná; odkázal na svůj rozsudek ze dne 10. 1. 2017, č. j. 65 A

52/2015 - 82, který byl následně aprobován Nejvyšším správním soudem v rozsudku 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 stavebního zákona stavebníkem nikterak privilegovaným, a to ani z důvodu vynakládání veřejných prostředků.

[10] Jakkoli se krajský soud dále pro nadbytečnost nevěnoval argumentaci žalobkyně o potřebě a absenci posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., podotkl, 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. Krajský soud proto uzavřel, že žalobkyně byla v tomto případě opakovaným prodlužováním platnosti územního rozhodnutí způsobem, který vylučoval její účast, poškozena na svých právech. Proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení se závazným právním názorem, 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.

Kasační stížnost stěžovatele a)

[11] Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku související se zachováním platnosti územního rozhodnutí. Uvádí, že krajský soud sám potvrdil, že platnost územního rozhodnutí by nebyla zachována v případě, že by v době platnosti územního rozhodnutí byla podána žádost o stavební povolení, avšak v důsledku existence některého z důvodů uvedené ho v § 66 odst. 1 správního řádu by došlo k zastavení stavebního řízení, tedy nedošlo by k vydání pravomocného stavebního povolení; to ostatně vyplývá i s odkazovaného rozsudku NSS sp. zn. 4 As 12/2018. Stěžovatel dále poukazuje na soudem uváděný rozsudek NSS sp. zn. 8 As 112/2016, který se zabývá vztahem stavby výrobní a skladovací haly a stavby dešťové kanalizace; obě části stavby jsou hodnoceny z pohledu jejich vzájemné funkční podmíněnosti. Rozsudek NSS konstatuje, že provedení „dílní stavby dešťové kanalizace v souladu s vydaným stavebním povolením 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 stavby dešťové kanalizace a výrobní a skladovací haly zachována též platnost územního rozhodnutí pro účely žádosti o stavební povolení podané právě i vůči stavbě hlavní. V odst. 20 rozsudku NSS, který krajský soud v napadeném rozsudku necituje, se však uvádí: „*Nejvyšší správní soud si je vědom závěrů, jež vyslovil v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 9 As 33/2011-151, na něž poukazovali i stěžovatelé, že 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 umísťované 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. Otázku zachování platnosti územního rozhodnutí je však třeba posuzovat vždy s ohledem na individuální okolnosti případu. Za situace, kdy jsou na základě platného územního rozhodnutí pravomocně povoleny některé vedlejší stavby funkčně, prostorově, ale i časově související se stavbou hlavní, v tomto konkrétním případě v podstatě podmiňující její provedení, neshledal Nejvyšší správní soud*

pokračování

rozumné důvody, pro které by mělo být vyvoláno nové územní řízení o umístění stavby, Výrobní a skladovací hala, přístřešek, zpevněné plochy, opěrná zeď' (...) na pozemku parc. č. X, X, j, X, jež byla předmětem řízení o stavebním povolení.“

[12] Stěžovatel uvádí, že krajský soud konstatoval v odst. 21 rozsudku, že stavební objekt „SO 202“ má marginální povahu, aniž by však tuto svou úvahu jakkoliv konkretizoval či rámcově stanovil pravidla pro posuzování charakteru takových stavebních objektů. S tímto závěrem soudu pak bezprostředně souvisí odst. 31 rozsudku soudu, v němž se uvádí, že žádost o vydání stavebního povolení pro stavební objekt „SO 202“ nemá za následek prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Stěžovatel se domnívá, že v těchto částech je rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovateli není známa žádná přílehlavá judikatura, jejímž předmětem by bylo poměrování povahy stavebních objektů. Rovněž stávající právní úprava nepodmiňuje zachování platnosti územního rozhodnutí stavby hodnocením charakteru dílčích stavebních objektů. Stěžovatel dodává, že stavební objekt „SO 202“ tvoří spolu s ostatními stavebními objekty jeden funkční celek a prostorově souvisí se stavbou pozemní komunikace, která byla do předmětného území umístěna územním rozhodnutím vydaným mj. na základě prokázání souladu umísťované stavby s územně plánovací dokumentací, která závazně a nezpochybnitelně stabilizuje využití území pro daný účel, s nímž je předmětná stavba souladná.

Kasační stížnost stěžovatele b)

[13] Stěžovatel s právním posouzením krajského soudu nesouhlasí a tvrdí, že závěry krajského soudu jsou v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu; uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Na rozdíl od krajského soudu je přesvědčen, že územní rozhodnutí nepozbylo platnosti.

[14] Stěžovatel jakožto stavebník požádal ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí o vydání stavebního povolení na stavbu „SO 202 – Podchod pro pěší č. 2“, která funkčně a prostorově souvisí s hlavní stavbou obchvatu. Tato povolená stavba je jedním ze tří mostních objektů, které se na stavbě nacházejí. Jedná se o podchod pro pěší a cyklisty pod nově budovaným obchvatem. Tím dojde k velmi výraznému zvýšení bezpečnosti. Podchod bude vybudován v místě stávající silnice II. třídy, která bude v rámci stavby přebudována na cyklostezku a v obci se z ní stane pouze místní komunikace. V rámci stavby pak bude vybudována v délce asi 800 metrů nová silnice II. třídy.

[15] Územní rozhodnutí na projekt „Přeložka silnice I/19 Chýnov“ nabylo právní moci dne 4. 7. 2009. K tomu stěžovatel pro větší přehled doplňuje, že územní rozhodnutí se týkalo projektu výstavby v širším rozsahu zahrnujícím vedle stavebního povolení napadeného ze strany žalobkyně a již vydaného stavebního povolení na objekt „SO 202“ také řadu dalších stavebních objektů (zejména výstavbu dalších souvisejících pozemních komunikací II. a III. třídy, vodohospodářských staveb a inženýrských sítí v oblasti elektroenergetiky a plynárenství – tj. souboru staveb), které jsou předmětem separátních stavebních řízení, resp. územních souhlasů vedených odlišnými stavebními úřady, přičemž některé druhy staveb lze provádět na základě územního rozhodnutí, jak tomu bylo též v posuzovaném případě. V tomto ohledu není prakticky ani právně možné, aby stavebník

vedl jedno stavební řízení vyčerpávající celý rozsah územního rozhodnutí. (Stěžovatel jakožto stavebník zažádal ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí nejprve o povolení stavby „SO 202 – Podchod pro pěší č. 2“, a to zejména proto, že původním záměrem pro realizaci stavby bylo v tomto místě zahájit práce v předstihu kvůli složitým geologickým poměrům a překládkám sítí. V té době stěžovatel vycházel z předpokladu, že do jednoho roku bude zahájena celá stavba. Stěžovatel současně po celou dobu činil a do dnešního dne činí nezbytné úkony za účelem zajištění výstavby ostatních částí projektu, které nejsou předmětem daného řízení – pro tyto účely stěžovatel již v předcházející fázi řízení odkazoval zejména na objekty SO 401, SO 402, SO 404 a SO 411, kde již byly vydány kolaudační souhlasy s užíváním stavby. Při tom předpokladem vydání příslušných kolaudačních souhlasů je platné územní rozhodnutí, z čehož plyne, že předběžná otázka platnosti územního rozhodnutí byla v daných případech ze strany stavebního úřadu opakovaně kladně posouzena. V tomto postupu tedy nelze spatřovat obcházení zákona, jak opakovaně namítala žalobkyně v předcházející fázi řízení, neboť stěžovatel činil a činí veškeré nutné kroky k realizaci projektu v plném rozsahu. Některé druhy staveb je možné provádět na základě územního rozhodnutí a zahájením provádění takové stavby v době platnosti územního rozhodnutí je jeho platnost zachována [§ 93 odst. 4 písm. b) stavebního zákona].

[16] Dle stěžovatele je právem stavebníka disponovat s předmětem stavebního řízení. To je v rozsáhlých stavebních projektech standardní a často i nezbytné, neboť to umožňuje efektivně alokovat dostupné zdroje s ohledem na vyvíjející se právní stav, kapacity a dostupné zdroje a s tím související koordinaci dodavatelů jednotlivých částí projektu. Zvláštní situace byla před novelou stavebního zákona (zákonem č. 225/2017 Sb.) u liniových staveb, kdy bylo vyžadováno prokázání vlastnického práva, práva založeného smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku k žádosti o stavební povolení. To znamená, že k povolení liniové stavby pozemní komunikace musel stavebník prokázat v daném případě vlastnické právo ke všem pozemkům, na kterých by stavební objekt „hlavní“ stavby pozemní komunikace umístěn. To si bezesporu vyžadovalo značné časové nároky na majetkoprávní přípravu stavby, na výkup pozemků, včetně možnosti uplatnění vyvlastnění. Právě tato časová náročnost v přípravě stavby byla objektivním důvodem prodlužování etapy přípravy mezi územním rozhodnutím a stavebním povolením. U těch stavebních objektů, u kterých stavebník měl potřebná práva, která musel podle zákona doložit k žádosti o stavební povolení, mohl žádat separátní stavební povolení, nehledě na možnost zahájit provádění těch druhů staveb, u kterých k jejich „povolení“ stačilo územní rozhodnutí. Uvedená neúnosná situace se pro investory veřejně prospěšných staveb, u kterých je možné potřebná práva vyvlastnit, byla změněna až novelou stavebního zákona, která umožňuje podat žádost o stavební povolení bez souhlasu dotčeného vlastníka a bez prokázání potřebného práva. Stěžovatel proto musel před podáním žádosti o stavební povolení stavby přeložky silnice I/19 (SO 101) dne 4. 8. 2017 v souladu s požadavky zákona prokázat vlastnické právo ke všem pozemkům, dotčených umístěním této liniové stavby. Nic mu ale nebránilo v rámci organizace výstavby požádat dříve o povolení staveb (stavebních objektů) na pozemcích, ke kterým již tato práva měl, nebo zahájit provádění staveb která již nevyžadovala povolovací rozhodnutí nebo jiný úkon podle stavebního zákona. To se stalo právě v případě stavebního objektu „SO 202 – Podchod pro pěší č. 2“ a následně provádění přeložek vedení distribuční soustavy elektřiny a plynu a vedení elektronických komunikací. Postup

pokračování

stěžovatele tak odpovídal standardům přípravy a provádění staveb pozemních komunikací, které byly dány rámci zákonné úpravy.

[17] Nastíněný postup dle stěžovatele aprobejuje též judikatura správních soudů. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 8 As 112/2016 - 60, ze dne 29. 6. 2017, dovodil, že v případě umístění „souboru staveb“, kterým se rozumí: „více staveb vzájemně funkčně a prostorově souvisejících, v nichž lze rozlišit stavbu hlavní a vedlejší či doplňkovou,“ má stavební povolení jen jedné z takových staveb za následek zachování platnosti územního rozhodnutí i ve zbylém rozsahu (v daném případě se jednalo o vztah mezi výrobní halou na straně jedné a dešťovou kanalizací na straně druhé, co do poměru, resp. rozsahu jednotlivých staveb tedy srovnatelnou situaci); v tomto případě přitom bylo nejprve požádáno o stavební povolení na související stavbu, tj. dešťovou kanalizaci nikoli na stavbu hlavní. Stejně posoudil Krajský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 13. 11. 2014, č. j. 45 A 66/2012 - 144, Sb. NSS 6698/2014, případ stavby rodinného domu na straně jedné a příjezdové komunikace na straně druhé, které byly také předmětem separátních stavebních povolení, ale téhož územního rozhodnutí; ačkoli byl v tomto případě aplikován původní stavební zákon, obsahoval tento co do obsahu totožné pravidlo. V poslední řadě lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 As 384/2017 - 79; jakkoli v daném případě Nejvyšší správní soud přímo neposuzoval otázku zachování platnosti územního rozhodnutí u souboru staveb, zabýval se toutéž otázkou v předcházející fázi Městský soud v Praze, který uvedl: „Závěrem se městský soud zabýval namítaným pozbytím platnosti územního rozhodnutí ve smyslu § 93 odst. 1 stavebního zákona. Podle § 93 odst. 4 stavebního zákona územní rozhodnutí nepozbude platnosti, pokud ve dvouleté lhůtě byla podána žádost o stavební povolení, došlo k ohlášení stavby nebo bylo započato s využitím území pro stanovený účel. V posuzovaném případě došlo v předmětné lhůtě k ohlášení nikoli stavby (která podléhá stavebnímu povolení), nýbrž k ohlášení plynovodních přípojek. Je třeba reflektovat, že stavby se staví postupně a že jedním územním rozhodnutím může být umístěno i více vzájemně podmíněných staveb. Územní rozhodnutí proto nepozbývá platnosti ani v případě, že v dvouleté lhůtě byla podána pouze žádost o stavební povolení k vedlejší stavbě (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 112/2016). Musí však jít o skutečně vzájemně podmíněné stavby, které spolu funkčně, prostorově a časově souvisejí. V posuzovaném případě se stavební povolení vztahuje ke stavbě dvou bytových domů, které nemohou být postaveny bez předchozího napojení na inženýrské sítě. Plynovodní přípojka je tak sice stavbou vedlejší, funkčně, prostorově i časově však s hlavní stavbou souvisí, sama o sobě samostatné využití nemá.“

