ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) Ing. J. L., b) I. L.**, zastoupených Mgr. Jaromírem Kalužíkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti: HAVOS s. r. o., se sídlem Kateřinská 495, Stráž nad Nisou, zastoupené JUDr. Alexandrem Šoljakem, advokátem se sídlem U Soudu 363/10, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2014, čj. OÚPSŘ 308/2014-330, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočce v Liberci ze dne 22. 3. 2016, čj. 59 A 111/2014-93,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce a), žalobkyně b) a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2014, čj. SURR/7130/000241/13-So vydal Magistrát města Liberec, odbor stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) k žádosti osoby zúčastněné na řízení stavební povolení stavby „Výrobní a skladovací hala, přístřešek, zpevněné plochy, opěrná zeď (...) na pozemku parc. č. X, X, X, X v katastrálním území X“ (dále také jen „stavební povolení“). Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobci se proti napadenému rozhodnutí bránili žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil stěžejní námitce žalobců, podle níž pro vydání stavebního povolení nebyly splněny podmínky, neboť jeho podkladem bylo územní rozhodnutí, které pozbylo platnosti uplynutím dvouleté lhůty podle § 93 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon"). Ve shodě s žalovaným krajský soud uzavřel, že územní rozhodnutí o umístění stavby „Výrobní a skladovací haly" ze dne 21. 5. 2009, čj. SUUR/7120/018676/08-Ka, které nabylo právní moci dne 1. 7. 2009 (dále jen „územní rozhodnutí") platnosti nepozbylo. Ve lhůtě jeho platnosti (do 1. 7. 2011) totiž podala osoba zúčastněná na řízení (stavebník) žádost o stavební povolení na stavbu dešťové kanalizace, jíž Magistrát města Liberec, odbor životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad") vyhověl rozhodnutím ze dne 25. 1. 2011, čj. ZPVU/4330/070583/10-Se, které v této lhůtě také nabylo právní moci. Tím byly naplněny požadavky § 93 odst. 4 stavebního zákona k zachování platnosti územního rozhodnutí. Podle krajského soudu je nerozhodné, že se nejednalo o stavební povolení týkající se výrobní a skladovací haly (dále také jen „stavba hlavní"). Územním rozhodnutím totiž byla umístěna nejen stavba haly, ale i elektrická přípojka, plynovod a přípojka plynu, vodovodní přípojka, splašková kanalizační přípojka, dešťová kanalizace, zpevněná plocha dvora, přeložka stožáru veřejného osvětlení, opěrné stěny, oplocení a sadové úpravy (dále také jen „soubor staveb"). Krajský soud proto dospěl k závěru, „*že i když nebyla ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí podána žádost o stavební povolení výrobní a skladovací haly, tj. stavby hlavní (respektive řízení o žádosti podané ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí bylo zastaveno), lze s ohledem na zásadu ochrany legitimních očekávání účastníků řízení dovodit, že územní rozhodnutí v této části nepozbylo platnosti, neboť bylo z důvodu podání žádosti o stavební povolení na společně umísťovanou stavbu dešťové kanalizace čerpáno nepřímo, z důvodu funkční a časové podmíněnosti staveb.*"

III.

[3] Rozsudek krajského soudu napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé") včasnou kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhli napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelé považovali úvahy krajského soudu týkající se platnosti územního rozhodnutí za zcela nesprávné. Měli za to, že územní rozhodnutí pozbylo podle § 93 odst. 4 stavebního zákona platnosti marným uplynutím dvouleté lhůty plynoucí ode dne, kdy nabylo právní moci. Na podkladě neplatného územního rozhodnutí proto nebylo možné vydat dne 3. 6. 2014 stavební povolení pro stavbu „Výrobní a skladovací hala, přístřešek, zpevněné plochy, opěrná zeď (...) na pozemku parc. č. X, X, X, X v katastrálním území X". Stěžovatelé se domnívali, že nepostačí „*k zachování platnosti územního rozhodnutí jako funkčního celku, rozhodnutí vodoprávního úřadu o stavebním povolení na stavbu dešťové kanalizace, aniž by žadatel současně v souladu se stavebním zákonem požádal o vydání stavebního povolení ke stavbě hlavní, tj. výrobní a skladovací haly.*"

[5] Výklad, který provedl krajský soud v napadeném rozsudku, považují stěžovatelé za příliš extenzivní, rozporný s účelem a smyslem stavebního zákona, zasahující do subjektivních práv účastníků a jejich právní jistoty.

IV.

[6] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku a navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžejní otázkou v projednávané věci je, zda zanikla platnost územního rozhodnutí týkajícího se souboru staveb (viz odst. [2]) v důsledku uplynutí dvouleté zákonné lhůty jeho platnosti za předpokladu, že stavebník v této lhůtě požádal a bylo mu vydáno stavební povolení pro jednu ze souboru společně umisťovaných staveb (stavbu dešťové kanalizace).

[10] Stěžovatelé tvrdili, že platnost územního rozhodnutí ve vztahu ke stavbě hlavní (tj. k výrobní a skladovací hale) po uplynutí dvouleté lhůty mohla být ve smyslu § 93 odst. 4 stavebního zákona zachována, jen pokud by v této lhůtě stavebník podal úplnou žádost o stavební povolení týkající se stavby hlavní, nebo nedošlo-li by k zastavení stavebního řízení po uplynutí lhůty platnosti územního rozhodnutí. Tyto předpoklady v nynější věci podle stěžovatelů nenastaly. Stavební úřad tedy vydal stavební povolení nezákonně, na základě neplatného územního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s uvedenou kasační námitkou neztotožňuje.

[11] Doba platnosti územních rozhodnutí je podle § 93 odst. 1 stavebního zákona stanovena na dva roky ode dne nabytí právní moci takového rozhodnutí. Stavební úřad má možnost stanovit v odůvodněných případech lhůtu delší; zákon tak vylučuje, aby stavební úřad lhůtu platnosti územního rozhodnutí zkrátil. Stavební zákon v souladu s výše uvedenou dvouletou fikcí trvanlivosti vztahů v území stanoví rovněž podmínky pro prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí (srov. § 93 odst. 3 stavebního zákona). Dále ve svém § 93 odst. 4 stanoví, že *[ú]zemní rozhodnutí pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí.*

[12] Lze tak obecně přisvědčit stěžovatelům, že z § 93 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že územní rozhodnutí pozbude své platnosti nejen tehdy, pokud není podána úplná žádost o stavební povolení ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí, ale i tehdy, pokud bylo stavební řízení zastaveno po lhůtě platnosti územního rozhodnutí. Obě tyto skutečnosti v posuzované věci nastaly. Z obsahu správního spisu se totiž podává, že osoba zúčastněná na řízení (stavebník) podala dne 21. 3. 2011 neúplnou žádost o stavební povolení „Výrobní a skladovací haly ‚1 ETAPA' na pozemku parc. č. X, X, X, X". Řízení o této žádosti bylo následně rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 2. 5. 2012, čj. SURR/7130/051718/11-So, které nabylo právní moci dne 5. 6. 2012, zastaveno, jelikož osoba zúčastněná na řízení (stavebník) přes výzvu ve stanovené lhůtě neodstranila vady žádosti.

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

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

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

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

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

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

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

[19] 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] Nejvyšší správní soud si je vědom závěrů, jež vyslovil v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 9 As 33/2011-151, na nějž poukazovali i stěžovatelé, že *„[s]myslem 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 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, X, X v katastrálním území X“, jež byla předmětem řízení o stavebním povolení.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v posuzovaném případě vzhledem k právě uvedeným skutečnostem nepozbylo územní rozhodnutí platnosti uplynutím dvouleté lhůty podle § 93 odst. 4 stavebního zákona. Krajský soud při jeho výkladu nepochybil a správně shledal, že stavební povolení bylo vydáno na základě územního rozhodnutí, jehož platnost vůči povolované stavbě byla zachována.

VI.

[22] Ze všech výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. posoudil jako nedůvodnou a zamítl ji.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[24] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V projednávané věci Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a osoba zúčastněná na řízení podle obsahu spisu také žádnou náhradu nákladů řízení nepožadovala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. června 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu