

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **A. M. V., I.,** zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem v Praze 2, Apolinářská 6, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy a spojů,** se sídlem v Praze 1, nábřeží Ludvíka Svobody 12, v řízení o vydání stavebního povolení,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 16. 10. 1992, 60/2002–510– RK/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náklady řízení částku 4 725,- Kč do 3 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Jana Marečka, Praha 2, Apolinářská 6.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2002, č. j. 60/2002–510–RK/3, kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 6. 2002, č. j. 104/2002–120–STSP/4, o povolení stavby "Stavební úpravy na dálnici D1 v km 90,090 - 90,810 vlevo – protihluková stěna Humpolec. V odůvodnění žalovaný uvedl, že námitky uvedené v rozkladu byly z větší části vypořádány v odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí. Uplatněná námitka (požadavek finanční náhrady nebo náhradního umístění reklamního poutače) není za předpokladu oprávněnosti námitkou, která by znemožnila výstavbu změnu stavby protihlukové stěny v podobě odsouhlasené zejména orgány hygienické služby. Realizace stavby protihlukové stěny je nezbytná z důvodu ochrany zdraví obyvatel před hlukem a nemůže být v přímé závislosti na rozhodnutí

o případných náhradách žalobci. Pro přerušení řízení tedy nebyl dán právní důvod. Ve smyslu § 120 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) smí žalovaný jako speciální stavební úřad vydat stavební povolení jen se souhlasem stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek. Jestliže se územní rozhodnutí nevydává, postačí vyjádření o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. V daném případě vydal obecný stavební úřad souhlas podle citovaného ustanovení, který následně doplnil, a žalovaný tento souhlas nepřezkoumává. Pro povolování stavby protihlukových stěn platí režim pro speciální stavby, tj. stavby pozemních komunikací, a protihluková stěna je součástí stávající dálniční stavby, jak vyplývá z § 12 odst. 1 písm. e) zák. č. 13/1997 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Podle § 139b odst. 3 stavebního zákona jsou změny dokončených staveb definovány jako nástavby, přístavby a stavební úpravy a svou povahou jsou ve smyslu § 120 odst. 1 o. z. také součástí stavby. Na rozdíl od nástaveb a přístaveb podřizuje stavební zákon umisťování a povolování stavebních úprav jinému režimu. Právní předpisy upravující povolování pozemních komunikací neupravují jiné změny těchto staveb než stavební úpravy, které nevyžadují územní rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a pro stavbu nebo její změnu povolovanou speciálním stavebním úřadem postačí vyjádření obecného stavebního úřadu. Účastníci stavebního řízení nejsou zbaveni možnosti hájit svá práva při stavebním řízení, i když se územní řízení o umístění protihlukové stěny nevede. Toto právo žalobci v dotčeném stavebním řízení upřeno nebylo. Právní a věcné závěry správního orgánu I. stupně označil žalovaný za správné a plně odpovídající zjištěnému skutkovému stavu.

V podané žalobě žalobce poukázal na dvě hlavní vady správního řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. První vada spočívala v tom, že ve věci umístění protihlukové stěny nebylo vedeno územní řízení a nebylo vydáno územní rozhodnutí o umístění této stavby podle stavebního zákona. Druhou vadou řízení byla podle žalobce skutečnost, že stavební úřad odmítl přerušit řízení podle § 137 odst. 2 stavebního zákona, když žalobce a stavebník nedosáhli dohody o občanskoprávní námitce z důvodu, že stavebník odmítl nabídnout žalobci vypořádání či jednat o jakémkoli vypořádání navrženém žalobcem. Pokud jde o první z uvedených vad, označil žalobce argumentaci žalovaného za nesprávnou. Z toho, že pro účely zákona o pozemních komunikacích jsou protihlukové stěny definovány jako součást dálnice nevyplývá, zda je pro jejich výstavbu nutné vydání územního rozhodnutí či nikoli. Stejně tak ani ze skutečnosti, že zákon o pozemních komunikacích i příslušná prováděcí přihláška se zmiňují o stavebních úpravách, nikoliv však o jiných druzích změn stavby, jako jsou nástavby a přístavby, nevyplývá závěr, že u dálnice se neprovádí jiné změny stavby než stavební úpravy. Definice obsažené v § 139b odst. 3 stavebního zákona se týkají i staveb dálnic podle zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem ke skutečnosti, že stavba spočívá ve zvýšení stávající stavby dálnice výstavbou protihlukové stěny, je žalobce přesvědčen, že se jedná o nástavbu a nikoliv stavební úpravu. Nástavba jako taková vyžaduje vydání územního rozhodnutí. Žalobce také vyjádřil nesouhlas s argumentací, že neprovedením územního řízení nebyl zkrácen na svých právech účastníka řízení, neboť své námitky uplatnil ve stavebním řízení. V územním řízení se totiž, jak vyplývá z § 37 stavebního zákona, posuzují širší souvislosti a důsledky stavby, jejíž umístění je navrhováno. Jedná se tedy o podstatnou vadu, nebylo-li územní řízení provedeno, která může mít, a v tomto případě měla, vliv na zákonnost obou napadených rozhodnutí. K druhé namítané vadě řízení žalobce uvedl, že omezení užívání reklamní stavby, která je v jeho vlastnictví v důsledku výstavby protihlukové stěny, představuje nucené omezení vlastnických práv. K dohodě o občanskoprávní námitce mezi účastníky stavebního řízení nedošlo, a proto žalobce požadoval, aby správní řízení bylo přerušeno a strany

odkázány na soud. Argument obsažený ve stavebním povolení, že případná náhrada by byla hrazena z prostředků státního rozpočtu a ten s možností poskytovat náhrady za ušlý zisk z pronájmu reklamních ploch nepočítá, si žalobce dovolil označit za zcela absurdní a nepatřičný pro rozhodování orgánů veřejné správy v právním státě. Navíc § 137 odst. 4 stavebního zákona může být aplikován pouze v řízení, při kterém stavební úřad nařizuje ve veřejném zájmu opatření podle stavebního zákona. Probíhající řízení stavebního úřadu není řízením o nezbytných úpravách ve veřejném zájmu, je vedeno na základě návrhu účastníka a jako takové se tedy řídí standardními podmínkami danými zákonem, a žalovaný byl proto povinen ze zákona v tomto případě řízení přerušit a odkázat účastníky na soud. Žalovaný však v tomto případě také podle žalobce nesprávně aplikoval § 137 odst. 4 stavebního zákona. Žalobce respektuje, že stavba protihlukové stěny je odůvodněna veřejným zájmem na ochraně zdraví, ale není přípustné, aby ve „vyšším zájmu“ byla zaměňována správní řízení a procesní postupy na úkor účastníků řízení, pokud to není zcela nevyhnutelné. Podle názoru žalobce tomu tak v tomto případě není. K uvedeným vadám žalovaný použil § 61 odst. 4 stavebního zákona, když tvrdil, že stavba splňuje podmínky liniové stavby. V případě výstavby protihlukové stěny není splněna u povolované liniové stavby podmínka velkého počtu účastníků, neboť stavba sousedí pouze s cca 20 pozemky, u kterých počet spoluvlastníků nepřevyšuje 25. Žalobce je proto přesvědčen, že žalovaný jednal v řízení nesprávně, když použil § 69 odst. 2 stavebního zákona místo přímého oznámení účastníkům, a v této souvislosti poukázal na návrh nového správního řádu, který uvažuje s počtem účastníků pro tento účel ne větším než 50.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k žalobnímu bodu týkajícímu se územního řízení v podstatě zopakoval argumentaci obsaženou v odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že se přiklání k názoru, že právní předpisy upravující povolování pozemních komunikací neupravují jiné změny těchto staveb než stavební úpravy. K negativnímu postoji ve věci přerušení řízení žalovaný s odkazem na odůvodnění obsažené ve stavebním povolení uvedl, že využil § 137 odst. 2 stavebního zákona. Požadavek žalobce, aby mu byla poskytnuta finanční náhrada či provedeno náhradní umístění reklamního poutače není námitkou, která, kdyby se zjistilo její oprávnění, by znemožnila výstavbu protihlukové stěny v podobě odsouhlasené zejména orgány hygienické služby. Stavbu předmětné protihlukové stěny považoval žalovaný jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic a rychlostních silnic za stavbu liniovou, a účastníkům řízení proto oznámil zahájení stavebního řízení včetně pozvánky k ústnímu jednání veřejnou vyhláškou. Konkrétní údaje o tom co je „velký počet účastníků řízení“ stavební zákon neobsahuje. Proto žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobce ve svém vyjádření vyslovil hluboké přesvědčení, že chybnou aplikací relevantních právních předpisů ze strany žalovaného byl zkrácen na svých právech s důsledky, které z jeho hlediska nejsou bagatelní. Za klíčovou otázkou, která je sporná, označil posouzení, zda se pro daný případ nevyžaduje územní rozhodnutí. Podle žalobce je ve stavebním zákoně obsažena definice, co jsou stavební úpravy, tedy, že se jedná o jeden ze tří způsobů změn dokončených staveb, což na základě § 16 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích platí i pro územní a stavební řízení stavby dálnice. Obecně řečeno, právě skutečnost, že v zákoně o pozemních komunikacích nejsou druhy změn staveb definovány, je důvodem pro aplikaci definice obsažené ve stavebním zákoně. Při posuzování, zda stavba protihlukové stěny je či není stavební úpravou, je třeba aplikovat § 139b odst. 3 stavebního zákona právě vzhledem k tomu, že zákon o pozemních komunikacích nic o tom, jaké jsou druhy změn dokončených staveb, neříká Rozlišení, ve kterých případech má a nemusí být provedeno územní řízení, je dáno zákonem a není ponecháno na úvaze stavebního úřadu. V územním řízení jsou důsledky navrhované stavby posuzovány v širších

souvislostech než v řízení stavebním a nelze připustit, aby správní orgán usoudil, že sice jsou splněny zákonné předpoklady pro vedení územního řízení, ale práva účastníků budou zabezpečena dostatečně, proběhne-li pouze stavební řízení. Proto žalobce setrval na žalobě v plném rozsahu.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), v souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, Nejvyšší správní soud a dokončí v ní řízení.

Podle ust. § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V prvním ze žalobních bodů žalobce namítal, že mělo být v dané věci vydáno územní rozhodnutí, ale nestalo se tak. Podle § 32 odst. 2 písm. a) stavebního zákona územní rozhodnutí nevyžadují mimo jiné stavební úpravy a udržovací práce. Ostatní případy taxativně uvedené v § 32 odst. 2 citovaného zákona v dané věci nepřicházejí v úvahu. Současná právní úprava, na rozdíl od předchozí (§ 9 odst. 2 vyhl. č. 85/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů), s účinností od 1. 7. 1998 neumožňuje stavebnímu úřadu upustit od vydání územního rozhodnutí, ale jednoznačně stanoví, které stavby nebo opatření v území vyžadují územní rozhodnutí a které nikoliv s výjimkou případů živelné pohromy nebo náhlé havárie stavby (§ 49 odst. 3 písm. b) vyhl. č. 132/1998 Sb.). Protože protihluková stěna je ve smyslu § 12 odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích součástí dálnice, platí pro územní a stavební řízení stavby dálnice, jak je stanoveno v § 16 odst. 2 citovaného zákona, stavební zákon, pokud v zákoně o pozemních komunikacích není stanoveno jinak. Vzhledem k tomu, že zákon o pozemních komunikacích nestanoví jinak, pokud se jedná o vyžadování územního rozhodnutí, platí i pro stavební úpravy dálnice § 32 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, přičemž stavebními úpravami, které jsou změnami dokončených staveb, jsou podle § 139b odst. 3 písm. c) citovaného zákona takové úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení staveb, čímž se odlišují od jiných změn dokončených staveb, jimiž jsou nástavby a přístavby. Z toho vyplývá závěr, že jen pro takové stavební úpravy, při nichž se zachovávají vnější půdorysné i výškové ohraničení není ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyžadováno územní rozhodnutí. Stavbou protihlukové stěny na dálnici se však mění minimálně výškové ohraničení stavby dálnice. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost namítaná žalovaným, že právní předpisy upravující povolování pozemních komunikací mají ustanovení týkající se stavebních úprav a nikoliv jiných změn těchto staveb, protože nic nebrání tomu, aby i na stavbě dálnice byly prováděny změny mající charakter nástavby či přístavby. Územní řízení musí vždy předcházet stavebnímu řízení s výjimkou případů, kdy se podle stavebního zákona buď územní rozhodnutí nevyžadují nebo lze územní rozhodnutí sloučit se stavebním řízením, a proto nelze zlehčovat, jak to činí žalovaný, opomenutí územního řízení tvrzením, že žalobce měl možnost hájit svá práva při stavebním řízení.

Za nedůvodný pak považuje Nejvyšší správní soud další žalobní bod týkající se povinnosti správního orgánu přerušit řízení z důvodu nevyřešení občanskoprávní námitky. Podle § 137 odst. 2 stavebního zákona nedojde-li mezi účastníky řízení k dohodě

o občanskoprávní námitce vyplývající z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, která, kdyby se zjistilo její oprávnění, by znemožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, odkáže stavební úřad účastníka podle povahy námitky na soud a řízení přeruší. O takovou situaci se v případě žalobce nejedná, protože vyřešení otázky týkající se omezení užívání reklamní stavby, která je v jeho vlastnictví v důsledku výstavby protihlukové stěny, nemůže žádným způsobem ovlivnit realizaci stavby, která byla předmětem stavebního řízení, a proto nebyly splněny zákonné podmínky pro přerušení řízení ve smyslu citovaného ustanovení.

Stejně tak nedůvodným shledal Nejvyšší správní soud poslední žalobní bod o nesprávném použití § 69 odst. 2 a 4 stavebního zákona. Doručování formou veřejné vyhlášky použije stavební úřad u liniových staveb nebo v odůvodněných případech též u staveb zvlášť rozsáhlých, s velkým počtem účastníků řízení, jak vyplývá z § 61 odst. 4 a § 69 odst. 1 a 2 stavebního zákona, což jsou v obou případech situace, kdy je velký počet účastníků řízení. V současné době není platnou právní úpravou konkretizován minimální počet účastníků, který by podmiňoval použití veřejné vyhlášky a je ponecháno zcela na úvaze příslušného stavebního úřadu, aby posoudil, zda se jedná o velký počet účastníků řízení, což je jediná podmínka pro použití veřejné vyhlášky při doručování. Protože v dané věci sám žalobce připouští, že počet účastníků řízení se pohybuje v rozmezí 20 až 25, nelze dovodit, že bylo postupováno v rozporu s § 61 odst. 4 a § 69 odst. 2 stavebního zákona při doručování veřejnou vyhláškou.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a podle odst. 4 citovaného ustanovení současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud ve věci bez nařízení jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce měl ve věci úspěch a s tímto řízením mu vznikly náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 1000,- Kč a odměny za právní zastoupení ve výši 3 725,- Kč (odměna 3 500,- Kč podle § 11 vyhl. č. 484/2000 Sb. a náhrada hotových výdajů 3x75,- Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

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

V Brně dne 4. září 2003

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu