



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **J. F.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) O. Š., II) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Praha 4, Čerčanská 12, **III) Povodí Moravy, s. p.**, se sídlem Brno, Dřevařská 11, **IV) EXCALIBUR ARMY spol. s r. o.**, se sídlem Praha 10, Kodaňská 57, zastoupená Mgr. Tomášem Hasmanem, advokátem se sídlem Praha 8, Sokolovská 675/9, **V) Město Šternberk**, se sídlem Šternberk, Horní náměstí 16, **IV) J. B., VII) D. W., a VIII) I. V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, č. j. KUOK 62968/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 10. 1. 2017, č. j. 65 A 52/2015 – 82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8228 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) – VIII) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 8. 7. 2015, č. j. KUOK 62968/2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Uvedeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Šternberk ze dne 12. 12. 2014, č. j. MEST 33905/2014, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. MEST 1846/2015, kterým byla o pět let prodloužena platnost územního rozhodnutí Městského úřadu Šternberk ze dne 19. 12. 2011, č. j. MEST 24623/2011, o umístění stavby „silnice I/46 Šternberk – obchvat“.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť shledal důvodnou žalobní námitku žalobce, že žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí nebyla dostatečně odůvodněna. Krajský soud uzavřel, že akceptací vágních tvrzení žadatele [osoby zúčastněné na řízení II), dále jen „žadatel“], která navíc nebyla podložena žádnými skutkovými zjištěními, správní orgány nedostály svému poslání a zafixovaly poměry v území na dobu dalších pěti let, aniž by žadatel uvedl jedinou konkrétní skutečnost, která by mohla vést k závěru, že jeho záměr bude v přiměřeném čase realizován, příp. že žadatel vskutku činí příslušné kroky k tomu, aby se tak stalo.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), konkrétně nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[4] Stěžovatel uvádí, že dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost. Dle stěžovatele žadatel svou žádost dostatečně odůvodnil. Sice stručně a bez podpůrných důkazů, ale skutečnosti, které uvedl, jsou srozumitelné a uvěřitelné, když z praxe je všeobecně známo, že příprava staveb dopravní infrastruktury je často velice složitá a časově i finančně náročná. Podle žalovaného lze podanou žádost považovat za odůvodněnou ve smyslu § 93 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“, a rovněž i v souladu s účelem institutu prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí, kterým je především poskytnutí potřebného prostoru pro další přípravu stavebního záměru předcházející podání žádosti o vydání stavebního povolení. Naopak případné zamítnutí podané žádosti by z určitého hlediska bylo v rozporu s veřejným zájmem, neboť pozbytím platnosti předmětného územního rozhodnutí by došlo ke zmaření veřejných finančních prostředků, které již byly vynaloženy. Podle stěžovatele napadeným rozhodnutím nedojde k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků, neboť k tomuto již došlo samotným vymezením veřejné prospěšné stavby v územně plánovacích dokumentech. Naopak, předmětným územním rozhodnutím byla stavba jednoznačně umístěna na dotčených pozemcích, což je spojeno s menším zásahem do práv vlastníků těchto pozemků při porovnání s rozsahem koridoru vymezeným v územním plánu. Stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvádí, že kasační stížnost byla dle jeho názoru podána zjevně neoprávněnou osobou, když se na titulní straně uvádí, že podání zpracovala JUDr. E. Š., Ph.D., nicméně podání je podepsáno Bc. Ing. H. M., vedoucí oddělení stavebního řádu a památkové péče. Žalobce k tomu odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015,

pokračování

č. j. 6 As 100/2014 - 72 a ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Azs 45/2003 – 118 (zřejmě myšlen rozsudek č. j. 2 Afs 45/2003 - 118, pozn. NSS).

[6] Ohledně věcného posouzení se žalobce ztotožňuje s krajským soudem, totiž že žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí je vágní a ničím nepodložená, pročez nesplňuje požadavky podle § 93 odst. 3 stavebního zákona. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

[7] Osoba zúčastněná na řízení II) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že považuje kasační stížnost stěžovatele za důvodnou a s jejím odůvodněním se zcela ztotožňuje.

[8] Osoba zúčastněná na řízení V) uvedla, že se ztotožňuje se zdůvodněním podané kasační stížnosti. Nad rámec uvedla, že jak žadatel, tak i ona sama, činí příslušné kroky k realizaci záměru předmětné stavby, byť se to na první pohled nemusí zdát. K tomu uvedla, že má přeložku silnice I/46 dlouhodobě uvedenou ve všech koncepčních materiálech, a že se s ní počítá i v územním plánu z 11. 12. 2013. Stejně tak i Olomoucký kraj má záměr realizace přeložky uveden jako veřejně prospěšnou stavbu neregionálního charakteru v Zásadách územního rozvoje Olomouckého kraje. K tvrzení krajského soudu, že případné neprodloužení platnosti územního rozhodnutí nebrání *pro futuro* žadateli požádat nově o umístění téže stavby v okamžiku, kdy se jeho úmysl provést předmětný záměr stane reálným, osoba zúčastněná na řízení V) uvádí, že tento postup vrátí přípravu stavby minimálně o deset až patnáct let zpátky. Neztotožňuje se ani s tvrzením krajského soudu, že prodlužováním platnosti územního rozhodnutí by mohlo dojít k fixaci území donekonečna. K zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků došlo totiž již vymezením veřejně prospěšné stavby v územně plánovacích dokumentacích.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec s požadovaným vzděláním.

[10] Nejvyšší správní soud v reakci na argumentaci žalobce v jeho vyjádření upozorňuje, že si je vědom usnesení šestého senátu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 6 As 100/2014 – 72, dle kterého se „výjimka z povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti podle § 105 odst. 2, věta za středníkem, s. ř. s. (...) neuplatní, pokud pověřený zaměstnanec, jenž má předepsané právnické vzdělání, za stěžovatele v řízení nejedná. Za jednání ve smyslu citovaného ustanovení zákona se přitom považuje nejen účast na jednání soudu, ale též písemná podání vůči němu učiněná. Absence úkonů pověřeného zaměstnance má za následek nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.“, a stejně tak rozsudku ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Afs 45/2003 – 118, dle něž je „pro posouzení, která osoba jedná za správní orgán ve smyslu § 33 odst. 5 s. ř. s. rozhodující identifikace osoby podepsané pod kasační stížností.“ Protože na podané kasační stížnosti absentoval podpis pověřeného zaměstnance, byl stěžovatel vyzván k jejímu doplnění o požadovanou náležitost, což ve stanovené lhůtě učinil.

[11] Kasační stížnost je tedy projednatelná.

[12] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Zásadní pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zodpovědět otázku, jestli žádost žadatele o prodloužení platnosti územního povolení splňovala náležitosti podle § 93 odst. 3 stavebního zákona, konkrétně, jestli byla odůvodněna.

[15] Podle uvedeného ustanovení (d)obu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad na odůvodněnou žádost prodloužit; podáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti rozhodnutí se vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jinak se k nim nepřihlíží.

[16] Žadatel podal dne 14. 1. 2014 žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, kterou odůvodnil zdlouhavou přípravou staveb způsobenou mj. komplikovaným majetkoprávním vypořádáním, jinými prioritami v koncepci dopravy a také závislostí na přidělení finančních prostředků ze státního fondu dopravní infrastruktury. Žádný z těchto bodů žádosti blíže nerozvedl ani nedoložil.

[17] Stěžovatel má za to, že ačkoli se jedná o stručné odůvodnění, bez podpůrných důkazů, je toto odůvodnění dostatečné, neboť z praxe je známo, že příprava staveb dopravní infrastruktury je velice časově i finančně náročná, a proto prvostupňové rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí o pět let potvrdil.

[18] Nejvyšší správní soud však s uvedeným nemůže souhlasit.

[19] Jak již uvedl krajský soud, obecná doba platnosti všech druhů územních rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí o ochranném pásmu, je dva roky ode dne nabytí právní moci. Stavební úřad může v odůvodněných případech stanovit lhůtu delší, která však nemůže být stanovena déle než na pět let. V tomto případě se tato lhůta stanoví ve výroku rozhodnutí jako jeho podmínka. Při stanovování doby platnosti a jejího případného prodloužení by měl stavební úřad brát vždy v úvahu neměnnost podmínek v území po dobu platnosti rozhodnutí, kdy jeho platností je nastolena fikce trvanlivosti vztahů v území ve vztahu k umisťované stavbě. Po delší době je změna podmínek v území již pravděpodobná. Z těchto důvodů je omezena možnost stanovení delší doby platnosti než pět let. Vydané územní rozhodnutí tak zakládá určitý stav v území (viz in Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon, Komentář, 2. vyd., C. H. Beck Praha 2013, str. 398-399). Uvedené omezení platnosti územního rozhodnutí má dva důvody. Jednak zohlednění možných změn podmínek v území - za dobu delší než dva roky se mohou změnit podmínky v území a je tedy potřeba navrhovanou stavbu znovu posoudit z hlediska cílů územního plánování, a za druhé je nutné umožnit předvídatelnost rozvoje území pro majitele okolních nemovitostí. Možnost prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 3 stavebního zákona je tedy nutné považovat za výjimku z obecného časového

pokračování

omezení platnosti územního rozhodnutí. Povinností žadatele je proto náležitě zdůvodnit, proč by v jeho konkrétním případě měl být stav v území konzervován po další dobu.

[20] Na tomto místě lze odkázat také na žalobcem zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2014, č. j. 62 A 74/2012 – 224, který se sice týkal žádosti o prodloužení stavebního povolení, nicméně jeho závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, neboť podstata uvedeného řízení je stejná. U obou se jedná o další zafixování poměrů v území. Dle uvedeného rozhodnutí *„(p)rodloužení platnosti stavebního povolení nemůže být pouhou formální procedurou, jako jí zcela jistě nejsou další instituty stavebního práva (změna podmínek stavebního povolení, dodatečné schválení stavby, změna v užívání stavby, atd.). Již z tohoto důvodu zákon stanoví, že žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení musí být odůvodněna; je tedy zřejmé, že stavebník musí uvést relevantní důvody pro nutnost prodloužení stavebního povolení, a tyto důvody je povinen stavební úřad poměřovat s chráněnými zájmy a právy subjektů dotčených stavební činností.“* Stejně tak musí být odůvodněna i žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že na základě ničím nepodložených důvodů žádosti o prodloužení územního povolení, že žadatel na realizaci záměru neměl a nemá peníze, přičemž neuvádí, kdy by je mohl mít, dále, že měl zatím jiné priority, přičemž neuvádí, že se tato situace změnila, a že je zde komplikované majetkové vypořádání, které ničím nedoložil, jakožto jediného podkladu pro rozhodnutí, nemohly být správní orgány v rámci svého správního uvážení schopny dospět k závěru, že nejenže platnost územního rozhodnutí prodlouží, ale rovněž, že tak učiní na maximální možnou dobu pěti let.

[22] Zdůvodnění správních orgánů, že je obecně známo, že realizace liniových staveb je finančně i časově náročná, nemůže obstát. Při akceptaci takového odůvodnění by stačilo, aby stavebník o prodloužení platnosti územního povolení pouze požádal a automaticky by mu bylo vyhověno a platnost územního rozhodnutí by byla prodloužena na maximální možnou dobu pěti let. Stavební zákon ale s takovouto možností nepočítá, a nepovažuje takového žadatele (tj. stavebníka liniové stavby) za jakkoli privilegovaného. Diskreční pravomoc správních orgánů má své meze, které nemůže správní orgán překročit, aby se nejednalo o nepřípustnou libovůli. Poněvadž správní orgány zdůvodnily prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí pouze obecně známou náročností výstavby liniových staveb a vůbec se nezabývaly tím, proč prodloužily platnost územního rozhodnutí o maximálně možnou dobu, tedy o pět let, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[23] Nutno tedy uzavřít, že odůvodnění žádosti o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí bylo nedostatečné, pouze formální, a nemohlo se stát relevantním podkladem pro kladné rozhodnutí ve věci, které zablokovalo poměry v území na dalších pět let. Žadatel neuvedl žádnou skutečnost, která by mohla vést k závěru, že jeho záměr bude v přiměřené době realizován. Nejvyšší správní soud nepopírá úmysl žadatele realizovat záměr stavby přeložky silnice I/46, ani to, že se neprodloužením doby platnosti územního povolení předmětná stavba zkomplikuje, nicméně, bylo jen na něm, aby svou žádost náležitě odůvodnil, neboť prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí nelze považovat za automatizmus.

[24] Tvzení, že by mohlo být neprodloužení platnosti územního rozhodnutí v rozporu s veřejným zájmem proto, že již na něj byly vynaloženy veřejné prostředky, nelze rovněž akceptovat. Jak již bylo uvedeno, veřejné subjekty nejsou nijak privilegovány oproti soukromoprávním subjektům, jež rovněž vynakládají své prostředky na realizaci svých záměrů. Pokud žadatel, který má stejné postavení jako jakýkoli jiný stavebník, přistupuje k celému záměru laxe a na samém konci platnosti územního rozhodnutí podá pouze formální žádost o prodloužení doby jeho platnosti, není zde žádný důvod, proč by měl být jakkoli zvýhodňován. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že stát, příp. jiné veřejnoprávní subjekty nakládající s veřejnými prostředky, disponují dostatečně kvalifikovaným personálním aparátem, aby byly schopny při své činnosti postupovat v souladu s právními předpisy a efektivně a účelně využívat veřejné prostředky.

[25] Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že prodloužením platnosti územního rozhodnutí nedojde k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků, Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedená skutečnost nebyla relevantní pro zrušení napadeného rozhodnutí. Pouze nad rámec Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoli skutečně k vymezení veřejné prospěšné stavby došlo již v územně plánovacích dokumentacích, nutno souhlasit se žalobcem, že právě platné územní rozhodnutí je jedním z podkladů pro eventuální vyvlastnění pozemků a staveb [srov. § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě], tudíž zde existuje potencialita zásahu do jeho práv.

[26] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Pouze na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že za situace, je-li stavebnímu úřadu doručena žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, která nesplňuje všechny stanovené náležitosti, je povinností stavebního úřadu žadatele vyzvat k jejímu doplnění. Jak již bylo uvedeno, podle § 93 odst. 3, věta druhá, stavebního zákona se *na řízení o prodloužení lhůty platnosti rozhodnutí vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námítky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jinak se k nim nepřihlíží*. Podle § 86 odst. 5 stavebního zákona platí, že *(p)okud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve žadatele k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze žadateli*.

[28] Ačkoli podání žádosti má za následek stavění běhu lhůty platnosti územního rozhodnutí, v nyní projednávané věci již tato lhůta marně uplynula, protože bude na místě řízení o žádosti žadatele zastavit (§ 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 stavebního zákona].

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[30] Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

pokračování

[31] Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Černým. Důvodně vynaložené náklady sestávají z odměny za zastupování a z hotových výdajů zástupce žalobce.

[32] Žalobci se přiznává náhrada odměny a hotových výdajů jeho zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Soud žalobci přiznal částku 6200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke dvěma úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se do nákladů právního zastoupení započítává částka 1428 Kč, která odpovídá příslušné sazbě daně. Žalobce tak má nárok na náhradu nákladů právního zastoupení ve výši 8228 Kč, které uhradí stěžovatel k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[33] Dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může soud na návrh přiznat osobě zúčastněné na řízení i náhradu dalších nákladů řízení. O žádnou z uvedených situací se však v posuzované věci nejedná, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemají právo.

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

V Brně dne 23. srpna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu