



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: J. T., P.,
zastoupeného JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou, Modřínová
2436/2, 326 00 Plzeň,

proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, IČ 70890366, Škroupova 18, 306 13
Plzeň,

za účasti osob 1. Future WOOD s. r. o., IČ 29089433, Chotíkov 388, 330 17
zúčastněných Chotíkov
na řízení: zastoupena Mgr. Jiřím Maškem, advokátem, Pod Všemi svatými
427/17, 301 00 Plzeň,
2. Obec Chotíkov, Chotíkov 118, 330 17 Chotíkov, zastoupena
JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem, Purkyňova 10, 301 00
Plzeň,
3. M. K., P.,
4. ČEZ Distribuce, a. s., IČ 24729035, Teplická 874/8, 405 02
Děčín,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2018, č.j. PK-RR/1845/18,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Městského úřadu Města Touškov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 2. 2018, č.j. 4274/2017/MUMT-11 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), bylo k žádosti Future WOOD s. r. o., IČ 29089433, zastoupeného MP technik spol. s r. o., IČ 05360889, se sídlem Francouzská 149, Holýšov, (dále jen „stavebník“), a na základě přezkoumání vydáno dle § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, dodatečné povolení stavby Skladovací hala (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X, XA, XB, XC, XD, XE v k. ú. X, kterým byla stavba dodatečně povolena. Dále byl specifikován obsah a rozsah stavby (výrok I.); rovněž byly stanoveny podmínky pro provedení stavby (výrok II.) a podmínky pro užívání stavby (výrok III.).
2. K odvolání mj. žalobce byla rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 5. 2018, č.j. PK-RR/1845/18 (dále jen „napadené rozhodnutí“), dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuta odvolání žalobců a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno.
3. Žalobce FVE Chotíkov s. r. o. se žalobou ze dne 5. 6. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhal zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstančního. Žaloba byla zaevidována pod sp. zn. 30 A 132/2018. Žalobce J. T. se žalobou ze dne 28. 6. 2018, soudu doručenou téhož dne, rovněž domáhal zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstančního. Žaloba J. T. byla soudem zaevidována pod sp. zn. 57 A 87/2018.
4. Usnesením soudu ze dne 28. 8. 2018, č.j. 57 A 87/2018-33, byly obě žaloby spojeny ke společnému projednání a nadále byly vedeny pod sp. zn. 30 A 132/2018. Podáním ze dne 3. 7. 2020 vzala FVE Chotíkov s. r. o. svoji žalobu zpět a ve vztahu k ní bylo řízení zastaveno.
5. Územní řízení a stavební řízení jsou upraveny stavebním zákonem.
6. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

7. Žalobce uvedl, že důvody, pro které je rozhodnutí žalovaného napadáno, jsou víceméně shodné s těmi, které byly uplatněny v předešlém odvolání v této věci i ve vyjádřeních v průběhu správního řízení.
8. Stavba, která je předmětem řízení o dodatečném povolení, v první řadě nerespektuje vydané územní rozhodnutí ze dne 12. 3. 2002, č.j. 1195/01/-Le, a tím zcela znemožňuje přístup a příjezd k nemovitosti žalobce. Přímou zasahuje do jeho vlastnických práv.
9. Situace v území - jak osvětleno dále - je způsobena nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy, jejich nekompetentností a liknavým postojem.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

10. Žalovaný jako odvolací orgán převzal zcela argumentaci stavebního úřadu, ve svém rozhodnutí se vyjádřil výlučně k námitkám odvolatelů, o jeho úvahách ohledně povinnosti přezkumu napadeného rozhodnutí s právními předpisy není v odůvodnění zmínky, až na konstatování, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy.
11. Ač rozhodnutí jak stavebního úřadu, tak odvolacího orgánu čítají 16, resp. 17 stran textu, považuje žalobce obě za nedostatečně odůvodněná, zvláště když některé žalobcovy námitky nebyly vůbec zodpovězeny. To způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
12. Žalobce se domníval, že nerespektováním právních předpisů došlo k zásahu do jeho práv, když byl přímo zkrácen na svých právech vlastníka sousední nemovitosti. Postupem správních orgánů v této věci došlo k zásahu do jeho práv zaručených územním rozhodnutím, jímž byla stanovena příjezdová trasa k jeho komerčnímu objektu ve výstavbě.
13. *[Část III. žaloby]* Předmětem správního řízení je stavba zahájená bez povolení, stavebníkem Future WOOD s. r. o., navíc na pozemcích, které mu nepatří. Tento fakt byl žalobcem také zmíněn v odvolání v tom smyslu, že nelze uvěřit tomu, že stavba bude součástí areálu spol. ARBYD CZ s. r. o. a bude jen rozšířením zázemí (skladů) stávající prodejny bez zvýšení provozu, a tudíž nedojde k navýšení dopravy ani jiných účinků (emisí) její realizací a užíváním, když stavebníkem a zřejmě i vlastníkem této části budovy není stávající společnost. Pozemky, na kterých bude stavba postavena, jsou ve vlastnictví třetích osob. Na tuto výtku nedostal žalobce vůbec žádnou odpověď. Třebaže přímo tuto záležitost mu nepřísluší obecně komentovat, jelikož jde o záležitosti, které zkoumá stavební úřad z úřední povinnosti při posuzování podkladů pro řízení a nedotýká se přímo práv a či oprávněných zájmů žalobce, je třeba poukázat na možnost obcházení zákona, v důsledku kterého zde dojde k výstavbě, která by nebyla za jiných okolností možná. Podstatou tohoto problému je dále popsáný fakt, že do území, o které se jedná, není povolena řádná komunikace, která by splňovala požadavky na příjezd do komerčního objektu. K tomu - i k dalším námitkám žalobce - je třeba uvést na pravou míru některá tvrzení jak stavebního úřadu, tak odvolacího orgánu, a zopakovat historii řešení výstavby v tomto území.
14. Území je určeno ke komerčním účelům. Ještě před tím, než zde vybudoval svůj areál ARBYD CZ s. r. o., žalobce na vlastním pozemku č. parc. XF a sousedním pozemku parc. č. XG v k.ú. X, ve vlastnictví jiné osoby, řešil ve správním řízení vlastní halu. Ta byla umístěna rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 12. 3. 2002, č.j. 1195/01/-Le. Jak se správně uvádí v rozhodnutí stavebního úřadu, které žalovaný potvrdil v odvolacím řízení, součástí územního rozhodnutí byla také místní obslužná komunikace a přípojná komunikace. Po dobu výstavby haly žalobce mu byla určena jiná dočasná trasa přístupu a příjezdu. Žalobce dosud halu nekolaudoval, jelikož nemohl uskutečnit právě výstavbu komunikace, resp. obou jejích částí. Místní obslužná komunikace měla navazovat na sjezd ze silnice I/20 a v místě dnes dodatečně povolované stavby odbočit k pozemkům určeným pro areál žalobce.
15. Předtím, než začal žalobce realizovat práce na komunikaci dle uvedeného územního rozhodnutí, vstoupila do území společnost ARBYD CZ s. r. o., která v r. 2006 zhruba v místě, kde byla územním rozhodnutím stanovena trasa výše uvedené místní obslužné komunikace, vybudovala komunikaci, která je zde dosud a slouží jako příjezd k areálu společnosti ARBYD CZ s. r. o. Obecný stavební úřad - MÚ Město Touškov - tuto stavbu komunikace schválil povolením ze dne 23. 8. 2006, č.j. 964/2006-Šk, ač nepříslušný a ač zcela pominul držitele práv z územního rozhodnutí - žalobce. Žalobce se o existenci povolení dozvěděl až v souvislosti s tím, že budovaná komunikace přerušila jeho dočasné připojení

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozestavěné haly. Podal proto odvolání proti povolení stavby, které následně žalovaný zrušil a řízení zastavil, jelikož obecný stavební úřad nebyl příslušný k tomu, aby povolil dopravní stavbu. Tím se stala vybudovaná komunikace stavbou nepovolenou, jelikož ani v době výstavby, ani následně příslušný silniční správní úřad nevydal žádné rozhodnutí, jímž by stavbu komunikace povolil. Tento stav trvá.

16. Žalobce očekával, že dojde k legalizaci či odstranění této stavby komunikace, aby mohl pokračovat v realizaci svého vlastního záměru. Pokud by došlo k odstranění komunikace, mohl by vybudovat vlastní - obslužnou místní komunikaci. Pokud by mělo dojít k dodatečnému povolení komunikace, mohl by napojením na ni uskutečnit výstavbu přípojně komunikace. Jelikož nebyl nijak tlačěn k dokončení stavby a měl i jiné podnikatelské zájmy, stále čekal, až bude situace nepovolené komunikace vyřešena na úrovni příslušných orgánů veřejné správy. To se nestalo. Naopak došlo k tomu, že přes existující platné a účinné územní rozhodnutí, které na pozemku č. p. X k.ú. X v místě dnes povolované stavby haly umísťuje přípojnou komunikaci, je zde schválena trvalá zástavba objektem haly. Pokud správní orgány v některých vyjádřeních poukazují na skutečnost, že předmětné územní rozhodnutí bylo překonáno umístěním a povolením areálu ARBYD CZ s. r. o. z r. 2004 (č.j. 1092/2004-Šk), pak je třeba konstatovat, že dle posledně jmenovaného aktu se v místě příjezdové komunikace může nacházet maximálně manipulační plocha, nikoliv budova, která by bránila příjezdu či přístupu, tak jak to činí napadené rozhodnutí.
17. V tomto žalobce spatřoval právě důvod pro možné obcházení zákona, totiž že na nepovolenou komunikaci nelze připojit další areál cizí osoby. Nyní povolovanou stavbu realizuje stavebník (investor, vlastník), který není vlastníkem ani pozemků, ani stávající haly, ale jedná se o novou osobu v tomto území, která, kdyby zde chtěla samostatně stavět, nemůže zajistit odpovídající přístup a příjezd z důvodu neexistence řádného povolení a kolaudované komunikace. Pokud je však stavba prezentována jako přístavba stávajícího objektu vč. toho, že užití objektu nebude vůbec rozšířeno, není nutno přístup a příjezd řešit, jelikož existuje ten stávající. Jak však žalobce v odvolání namítal, nelze tento stav do budoucna zajistit, když stavebníkem není stávající vlastník a uživatel areálu, tedy společnost ARBYD CZ s. r. o., ale osoba odlišná, která nemá s touto společností společný ani předmět podnikání. Tato výtka nebyla odvolacím orgánem zodpovězena.
18. [Část IV. žaloby] Žalobce dále poukázal na skutečnosti týkající se probíhajícího jednání o daném území, které se přímo dotýkají jeho práv, mohou je ohrozit či omezit, a fakticky se tak již stalo.
19. Jak bylo uvedeno výše, žalobce poukazoval na existenci územního rozhodnutí, kterým byla v místě dnes umísťovaného objektu určena trasa příjezdové komunikace k jeho pozemku, na němž je povolena stavba haly. Přesto stavební úřad ani žalovaný nijak nezdůvodnili, z jakého důvodu nerespektují toto územní rozhodnutí. Za důvod totiž žalobce nemůže přijmout fakt, že dosud nedošlo k vybudování této přípojně komunikace.
20. Jak se pokusil naznačit výše, přípojná komunikace není postavena z důvodů, které vznikly na straně žalobce, ale na základě postupů správních úřadů, které ani po několika letech nedovedly nepovolenou stavbu komunikace k nějakému rozhodnutí. Není pravda, že by žalobce upustil od záměru zde vybudovat komunikaci dle územního rozhodnutí, bránila tomu však nepovolená komunikace a nyní i povolená stavba haly na pozemku parc. č. X k. ú. X. Skutečnost, že jsou - jak uvedl stavební úřad - zde v jiné trase „vyjeté koleje“, není důvodem pro to, aby žalobce upustil od záměru naplnit územní rozhodnutí. Ano, problém bude v tom, že okolní pozemky, jak bylo opět uvedeno v odůvodnění prvoinstančního

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutí, jsou ve vlastnictví třetích osob mj. i z důvodu, že plochy, které by byly vhodné jako náhradní trasa pro komunikaci, prodala obec Chotíkov naprosto rezignující na potřeby zajištění veřejné infrastruktury v tomto území. Protože dosud nebyla jistota ani podpora od veřejné správy k realizaci přípojně komunikace, došlo k oplocení areálu žalobce i tam, kde je plánován vjezd, vč. výsadby zeleně, jejíž odstranění není nepřekonatelným problémem. To ovšem neznamená, že by tímto krokem dal žalobce najevo, že do svého areálu nepotřebuje zřídit komunikaci, která by odpovídala parametrům pro komunikaci ke komerčnímu areálu. Žalobcův areál dosud nebyl kolaudován, právě pro neexistenci přípojně komunikace, kterou stavební úřad určil v územním rozhodnutí. Je stále ve výstavbě a drobné odchylky od původní dokumentace budou řešeny před uvedením do provozu. To však závisí na možnosti dopravit se do areálu žalobce pozemní cestou, která byla určena územním rozhodnutím. Jestliže stavební úřad změnil či zrušil územní rozhodnutí, to z výroků žádného z rozhodnutí, ať stavebního úřadu anebo žalovaného, nevyplývá, měl by nahradit tu část územního rozhodnutí stavby žalobce tak, aby byla zajištěna možnost přístupu k jeho stavbě a stavebnímu pozemku. To se nestalo a stavební úřad a žalovaný společně znemožnili přístup k nemovitosti žalobce.

21. Podle názoru obou orgánů si musí žalobce přístup a příjezd zajistit sám, což žalobce respektuje, avšak domnívá se, že do doby, než bude vyřešen z pohledu občanskoprávních vztahů jeho přístup ke stavbě a pozemku, nemůže mu správní orgán za cenu porušení vlastního správního rozhodnutí dříve učiněného odejmout možnost přístupu k nemovitosti danou územním rozhodnutím. Územní rozhodnutí je platné a účinné a závazné pro všechny nástupce účastníků řízení, kteří jsou účastníky z důvodu vlastnictví věci (§ 73 správního řádu). Existence územního rozhodnutí stavby žalobce je všeobecně známa, a proto záměr, o kterém se nyní jedná, je porušením závazku, který pro účastníky územního řízení vyplynul. Je zarážející, že vlastní rozhodnutí překročí i správní orgán, který je vydal, a žalobci doporučí, aby tento problém řešil u příslušného soudu. Změnu územního rozhodnutí upravuje stavební zákon v § 94, ale žalobci není známo, že by takové řízení o změně územního rozhodnutí bylo vedeno.
22. Žalovaný v odvolacím řízení pouze stručně přejal důvody stavebního úřadu, aniž by se zabýval otázkou, kterou žalobce žádal zodpovědět ve svém odvolání, tj. určení trasy komunikace, která bude nejen nezbytným přístupem, ale která umožní kolaudaci haly žalobce, tzn., bude se jednat o komunikaci, která bude mít technické parametry např. pro provoz nákladní dopravy tak, jako měla trasa určená územním rozhodnutím. Skutečnost, že dosud nebyla přípojná komunikace povolena, neznamená, že územní rozhodnutí v této části pozbylo platnost, platí celé neomezeně. Ani fakt, že je v místě připojení komunikace do areálu dočasně provedeno oplocení a vysazena zeleň, neznamená, že by komunikace nemohla být realizována. Oplocení bude uvedeno do souladu s územním rozhodnutím a povolením, zeleň odstraněna a komunikace může být připojena. Samozřejmě je třeba, aby silniční správní úřad po dvanácti letech vyřešil, zda komunikace, kterou vybudoval ARBYD CZ s. r. o., je povolena či ne, aby se přípojná komunikace na ni mohla napojit, anebo po jejím odstranění mohla být vybudována komunikace místní obslužná, jejíž trasa je rovněž řešena v územním rozhodnutí haly žalobce.
23. Toto vše vede žalobce k závěru, že není respektováno územní rozhodnutí k umístění jeho haly vč. komunikací. Samozřejmě je problematická další realizace staveb v daném území, když se zde změnily vlastnické poměry oproti době, kdy se hala žalobce umísťovala. Stavební úřad ani žalovaný zde však nejsou od toho, aby posuzovali vlastnické vztahy, jejich zájmem by mělo být, v souladu se stavebním zákonem, aby rozhodovali v souladu s nástroji

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

územního plánování, které existují, jsou platné, účinné a závazné. Jestli k realizaci územního rozhodnutí žalobce bude muset jako jediný možný krok absolvovat soudní spor s majiteli pozemků, bude muset tento krok učinit, ale musí mít jistotu, že než soudní spor skončí, stavební úřad mu neznemožní realizaci jeho práv ze správního rozhodnutí tím, že na ploše určené územním rozhodnutím umožní umístit a povolit jinou stavbu.

24. Napadené rozhodnutí je vydáno na základě porušení § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, jelikož stavebník neprokázal, že dodatečně povolovaná stavba není v rozporu s předchozími rozhodnutími o území.
25. Žalovaný jako odvolací orgán byl povinen přezkoumat rozhodnutí stavebního úřadu z pohledu jeho souladu s právními předpisy a z pohledu správnosti v rozsahu podaného odvolání. Zejména s ohledem na rozpor s právními předpisy nedostál své povinnosti v odvolacím řízení.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

26. Žalovaný se k žalobě žalobce b) vyjádřil v podání ze dne 1. 8. 2018. Žalobce b) uplatnil ve své žalobě stejné námitky jako v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí a ve vyjádřeních v prvostupňovém řízení. Žalovaný považoval rozhodnutí stavebního úřadu i své rozhodnutí za odůvodněné a přezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že žalobce uplatnil totožné námitky jako v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, odkázal žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
27. K umístění dodatečně povolené stavby na cizích pozemcích žalovaný uvedl, že vlastníci pozemků dali k umístění stavby na jejich pozemcích souhlas, dva z pozemků dotčených stavbou patří společnosti ARBYD CZ s. r. o., která má stejné jednatele jako společnost Future WOOD s. r. o. Ostatní čtyři pozemky jsou ve vlastnictví fyzických osob, které jsou jednatelem obou výše uvedených společností.
28. Žalovaný trval na tom, že napadené rozhodnutí je zákonné, správné a námitky uplatněné žalobcem v žalobě jsou nedůvodné. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu žalobce zamítl.

[IV] První rozhodnutí soudu

29. Rozsudkem ze dne 29. 7. 2020, č.j. 30 A 132/2018-285 (dále jen „původní rozsudek“), krajský soud shledal žalobcovu žalobu nedůvodnou a jako takovou ji zamítl. Krajský soud nejprve uvedl, že žalobní tvrzení týkající se vlastnických práv k pozemkům, na nichž se nachází skladovací hala stavebníka, a k okruhu účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nesvědčí o tom, že došlo k přímému dotčení na žalobcových právech. To ostatně sám žalobce potvrdil svým tvrzením, že se *„nedotýkají přímo žalobcových práv či oprávněných zájmů“*; žalobce totiž účastníkem uvedeného řízení byl. Krajský soud z uvedeného důvodu nedovodil prostor pro soudní přezkum napadeného rozhodnutí v rozsahu tvrzení obsažených v této části žaloby týkající se účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby.
30. Dále se již krajský soud zabýval námitkou, podle níž žalobce disponoval rozhodnutím o umístění stavby ze dne 12. 3. 2002, č.j. 1195/01-Le (dále jen „územní rozhodnutí“), jímž byla umístěna stavba skladové a prodejní haly a dalších souvisejících staveb obsahujících mimo jiné přípojnou komunikaci (stavební objekt SO 05) k uvedené stavbě zčásti na shodných pozemcích jako dodatečně povolená stavba. Toto územní rozhodnutí bylo podle žalobce překážkou pro dodatečné povolení stavby skladovací haly Future WOOD s. r. o. Dodatečné stavební povolení totiž nerespektovalo územní rozhodnutí a současně dodatečně povolená stavba brání příjezdu ke stavbě žalobce. Krajský soud nepovažoval za sporné, že žalobcovy stavby umístěné územním rozhodnutím obsahovaly mj. i přípojnou komunikaci, a to na Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zčásti shodných pozemcích (konkrétně na pozemku parc. č. X) jako dodatečně povolená stavba. Uvedená přípojná komunikace však nebyla povolena v navazujícím stavebním řízení. Žalobci sice bylo vydáno stavební povolení ze dne 25. 6. 2002, č.j. 409/2002-Me, to ale stanovilo, že o stavební povolení na stavbu přípojně komunikace musí být požádáno samostatně. O takové stavební povolení však žalobce nikdy nepožádal a plocha, kde měla být realizována tato komunikace, byla žalobcem oplocena a osázena zelení. Krajský soud dospěl k závěru, že podle § 40 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), platného a účinného v době vydání územního rozhodnutí, práva plynoucí z územního rozhodnutí měl žalobce uplatnit nejpozději do dvou let od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, tedy do roku 2004, neboť žalobce netvrdil, že by toto územní rozhodnutí bylo vydáno s delší dobou platnosti či bylo prodlouženo. K prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí nedošlo ani podáním žádosti o stavební povolení v souladu s § 40 odst. 3 starého stavebního zákona, ani případným započítáním s využitím území ke stanovenému účelu.

31. Krajský soud shledal, že žalobci objektivně nic nebránilo v podání žádosti o vydání stavebního povolení ke stavbě přípojně komunikace. Žalobce však zvolil pasivní přístup, o povolení nepožádal, čímž došlo k zániku možnosti konzumovat oprávnění vztahující se k přípojně komunikaci plynoucí z územního rozhodnutí. Krajský soud proto uzavřel, že žalobce nemohl být zkrácen na tvrzených veřejných subjektivních právech vyplývajících z tohoto územního rozhodnutí v důsledku dodatečného povolení stavby skladovací haly Future WOOD s. r. o., neboť mu již tato práva nesvědčila.
32. Žalobce brojil proti původnímu rozsudku kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2023, č.j. 4 As 344/2020-43 (dále jen „zrušující rozsudek“), původní rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.
33. Nosnou argumentaci vyjevil kasační soud v bodech 16 - 29 zrušujícího rozsudku, kde konstatoval toto:

„[16] Krajský soud v napadeném rozsudku shledal, že pokud nebyla v době platnosti územního rozhodnutí, která dle § 40 odst. 1 starého stavebního zákona činí dva roky ode dne, kdy toto rozhodnutí nabylo právní moci, podána žádost o stavební povolení ke stavbě přípojně komunikace, došlo ve vztahu k této komunikaci k zániku možnosti konzumovat oprávnění plynoucí z uvedeného územního rozhodnutí. (...)

[17] Podle § 40 odst. 1 starého stavebního zákona, 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 (důraz přidán soudem).

[18] Citovaná právní úprava, jež dopadá na nynější případ, výslovně neřeší otázku, jaký vliv má na platnost územního rozhodnutí následně vydané stavební povolení týkající se pouze části (či jen jedné z) umístěných staveb.

[19] Nejvyšší správní soud se však touto otázkou zabýval ve své judikatuře opakovaně, byť na půdorysu právní úpravy obsažené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákona). V rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy na základě územního rozhodnutí byly v době jeho omezené časové platnosti Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stavebním povolením pravomocně povoleny pouze některé vedlejší stavby ze souboru staveb, konkrétně dešťová kanalizace, zpevněné plochy a opěrné zdi. Ty souvisely se stavbou hlavní, tedy výrobní a skladovací halou, k jejíž stavbě nebyla ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí podána úplná žádost o stavební povolení podle § 93 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Přestože stavebník pokročil do fáze stavebního řízení pouze ohledně několika vedlejších staveb, považoval Nejvyšší správní soud v daném případě pro nepozbytí platnosti celého územního rozhodnutí za dostačující funkční, prostorovou a časovou souvislost již povolených vedlejších staveb se stavbou hlavní, neboť stavby vedlejší podmiňovaly provedení stavby hlavní. Neshledal proto rozumné důvody, pro které by mělo být vyvoláno nové územní řízení o umístění stavby výrobní a skladovací haly. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud taktéž vyslovil, že „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).“ Z tohoto rozsudku následně vyšel například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. 9 As 430/2017-101, který se shodně jako rozsudek ve věci sp. zn. 8 As 112/2016 týkal výkladu a aplikace stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012.

[20] Přestože se tato judikatura vztahuje k novější právní úpravě obsažené ve stavebním zákoně v jeho znění účinném do 31. 12. 2012, odlišnosti, které tato úprava oproti § 40 odst. 1 a 3 starého stavebního zákona obsahuje, nejsou pro posouzení nynějšího případu významné (...). Je zřejmé, že zachování platnosti územního rozhodnutí po uplynutí dvou let od právní moci územního rozhodnutí, je jak podle starého stavebního zákona, tak i stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (k němuž se vztahuje zmíněná judikatura) spojeno s určitou právní skutečností, kterou je v obou případech podání (úplné) žádosti o vydání stavebního povolení či obdobného rozhodnutí, popř. započetí využití území, v době platnosti tohoto územního rozhodnutí.

[21] Z právě uvedeného je tudíž nepochybné, že závěry judikatury týkající se výkladu § 93 odst. 4 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) lze použít i v nynějším případě, v němž jde o výklad a aplikaci obdobného § 40 odst. 1 a 3 starého stavebního zákona.

[22] Z rozhodnutí o dodatečném povolení stavby přitom vyplývá (a mezi účastníky řízení není sporné), že v souzené věci byla územním rozhodnutím umístěna nejen stavba skladové a prodejní haly stěžovatele, ale též stavba přípojně komunikace, provozní objekt, zpevněná plocha, oplocení, místní obslužná komunikace, studna s vodovodní přípojkou, žumpa s kanalizační přípojkou a kabelová přípojka NN.

[23] Krajský soud při posouzení věci nezohlednil nespornou skutečnost, že územním rozhodnutím došlo k umístění nikoliv jedné stavby (přípojně komunikace), nýbrž více staveb (viz výše), u nichž s ohledem na jejich povahu přicházela v úvahu ona funkční, prostorová a časová souvislost, tedy u nichž bylo možno uvažovat o tom, že se jedná o soubor staveb ve smyslu výše uvedeného vymezení. Nebylo současně sporu, že v nynějším případě stavba stěžovatelovy skladové a prodejní haly (jakož i provozního objektu, zpevněné plochy, oplocení, kanalizační přípojky a přípojky NN, včetně dočasné komunikace po dobu výstavby) byla řádně povolena na základě stavebního povolení ze dne 25. 6. 2002, č. j. 409/2002-Me, o něž bylo požádáno a které bylo vydáno v době platnosti územního rozhodnutí (ze dne 12. 3. 2002).

[24] Krajský soud se z tohoto pohledu platností územního rozhodnutí a jeho případnou kolizí s dodatečným povolením stavby nezabýval, a nezohlednil tudíž ani shora citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se platnosti územního rozhodnutí v těch případech, v nichž se

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

umísťuje soubor staveb; z uvedeného důvodu platnost územního rozhodnutí v dané věci bez dalšího vyloučil. Povinností krajského soudu bylo, a to i s ohledem na skutková zjištění správních orgánů, uvážít, zda se v případě stěžovatele jednalo o územní rozhodnutí vydané pro soubor staveb ve smyslu výše uvedené definice a jaký případně mělo vliv stavební povolení vydané pro část z nich na platnost územního povolení pro přípojnou komunikaci. Takovou úvahu však krajský soud dosud neprovedl. Jeho závěr o zániku platnosti územního rozhodnutí je tudíž nesprávný, neboť je předčasný.

[25] Vzhledem k výše uvedenému lze pro účely nynější věci uzavřít, že judikatura dovodila, že za určitých okolností (v případě souboru staveb) postačuje pro nepozbytí platnosti územního rozhodnutí vydání stavebního povolení pro některé vedlejší stavby (viz shora citovaný rozsudek č. j. 8 As 112/2018-60). Tím spíše by pro zachování platnosti územního rozhodnutí pro některé ze souboru umísťovaných staveb postačovalo vydání stavebního povolení pro stavbu hlavní. Zda takový případ nastal v nynější věci, v níž bylo stěžovateli vydáno stavební povolení na většinu staveb umístěných územním rozhodnutím, s výjimkou přípojně komunikace, bude věcí dalšího posouzení ze strany krajského soudu.

[26] Krajskému soudu tak lze přitakat pouze v tom, že stěžovatel byl v otázce výstavby přípojně komunikace k jeho skladové a prodejní hale pasivní, byť tak činil s odůvodněním, že vyčkával, až správní orgány „udělají pořádek“. To však na jeho vlastní nečinnosti nic nemění. Je zřejmé, že zákonem omezená doba platnosti územního rozhodnutí má přimět stavebníka k pokračování v přípravě stavby (souboru staveb), a k včasnému získání stavebních povolení (popř. jeho alternativ například v podobě souhlasu s ohlášenou stavbou, veřejnoprávní smlouvy, apod.). Po dobu platnosti územního rozhodnutí je totiž nastolena fikce trvanlivosti vztahů v území ve vztahu k umísťované stavbě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 9 As 33/2011-151). Z uvedeného důvodu se jeví obecně nežádoucím jevem blokovat poměry v území platným, avšak nerealizovaným územním rozhodnutím. Nejvyšší správní soud ale také ve výše již citovaném rozsudku č. j. 8 As 112/2016-60 uvedl, že „otázku zachování platnosti územního rozhodnutí je třeba posuzovat vždy s ohledem na individuální okolnosti případu.“

[27] Z napadeného rozsudku však nevyplývá nejen to, že by krajský soud vůbec připustil či jakkoliv zvažoval možnost zachování platnosti územního rozhodnutí pro přípojnou komunikaci v důsledku stavebního povolení ze dne 25. 6. 2002, č.j. 409/2002-Me, pro stavbu skladové a prodejní haly a některé další umístěné stavby (s výjimkou přípojně komunikace), ale ani to, že důvod, pro který nakonec žalobním tvrzením nepřisvědčil, spočíval právě v dosud blíže nevymezených individuálních skutkových okolnostech věci ve smyslu závěrů obsažených v rozsudku č.j. 8 As 112/2016-60. S ohledem na to nelze v daném případě bez dalšího dovodit ani to, že právě stěžovatelovo prodlévání s podáním žádosti o stavební povolení ve vztahu k přípojně komunikaci mělo za následek zánik platnosti územního rozhodnutí vydaného pro tuto stavbu (jako jedné z více staveb umísťovaných v území).

[28] Zbývá dodat, že pokud krajský soud, ve shodě s obsahem napadeného rozhodnutí, upozornil na to, že plochu, kudy měla přípojná komunikace vést, stěžovatel oplotil a osadil zelení (viz odst. 48. in fine napadeného rozsudku, resp. strana 8 první odstavce napadeného rozhodnutí žalovaného), uvedená okolnost není z hlediska posouzení platnosti územního rozhodnutí pro přípojnou komunikaci rozhodná.

[29] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud ve věci aplikovaný § 40 odst. 1 a 3 starého stavebního zákona vyložil nesprávně, neboť nezohlednil individuální skutkové okolnosti případu, ani skutečnost, že stavba přípojně komunikace byla součástí více umísťovaných staveb, které mohly tvořit soubor staveb, přičemž ve vztahu k některým z nich bylo v době platnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

územního rozhodnutí vydáno také stavební povolení. Napadený rozsudek je tudíž v důsledku nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem stížen vadou nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

34. Kasační soud pak v bodu 32 zrušujícího rozsudku zavázal krajský soud tímto právním názorem: *„V dalším řízení tedy krajský soud znovu posoudí otázku zachování platnosti územního rozhodnutí ve vztahu ke stavbě přípojně komunikace na základě závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu výše uvedených. Vyjde přitom z individuálních okolností projednávaného případu, a dospěje-li k závěru o zachování platnosti územního rozhodnutí ve vztahu k přípojně komunikaci, bude se dále znovu zabývat tvrzenou kolizí tohoto územního rozhodnutí s přezkoumávaným rozhodnutím o dodatečném povolení stavby.“*

[V] Další vyjádření po zrušujícím rozsudku

35. Žalobce, s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu, zejména v otázkách, které souvisejí s individuálními skutkovými okolnostmi případu, považoval za nutné doplnit svá tvrzení a vyjádření v této věci. To učinil v podání ze dne 7. 3. 2023, v němž zopakoval, že územní rozhodnutí na jeho areál (hala a další stavby) zahrnuje stavby, které, aby mohly skutečně fungovat jako areál určený dle územního plánu ke komerčním účelům, zejm. skladovacím, tvoří soubor vzájemně provázaný a na sebe navazující. Ze všech staveb, které byly územním rozhodnutím umístěny, nejsou dosud provedeny pouze dvě, a to obslužná komunikace a místní komunikace. Všechny ostatní jsou postaveny, ale jejich využití je problematické, jelikož pozemek není dostupný po komunikaci, která by odpovídala účelům výstavby.
36. Většina staveb zmíněného souboru se nachází na vlastním (žalobcovu) pozemku nebo částečně zasahují do pozemku ve vlastnictví M. K. Pouze kabelová přípojka NN a obslužná komunikace se měly nacházet na pozemku, který je přímo dotčen stavbou dodatečně povolovanou. Elektropřípojka je zde skutečně provedena a nachází se pod halou, která byla dodatečně povolena rozhodnutím, které žalobce napadá svojí žalobou. Obslužná komunikace se již na tento pozemek fyzicky nevejde, jelikož v její trase je postavena předmětná hala. Součástí územního rozhodnutí byla také trasa místní komunikace, kterou rovněž není možno realizovat, když v její trase je provedena asfaltová komunikace zřejmě účelového charakteru, která není povolena, resp. její povolení bylo zrušeno a nové nebylo dosud vydáno.
37. Žalobce považoval a považuje územní rozhodnutí za platné. Nejenže v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb. podal žádost o stavební povolení stavby hlavní (haly) a dalších staveb, které tvoří s halou funkční celek, ale řídil se i stanoviskem žalovaného, který ve věci řízení o stavbě komunikace, jež vede v místě plánované místní komunikace podle jeho územního rozhodnutí, zaujal stanovisko, že územní rozhodnutí z roku 2022 (správně má být „z roku 2002“ – pozn. soudu) nepozbylo platnosti. Žalovaný uvedl *„(...) územní rozhodnutí z r. 20220 (v podání je skutečně uveden rok „20220“ – pozn. soudu) nepozbylo platnosti, neboť do dvou let od nabytí právní moci ÚR byla podána žádost o stavební povolení, i když příjezdová, resp. místní obslužná komunikace (...) tehdy povolena nebyla „(...) (rozhodnutí čj. RR/371/07 ze dne 31. 1. 2007)“.*
38. Žalobce dále sdělil (a opakovaně datoval rok vydání územního rozhodnutí údajem 2022 – pozn. soudu), že pro úspěšnou žádost o povolení komunikace, která *„byla plánována dle územního rozhodnutí z r. 2022, a to místní a z ní odbočující obslužné“*, bylo zapotřebí doložit napojení na sjezd z komunikace I. tř. do území, v němž se nachází předmětné pozemky. Tento sjezd *„byl v době vydání územního rozhodnutí (r. 2022) již vybudován, nebyl však povolen*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ani kolaudován.“ Teprve rozhodnutím ze dne 9. 11. 2006 byl dodatečně povolen a současně vydán souhlas k jeho užívání (č.j. 140/2006 Šk). Teprve poté mohl žalobce vůbec jednat o výstavbě místní komunikace.

39. Po dobu výstavby žalobce vybudoval a užíval dočasnou komunikaci, jak byla stanovena podmínkami v územním rozhodnutí. Mezitím však, na podzim roku 2006, došlo k přerušení této komunikace. V místech, kde měla být umístěna místní komunikace dle územního rozhodnutí, byla vybudována komunikace, která křížila tuto dočasnou komunikaci a znemožnila jakoukoliv obsluhu žalobcovy nemovitosti. Žalobce se proto obrátil na příslušné úřady a žalovaný poté vydal výše citované rozhodnutí ze dne 31. 1. 2007, kterým nařídil silničnímu správnímu úřadu, aby tuto komunikaci posoudil v řízení o odstranění stavby. Dne 29. 8. 2019 žalovaný opětovně nařizuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu toto řízení zahájit. O tom, že by řízení bylo skutečně vedeno, žalobce neví.
40. Jelikož poslední část komunikace měla být napojena na místní komunikaci, na jejímž místě byla provedena jiná stavba komunikace třetí osobou a tato stavba není povolena, nebylo zatím možno ani poslední část komunikace připravit a realizovat. Stavba, na kterou má přímo navazovat, neodpovídá kvalitou místní komunikaci a není povolena. Z těchto důvodů žalobce nevyřešil svůj přístup a příjezd k hale, neboť příslušné správní orgány byly doposud nečinnné, a pokud konaly, pak bez přihlédnutí k tomu, co bylo rozhodnuto, resp. povoleno v územním rozhodnutí. Pro názornost žalobce připojil upravenou situaci z územního řízení.
41. Komunikace značená červeně byla řešena rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 1. 2007, č.j. RR/371/07, v němž odmítl postup stavebního úřadu, který ve sloučeném územním a stavebním řízení povolil komunikaci společnosti ARBYD CZ, s. r. o., toto povolení zrušil a řízení zastavil. V odůvodnění (str. 5) mj. uvádí: „(...) *Dále je zde skutečnost, že v případě sloučeného řízení, kdy bylo povoleno tedy i její umístění, se v případě jejího umístění jedná o další rozhodnutí v téže věci. Pokud by stavební úřad dospěl např. k závěru, že došlo ke změně jejího umístění, vede po jiných pozemcích, popř. došlo k jakékoli jiné její změně oproti ověřeném návrhu z r. 2002, měla být nejprve projednána změna územního rozhodnutí a teprve po nabytí právní moci příslušného rozhodnutí vedeno řízení stavební. To z důvodu, že územní rozhodnutí z r. 2002 nepozbylo platnosti, neboť do dvou let od nabytí právní moci ÚR byla podána žádost o stavební povolení, i když příjezdová, resp. místní obslužná komunikace, přes to, že byla součástí dokumentace doložené ke stavebnímu řízení, tehdy povolena nebyla (...)*“.
42. Z uvedeného žalobce dovodil, že územní rozhodnutí z roku 2002 je v nadále v platnosti a pokud by namísto dosud nerealizovaných staveb měla být provedena jiná stavba, pak je namístej napřed provést řízení podle stavebního zákona o změně územního rozhodnutí (z roku 2002) a vypořádat se také se skutečností, že územní rozhodnutí stanoví přístup a příjezd k nemovitosti žalobce. V případě změny rozhodnutí je třeba tento přístup a příjezd odpovídající využití ostatních žalobcových staveb opět stanovit, třeba jinak. I stavební zákon zná pojmy jako nezbytný přístup a příjezd, který musí být pro každou nemovitost zaručen.
43. Již k územnímu řízení měl žalobce písemné souhlasy a přísliby vlastníků pozemků pod budoucí komunikací k tomu, aby mohl komunikace provést. Vzhledem k tomu, že se další navazující akty protahovaly, jak uvedeno výše, tyto pozemky byly původními vlastníky zcizeny a zejm. obec Chotíkov, vlastník největší části pozemků v okolí stavby žalobce, bez ohledu na své přísliby, své pozemky převedla na osoby spojené se společností ARBYD CZ s. r. o., která v tomto územní provedla stavby, jež nyní brání realizaci územního rozhodnutí (z roku 2002).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

44. Na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2007 žalobce neočekával, že v případě další stavby, tj. haly, která byla dodatečně povolena napadeným rozhodnutím, zaujme žalovaný naprosto opačné stanovisko a územní rozhodnutí z roku 2002, v němž se rozhoduje o využití daného území pro stavby, které konkrétně umisťuje, přejde, jako by neexistovalo. Nepožaduje již změnu stávajícího územního rozhodnutí, ale toto nahrazuje (v odvolacím řízení potvrzením závěrů stavebního úřadu) bez toho, aby zkoumal dopad umístění nové/jiné stavby na vztahy a vazby upravené územním rozhodnutím z roku 2002.
45. Future WOOD s. r. o. se k věci vyjádřila v podání ze dne 5. 11. 2023. Osoba zúčastněná na řízení zopakovala, že územní rozhodnutí č.j. 1195/01-Le bylo vydáno dne 12. 3. 2002. Žádost o dodatečné povolení stavby byla zúčastněnou osobou podána dne 3. 11. 2017. Jinými slovy, od data vydání územního rozhodnutí uběhlo více než 15 let, ve kterých žalobce nepožádal o vydání stavebního povolení ve vztahu k namítané přípojně komunikaci. Územním rozhodnutím č.j. 1195/01-Le byla výslovně umístěna stavba *skladová a prodejní hala*, která obsahovala mj. přípojnou komunikaci.
46. Nicméně, a to považovala osoba zúčastněná na řízení, za zásadní, ve stavebním povolení ze dne 25. 6. 2002, č.j. 409/2002-Me, přímo navazujícím na územní rozhodnutí č.j. 1195/01-Le, bylo uvedeno, že *„toto stavební povolení není vydáváno pro stavbu definitivní přístupové komunikace. O stavební povolení pro stavbu této komunikace bude požádáno samostatně.“* Již tímto stavebním povolením bylo dle názoru osoby zúčastněné na řízení určeno, že přípojná (přístupová) komunikace není stavbou, která by byla přímo související se stavbou skladové a prodejní haly, neboť o její povolení bude nutné žádat samostatně. To, že tomu tak bylo i fakticky, bylo zjištěno, jak stavebním úřadem, tak žalovaným, který z úřední činnosti zjistil, že žalobce se ke svému areálu dopravoval různě napříč sousedními pozemky, což doložil leteckými snímky z různých období.
47. Zmiňuje-li Nejvyšší správní soud, že krajský soud *„chybně neposoudil nespornou skutečnost, že územním rozhodnutím došlo k umístění nikoliv jedné stavby (přípojně komunikace), nýbrž více staveb, u nichž s ohledem na jejich povahu přicházela v úvahu ona funkční, prostorová a časová souvislost, tedy u nichž bylo možno uvažovat o tom, že se jedná o soubor staveb“*, uvedla k tomu osoba zúčastněná na řízení, že přípojná komunikace nebyla součástí souboru staveb kolem stavby skladové a prodejní haly. Samotnou neprovázanost a nesouvislost se stavbou skladové a prodejní haly potvrdil sám žalobce tím, že pro dostání se do prostorů této haly nebyl nucen využívat přípojně komunikace, a to ani dočasné, když běžně užíval různé okolní pozemky. Nemohl-li by žalobce užívat svou halu, aniž by zrealizoval přípojnou komunikaci, nepochybně by se jednalo o stavbu funkčně závislou a propojenou s hlavní stavbou - skladovou a prodejní halou. Vzhledem k tomu, že tomu tak nebylo a žalobce mohl halu plnohodnotně využívat i bez zrealizované přípojně komunikace, nepochybně se tak nejednalo o stavbu natolik svázanou se stavbou hlavní, aby byla součástí souboru staveb, tak jak je definován judikaturou Nejvyššího správního soudu.
48. Za tohoto závěru pak nelze aplikovat judikaturu Nejvyššího správního soudu (o nepozbytí platnosti územního rozhodnutí), neboť důvodem pro nepožádání o stavební povolení žalobcem nebylo toliko posečkání na faktickou realizaci stavby hlavní (haly), ale prostá funkční nepotřeba činit jakékoliv kroky za účelem realizace přípojně komunikace. Žalobce zjistil, že na svůj pozemek se může dopravit i přes jiné pozemky třetích osob a že výkon svého podnikání je plnohodnotně schopen činit i bez stavebním úřadem schválené přípojně komunikace.

49. Future WOOD s. r. o. v tomto shledala takové mimořádné okolnosti, které neodůvodňují prodloužení platnosti územního rozhodnutí č.j. 1195/01-Le. Žalobce byl v tomto ohledu zcela pasivní a nečinný, kdy jeho laxní přístup nelze klást k tíži žalovaného, resp. zúčastněné osoby. Zúčastněná osoba tímto uzavírá, že je více než zřejmé, že územní rozhodnutí č.j. 1195/01-Le pozbylo platnosti již v roce 2004, a to z důvodu naprosté nečinnosti žalobce. Future WOOD s. r. o. dodala, že bylo-li by snad hypoteticky dovozeno, že stavba přípojně komunikace je součástí souboru staveb ve vztahu k hlavní stavbě skladové a prodejní haly, tak ze strany žalobce docházelo již více než 15 let k blokování místních poměrů v území platným, avšak nerealizovatelným územním rozhodnutím. Jak Nejvyšší správní soud sám uvedl, tak tato hypotetická situace by byla jevem obecně nežádoucím. Cílem zákonodárce nepochybně nebylo vytvořit pro žadatele územním rozhodnutím možnost vytvořit určité stavební vakuum, kdy na dotčeném území nikdy nebude realizována stavba dle platného územního rozhodnutí a současně toto území bude blokováno na neurčito pro všechny další účastníky stavebních řízení. Tento výklad § 40 odst. 1 starého stavebního zákona by byl nepochybně zcela chybný, jdoucí proti účelu zákona a neproporční.
50. Stavební zákon ve znění do 31. 12. 2012 nijak nedefinoval právní pojem „soubor staveb“. Tak učinila až novela účinná od 1. 1. 2023, která tento soubor staveb upravila v § 2 odst. 8 stavebního zákona takto: *„Souborem staveb se rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.“* Pojem souboru staveb byl nicméně částečně upraven v § 2 odst. 2 vyhlášky č. 107/1966 Sb., o dokumentaci staveb, a to takto: *„Souborem staveb se rozumí vzájemně související stavby, jimiž se uskutečňuje rozsáhlá postupně prováděná investiční výstavba (např. velkých průmyslových podniků, sídlišť, velkých staveb dopravních, spojových, vodohospodářských).“* Dále pak lze zmínit § 2 odst. 2 vyhlášky č. 163/1973 Sb., o dokumentaci staveb, nebo § 2 odst. 3 vyhlášky č. 105/1981 Sb., o dokumentaci staveb, a § 2 odst. 2 vyhlášky č. 5/1987 Sb., o dokumentaci staveb.
51. Hlavním kritériem pro určení toho, zda se jedná o soubor staveb je vzájemná související propojenost těch daných staveb, kdy za hlavní znaky lze považovat funkční a místní návaznost. Osoba zúčastněná na řízení byla toho názoru, že nelze *a priori* uzavřít, že byla-li stavebním povolením povolena stavba hlavní stavby - skladové a prodejní haly, včetně přípojně komunikace, provozního objektu, zpevněné plochy, oplocení, místní obslužné komunikace, studny s vodovodní přípojkou, žumpy s kanalizační přípojkou a kabelovou přípojkou NN, že se automaticky jedná o soubor staveb ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Future WOOD s. r. o. tvrdila, že byly-li by některé vedlejší či doplňkové stavby součástí souboru staveb, tak tento stav není neměnný. Nelze vyloučit, že v průběhu času se na první dojem zdánlivá funkční a místní (zejména tedy funkční) souvislost vedlejších staveb se stavbou hlavní ztratí, resp. vyjasní. Přesně tento stav nastal v projednávané věci. Přípojná komunikace, která se od počátku mohla hypoteticky jevit jako související s hlavní stavbou, z důvodu na straně žalobce zcela pozbyla svého smyslu a účelu, když ji žalobce k využívání svého areálu nikterak nepotřeboval, ani její realizaci neinicioval. Je tak víc než zřejmé, že přípojná komunikace není součástí souboru staveb. Vzhledem k tomu, že žalobce nepožádal o stavební povolení ve vztahu k přípojně komunikaci, je územní rozhodnutí ze dne 12. 3. 2002, č.j. 1195/01-Le, již neplatné. Future WOOD s. r. o. proto navrhla, aby krajský soud žalobu žalobce zamítl.

[VI] Nové posouzení věci soudem

52. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
- Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

53. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
54. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
55. Při rozhodování o žalobě byl soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
56. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání, neboť žalobce i žalovaný vyslovili s takovým postupem souhlas.
57. Soud uvažil o žalobě následovně.
58. Žaloba není důvodná.
59. Prvoinstančním rozhodnutím bylo dle § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb. bylo k žádosti Future WOOD s. r.o. rozhodnuto o dodatečném povolení stavby - skladovací hala na pozemcích parc. č. X, XA, XB, XC, XD, XE v k. ú. X, a byl specifikován obsah a rozsah stavby, dále stanoveny podmínky pro provedení stavby a podmínky pro užívání stavby.
60. Stran části tvrzení uvedených v části III. žaloby, konkrétně týkajících se pozemků, na kterých bude stavba postavena a které jsou ve vlastnictví třetích osob, když žalobce namítal, že na obdobně koncipované odvolací námitky nedostal odpověď, soud jen ve stručnosti uvádí, že v tomto případě žalobce sám uvedl, že jde o záležitosti, které zkoumá stavební úřad z úřední povinnosti při posuzování podkladů pro řízení, a „nedotýkají se přímo žalobcových práv či oprávněných zájmů“. Netvrdil-li žalobce v tomto případě zásah do svých práv, není prostor pro soudní přezkum.
61. Stran ostatních tvrzení uvedených v části III. a části IV. žaloby soud primárně odkazuje na závěry kasačního soudu vyjevené ve zrušujícím rozsudku.
62. Územní plánování a stavební řízení byly v rozhodném období upraveny zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), ve znění pozdějších předpisů.
63. Podle § 40 odst. 1 starého stavebního zákona platilo: *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.*
64. Podle § 40 odst. 3 starého stavebního zákona platilo: *Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad prodloužit na žádost navrhovatele, pokud byla podána před uplynutím lhůty.*
65. Žalobce odvozoval svá veřejná subjektivní práva ve věci od rozhodnutí o umístění stavby č.j. 1195/01/-Le, které bylo vydáno dne 12. 3. 2002 (dále jen „Územní rozhodnutí“). Územním rozhodnutím byla v žalobcův prospěch umístěna stavba - skladová a prodejní hala Chotíkov (jakož i provozní objekt, zpevněná plocha, oplocení, kanalizační přípojka a přípojka NN, včetně dočasné komunikace po dobu výstavby) na pozemcích č. kat. KN XF, X, XH, XCH, XI, PK XJ, XK, XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR v k. ú. X (dále jen „stavba umístěná

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Územním rozhodnutím“). Nebylo sporu o tom, že stavba umístěná Územním rozhodnutím obsahovala mj. přípojnou komunikaci (v dokumentaci předložené v územním řízení označenou SO 05). Stavební povolení ze dne 25. 6. 2002, č.j. 409/2002-Me, vydané ve stavebním řízení navazujícím na řízení, ve kterém bylo vydáno Územní rozhodnutí, se na tuto přípojnou komunikaci nevztahovalo.

66. Krajský soud, ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, dospěl k následujícím závěrům. Přípojná komunikace (v žalobcově věci) tvoří soubor staveb s ostatními stavbami uvedenými v Územním rozhodnutí, neboť s nimi zjevně funkčně a prostorově souvisí. Zatímco skladová a prodejní hala je stavbou hlavní, přípojná komunikace je stavbou vedlejší (doplňkovou), která, v duchu definice připomínané v bodu 19 zrušujícího rozsudku, stavbě hlavní slouží, doplňuje ji a zabezpečuje její funkčnost.
67. Dále, dle konstantní judikatury platí, že za určitých okolností (v případě souboru staveb) postačuje pro nepozbytí platnosti územního rozhodnutí vydání stavebního povolení pro některé vedlejší stavby (viz shora citovaný rozsudek č.j. 8 As 112/2018-60). O to více svědčí pro zachování platnosti územního rozhodnutí pro některé ze souboru umísťovaných staveb vydání stavebního povolení pro stavbu hlavní. Bylo-li žalobci vydáno stavební povolení na většinu staveb umístěných Územním rozhodnutím, s výjimkou přípojně komunikace, znamenalo by to, že platnost Územního rozhodnutí zůstala pro přípojnou komunikaci, díky vydání stavebního povolení (ze dne 25. 6. 2002, č.j. 409/2002-Me) na jiné stavby tvořící s přípojnou komunikací soubor staveb, zachována. Toto kritérium však není jediné, které soud musel stran důvodnosti žaloby hodnotit.
68. Je třeba připomenout, že zákonem omezená doba platnosti územního rozhodnutí má přimět stavebníka k pokračování v přípravě stavby (souboru staveb), a k včasnému získání stavebních povolení (popř. jeho alternativ například v podobě souhlasu s ohlášenou stavbou, veřejnoprávní smlouvy, apod.). Po dobu platnosti územního rozhodnutí je totiž nastolena fikce trvanlivosti vztahů v území ve vztahu k umísťované stavbě. Je tedy obecně nežádoucím jevem blokovat poměry v území platným, avšak nerealizovaným územním rozhodnutím, nicméně vždy je nutné posoudit individuální okolnosti případu.
69. Soud je toho názoru, že žalobcová věc neobstála prizmatem časového kritéria, a to ani s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu.
70. Není sporu o tom, že žalobce získal Územní rozhodnutí v roce 2002, přičemž o stavební povolení na přípojnou komunikaci nebylo žalobcem požádáno ani ke dni podání žaloby (dne 28. 6. 2018). Dále, žalobce sám vyslovil (viz žalobní text), že nebyl „*nijak tlačěn k dokončení stavby a měl i jiné podnikatelské zájmy, stále čekal, až bude situace nepovolené komunikace vyřešena na úrovni příslušných orgánů veřejné správy*“), a plocha, kde měla být realizována komunikace, byla žalobcem oplocena a byla tam vysázena zeleň. Byť je jisté možné oplocení i zeleň následně odstranit, nelze odhlédnout od faktů, že a) žalobce nevyužil možnost požádat o stavební povolení po dobu šestnácti let a b) dával najevo (vyjádření v žalobě, realizace oplocení a výsadba zeleně), že tak ani učinit nehodlá.
71. Žalobce argumentoval (především) tím, že o stavební povolení nežádal a stavbu komunikace nezačal proto, že mu v tom správní orgány bránily akceptací protiprávního stavu (srov. žalobcová tvrzení: „*Není pravda, že by žalobce upustil od záměru zde vybudovat komunikaci dle územního rozhodnutí, bránila tomu však nepovolená komunikace a nyní i povolená stavba haly na pozemku parc. č. X k. ú. X.*“). Soud však těmto námitkám nepřisvědčil.
72. Objektivně vzato, žalobci nic nebránilo v tom požádat o příslušné stavební povolení. Pak by bylo řešení na stavebních orgánech, protože jen ony mohou tu či onu stavbu označit za Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nelegální, postavenou v rozporu s rozhodnutím, příp. rozhodnout o jejím odstranění. Žalobce však zvolil naprosto pasivní přístup a o stavební povolení týkající se (jeho) komunikace nepožádal 16 let. Není možné a spravedlivé blokovat poměry v území po tak dlouhou dobu. Takovým procesním postupem proto došlo k zániku žalobcovy možnosti konzumovat oprávnění plynoucí mu (míněno ve vztahu ke komunikaci) z Územního rozhodnutí (byť mu bylo vydáno stavební povolení na ostatní stavby tvořící s přípojnou komunikací soubor staveb). To se pak negativně promítlo do možnosti jeho obrany v řízení, ve kterém bylo vydáno prvoinstanční, resp. napadené rozhodnutí. Žalobce nemohl být v těchto řízeních krácen na tvrzených veřejných subjektivních právech, neboť jimi z důvodů výše prezentovaných, v rozsahu jím tvrzeném, nedisponoval. Na tom nemění nic ani to, že správní orgán v rozhodnutí ze dne 31. 1. 2007, č.j. RR/371/07, konstatoval, že Územní rozhodnutí nepozbylo platnosti, neboť „*do dvou let od nabytí právní moci byla podána žádost o stavební povolení, i když příjezdová, resp. místní obslužná komunikace, přes to, že byla součástí dokumentace doložené ke stavebnímu řízení, tehdy povolena nebyla.*“ V roce 2007, tedy pět let po vydání Územního rozhodnutí, by se totiž z hlediska časového ještě dalo o trvání platnosti Územního rozhodnutí uvažovat, po uplynutí šestnácti let však již nikoliv.

73. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní námitky žalobce důvodné, žalobu zamítl, a to podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[VII] Náklady řízení

74. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo. Soud pro úplnost uvádí, že pro výrok o nákladech řízení je rozhodující finální úspěch ve věci, nikoliv úspěch mezitímní.
75. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a nejsou mu známy žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, jež by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. 7. 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.