[18] Dle stěžovatele není pochyb, že stavební objekt „SO 202 – Podchod pro pěší č. 2“ je s ostatními stavebními objekty v rámci projektu vzájemně prostorově, funkčně a časově podmíněn, jak vyžaduje výše citovaná judikatura. Stavby tvoří společně funkční soubor, který byl mimo jiné právě proto umístěn jediným územním rozhodnutím tyto zahrnující. Stavba podchodu bez samotné stavby dotčené pozemní komunikace nemá sama o sobě význam a obě stavby spolu nezbytně souvisejí. Podchod sám o sobě vede pod nově budovanou silnicí I/19 a podchodem jsou „přes“ tuto silnici převáděni chodci a cyklisté.

[19] Klíčová je dle stěžovatele v této souvislosti právě interpretace rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 112/2016. Krajský soud v napadeném rozhodnutí sice obsáhle cituje jednotlivé části z uvedeného rozsudku, zcela však opomíjí bod [19], který je pro dané řízení významný: „Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud

doplňuje, že též další ve stavebním řízení povolované stavby (přístřešek, zpevněné plochy, opěrná zeď) jsou stavbami, které doplňují a zabezpečují funkčnost stavby hlavní (viz odst. [14]), jejichž umístění a poté i samotná výstavba má význam právě a jen spolu s provedením výrobní a skladovací haly. Závěr o zachování platnosti územního rozhodnutí v nyní posuzované věci (srov. odst. [17]) z toho důvodu platí i pro tyto další vedlejší a doplňkové stavby, jichž se řízení o stavebním povolení také týká. Platnost územního rozhodnutí ve vztahu k těmto stavbám opět vyplývá z jejich funkční a prostorové souvislosti se stavbou hlavní, s níž totiž tvoří jeden funkční celek.“

[20] Stěžovatel má za to, že ve světle citované judikatury platnost územního rozhodnutí nebyla v daném případě dotčena. Krajský soud se odchýlil od soudní praxe jiných krajských soudů (bod 14 a 15 odůvodnění), když konstatoval, že rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 66/2012 - 144 nebylo aprobováno Nejvyšším správním soudem (řízení o kasační stížnosti bylo zastaveno z důvodu nezaplacení soudního poplatku). Závěr soudu při tom není správný ani proto, že předmětný rozsudek Krajského soudu v Praze byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. Sb. NSS 6698/2014, a tedy naopak jeho názor výslovně „aprobován“ byl. Krajský soud se rovněž odchýlil i od judikatury NSS, aniž by svůj postup odůvodnil, resp. v bodě 20 pouze uvedl, že věc stěžovatele je podstatně odlišná.

[21] Závěr soudu o procesní taktice spočívající *v umělém prodlužování platnosti územního rozhodnutí či stavebního povolení* zcela zjevně dle stěžovatele odporuje procesnímu vývoji, který stěžovatel na časové ose v kasační stížnosti přdestřel. Zejména je v tomto ohledu zavádějící argument soudu o prodlení stěžovatele blíží se 10 rokům (bod 25 a 26 odůvodnění). Viděno logikou krajského soudu by bylo možné hovořit o prodlení s realizací maximálně v délce 3 let (počítané od okamžiku uplynutí 5leté lhůty platnosti územního rozhodnutí a podáním žádosti o stavební povolení na hlavní trasu). Argumentace soudu o prodlení, *kteře se limitně blíží 10 letům*, je nesprávná a neopírá se o reálný procesní stav. Ani dobu tří let, která uplynula od doby platnosti územního rozhodnutí do podání žádosti o stavební povolení na hlavní trasu, však nelze považovat za prodlení. Krajský soud vůbec nezvažoval další důvody pro časové prodlevy, a to zejména nutná vyvlastňovací řízení, která jsou nutně s realizací takto složitého dopravního záměru spojena a která mohou realizaci projektu z časového hlediska zpozdít. Nelze podle přesvědčení stěžovatele takto obecně popsat prodlevy, aniž by soud blíže zkoumal jejich důvody. V daném případě pak byla vyvlastňovací řízení ukončena v červnu 2017 a žádost o stavební povolení na hlavní trasu podána v srpnu 2017 – podle přesvědčení stěžovatele je tímto vyvrácen nesprávný závěr soudu o prodlevách stěžovatele. Krajský soud rovněž vůbec nebral v potaz skutečnost, že kladně ověřily platnost územního rozhodnutí ve vazbě na povolení stavby podchodu i příslušné dotčené správní orgány, k souhlasům se soud nijak nevyjádřil, ani se jejich Obsahem nezabýval. I v této souvislosti se proto nejví jako přesvědčivá námitka soudu o nepřípustnosti zakonzervování podmínek na nepřiměřeně dlouhou dobu; příslušné dotčené správní orgány se otázkou platnosti územního rozhodnutí zabývaly a tuto posoudily kladně.

[22] V neposlední řadě krajský soud zcela opomněl, že stěžovatel v daném případě postupoval v souladu s ustálenou správní praxí správních orgánů, podle které stavební úřady konstantně dovozovaly zachování platnosti územního rozhodnutí v případě podání

pokračování

žádosti o stavební povolení dílčí stavby. Ustálená správní praxe při tom vyvolává legitimní očekávání, které je chráněno dle § 2 odst. 4 správního řádu; krajský soud se s existencí ustálené správní praxe nijak nevypořádal a ani nevysvětlil, z jakého důvodu má být v daném případě prolomena.

[23] Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že krajský soud svůj závěr opřel o své dřívější rozhodnutí a dále o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (bod 28 a 29 odůvodnění rozsudku), která se však vztahují k posuzování procesně jiných typů rozhodnutí. V citovaných rozhodnutích Krajský soud v Ostravě a Nejvyšší správní soud přezkoumávaly rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí. V daném případě se však přezkoumává vydané stavební povolení; soud pak podle názoru stěžovatele nesprávně zaměnil výtky vůči rozhodnutí o prodloužení platnosti rozhodnutí a tyto své výtky aplikoval v řízení o platnosti stavebního povolení.

[24] Stěžovatel závěrem dodává, že krajský soud mu vytýká prodlení s přípravou stavby, sám ovšem nedodržel procesní lhůtu pro vydání rozhodnutí, která dle § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon) činí 90 dnů.

[25] Žalobkyně se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.

[26] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasačních stížností, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatelé v kasačních stížnostech uplatnili, současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že kasační námitky stěžovatelů jsou v podstatě shodné, posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnosti společně, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[27] Dle stěžovatelů platnost územního rozhodnutí dle § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona je zachována, pokud je během doby platnosti podána žádost o stavební povolení. Sporný výklad tohoto ustanovení spočívá v jeho aplikaci na soubor více staveb (stavebních objektů) umístěných jedním územním rozhodnutím a podáním žádosti o stavební povolení ve lhůtě platnosti pouze ve vztahu k části umísťovaných staveb a zachování této platnosti ve vztahu ke zbývajícím částem umísťovaných staveb (stavebních objektů).

[28] Nejvyšší správní soud především shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Přisvědčil stěžovateli b) v tom, že krajský soud dílem vybočil z judikatury Nejvyššího správního soudu, aniž by však dostatečně přesvědčivě odůvodnil, proč a na základě jakých úvah dospěl k odlišným závěrům, resp. proč a v čem je věc nyní projednáváná zásadně odlišná, dílem pak judikaturu (ve věci prodloužení stavebního povolení), na kterou sám krajský soud odkazoval, použil na daný skutkový a právní stav nepřipadně. Krajský soud se rovněž nikterak nevypořádal s relevantní argumentací účastníků řízení; své úvahy založil na nedostatečném vyhodnocení skutkového stavu; jeho závěry nemají oporu ve správním spise.

[29] Nejvyšší správní soud nepochybně, že každá stavba je jedinečná, tj. neexistují dvě stejné stavby, tudíž každá věc je zpravidla odlišná. Pokud však Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 112/2016 posuzoval vztah mezi výrobní halou na straně jedné a dešťovou kanalizací na straně druhé a konstatoval, že zahájením stavby (resp. stavebního řízení) dešťové kanalizace je udržena platnost územního rozhodnutí pro výrobní halu, pak situace v posuzovaném případě není zásadně odlišná, když již z logiky věci stavba podchodu pro pěší předchází vlastní realizaci komunikace; není ani jasné, jak soud dospěl k názoru, že se jedná „o marginální objekt“. Nutno podotknout, že sám krajský soud úvahy vyjádřené v citovaném rozsudku v bodě 25 svého odůvodnění akcentuje, když konstatuje, že musí jít o realizaci alespoň marginálního stavebního objektu. Z odůvodnění rozsudku však není zřejmé, jak vlastně krajský soud např. na otázku podmíněnosti realizace odpovídá. Prosté konstatování, že věc je odlišná, nelze považovat za přezkoumatelné odůvodnění nerespektování judikatury.

[30] Ačkoli krajský soud sám v odůvodnění (bod 16) konstatuje s odkazem na rozsudek NSS sp. zn. 8 As 12/2016, že otázku zachování platnosti územního rozhodnutí je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti, sám tak však nečinil.

[31] Krajský soud především vůbec nezkoumal povahu stavby, funkční propojení jednotlivých částí staveb, ale napadené správní rozhodnutí zrušil z důvodu časového prodlení při realizaci jednotlivých fází stavebního řízení. Krajský soud se nikterak nevypořádal s argumentací stěžovatele b) - dříve osoby zúčastněné na řízení, který poukazoval na to, že stavební objekt „SO 202“ je s ostatními stavebními objekty v rámci projektu funkčně podmíněn, tyto stavební objekty tvoří společně soubor staveb a stavba podchodu bez stavby pozemní komunikace nemá smysl a stavby spolu funkčně a prostorově souvisejí. Krajský soud ani nikterak nehodnotil, že se v daném případě jedná o komplikovanou liniovou stavbu, která zejména vyžaduje vypořádání složitých majetkoprávních poměrů; nezvažoval důvody pro časové prodlevy (jak např. vyplynulo ze spisu, v daném případě byla vyvlastňovací řízení ukončena v červnu 2017 a žádost o stavební povolení na hlavní trasu byla podána v srpnu 2017; dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu jsou závěry krajského soudu o účelovém časovém prodlení zjednodušené).

[32] Krajský soud rovněž nikterak nerefletoval skutečnost, že kladně ověřily platnost územního rozhodnutí ve vazbě na povolení stavby podchodu i příslušné dotčené správní orgány, k uděleným souhlasům se krajský soud nijak nevyjádřil, ani se jejich obsahem nezabýval. Příslušné dotčené správní orgány se přitom otázkou platnosti územního rozhodnutí zabývaly a tuto posoudily kladně. V této souvislosti se proto nejeví jako přesvědčivá ani výtku soudu o nepřípustnosti zakonzervování podmínek na nepřiměřeně dlouhou dobu.

[33] V neposlední řadě se krajský soud nijak nevypořádal s námitkou ustálené správní praxe dle které pro zachování platnosti územního rozhodnutí postačovalo podání žádosti o stavební povolení i dílčí stavby. Nelze seznat, na základě jakých úvah krajský soud dospěl k závěru, že dosavadní praxi je třeba (v neprospěch „legitimního očekávání“) změnit.

pokračování

[34] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud za zcela nepřipadné a zavádějící již jen z hlediska času považuje zdůvodnění krajského soudu, který vyjadřuje podiv nad komplikovaným způsobem, kterým se stěžovatel b) „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 Knínicích, most v Jevíčku, most Ostopovice, most pod hrází Brněnské přehrady, atd.); podobně v případě Pražského okruhu (válečná realizace železničního mostu Malešice – Běchovice).“ Závěr, který krajský soud implikuje, tedy, že by snad územní rozhodnutí či stavební povolení vydaná ve třicátých letech minulého století nadále bez dalšího platila, snad nemohl krajský soud ani myslet vážně.

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatelů důvodné; proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným; současně vypořádá žalobní námitky, s nimiž se dosud nezabýval.

[36] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. června 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu