

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, 120 00 Praha 2 – Vinohrady, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. července 2015, č. j.: KUJI 47057/2015, sp. zn. OUP 202/2015 Ši-2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. února 2017, č. j. 30 A 98/2015 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V roce 2011 vydal Městský úřad Havlíčkův Brod (dále též „městský úřad“) územní rozhodnutí, jímž umístil do území stavbu silnice „I/38 Havlíčkův Brod – Jihovýchodní obchvat Havlíčkův Brod“ v katastrálních územích Havlíčkův Brod, Termesivy, Suchá u Havlíčkova Brodu a Šmolovy u Havlíčkova Brodu (dále též „obchvat“). Žalobce, jakožto vlastník zemědělských pozemků, přes něž má plánovaný obchvat vést a s nimiž má sousedit, se proti tomuto rozhodnutí neodvolal, protože je nezaznamenal včas na úřední desce. Dne 19. března 2015 vydal městský úřad rozhodnutí č. j.: ST/523/2013/Ve JID: 20267/2015/muhb, jímž prodloužil na základě žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR

platnost uvedeného územního rozhodnutí o 5 let (do roku 2020). Žalobce se proti rozhodnutí městského úřadu odvolal s tím, že jednak odmítá umístění obchvatu na svých pozemcích a jednak že dojde k narušení zemědělské výroby na jeho pozemcích sousedících s plánovým obchvatem. Poukazoval taktéž na jiné varianty umístění obchvatu zvažované v minulosti.

[2] Krajský úřad Kraje Vysočina (žalovaný) podané odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil rozhodnutím označeným v návětí. Odvolací rozhodnutí napadl žalobce správní žalobou, v níž argumentoval zejména tím, že kvůli nárůstu intenzity dopravy na pozemních komunikacích, z nichž by měl plánovaný obchvat dopravu odvést, se stala neaktuálními původní závazná stanoviska dotčených orgánů i závěr zjišťovacího řízení – posouzení vlivu záměru na životní prostředí (EIA). Krajský soud v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) však žalobu zamítl rozsudkem označeným v návětí. V něm uvedl, že rozhodování o prodloužení platnosti územního rozhodnutí nemá být novým územním řízením. Původní územní rozhodnutí vycházelo z odhadů intenzity dopravy až do roku 2020 a jeho soulad s aktuálními podklady potvrzuje i fakt, že umístění obchvatu odpovídá územnímu plánu města Havlíčkův Brod, který nabyl účinnosti v říjnu 2014. Vývody žalobce týkající se intenzity dopravy označil krajský soud za spekulativní s ohledem na to, že žalobce vycházel z měření intenzity dopravy v letech 2000 – 2010 v centru města Havlíčkův Brod. Krajský soud upozornil, že městský úřad všechny dotčené orgány s návrhem na prodloužení platnosti územního rozhodnutí řádně obeslal a žádný z nich neuplatnil námitky ani nevydal nové závazné stanovisko. Žalobce se podle něj stylizuje do role veřejného žalobce, neboť jeho vlastnická práva by nemohla být údajnými nezákonnostmi v postupu žalovaného jakkoliv dotčena. Konečně poukázal krajský soud též na to, že v průběhu správního řízení žalobce své námitky neuplatnil.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní se především ohradil proti závěru krajského soudu, že umístění stavby v minulosti akceptoval tím, že se proti územnímu rozhodnutí neodvolal. Ve skutečnosti bylo jeho nekonání důsledkem faktu, že městský úřad doručoval rozhodnutí prostřednictvím úřední desky, což stěžovatel označil za „protiúčastnický diskurz“, který v poslední době ve stavebním právu převládá a který následoval též krajský soud. Dále uvedl, že smyslem řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí je posoudit, zda (mj.) nedošlo ke změně podmínek v území, které by odůvodňovaly neprodloužení platnosti územního rozhodnutí. To podle něj vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 232/2015 - 46, který se sice týkal prodloužení platnosti stavebního povolení, ovšem argumentem od menšího k většímu (*a minori ad maius*) je nutno tuto úvahu vztáhnout i na prodlužování platnosti rozhodnutí územního, neboť těžiště posuzování vlivu stavby na území leží právě v územním řízení. Tuto argumentaci krajský soud nevyslyšel a opřel se místo toho o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 111/2014 - 43, ačkoliv s tímto rozsudkem stěžovatel výše uvedenou argumentací polemizoval. Řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí nemůže podle stěžovatele být jen pouhým administrativním rozhodováním, v němž by se úřad zabýval pouze důvody, proč stavebník nestihl požádat o stavební povolení. Stěžovatel poukázal na konkrétní skutečnosti, z nichž vyplývá zvýšení intenzity dopravy a tedy neaktuálnost původních odhadů. Krajský soud je označil za spekulativní

bez jakékoliv argumentace. Soud vyšel také z nesprávného předpokladu, že zdrojem imisí je provoz vozidel, nikoliv samotná stavba – umístěním stavby do území se však do něj přivádí doprava, která je zdrojem imisí, proto je třeba její intenzitu při územním rozhodování zkoumat.

[4] Ze spisu podle stěžovatele dále nevyplývá, že by městský úřad obeslaným dotčeným orgánům zaslal podklady ke změně podmínek v území a stěžovatelovy námitky. Věc tedy nebyla s dotčenými orgány řádně projednána a žalovaný měl buď zrušit napadené rozhodnutí, nebo měl jejich mlčky vydaná stanoviska předložit k přezkumu jejich nadřízeným orgánům podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ke svému dotčení na právech stěžovatel poznamenává, že namítal neexistenci povinného odborného podkladu (stanoviska EIA), který by popisoval vliv stavby mj. i na jeho zemědělské pozemky. Své námitky proti nezohlednění nárůstu intenzity dopravy neuplatnil stěžovatel v odvolání proto, že spoléhal na to, že žalovaný bude postupovat zákonně a sám odhalí nezákonnosti, jež vyplývají ze spisu a z napadeného rozhodnutí. Konečně namítá stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom směru, že krajský soud se nevypořádal s jeho požadavkem, aby přezkoumal zákonnost závazných stanovisek uvedených v bodu 22 stěžovatelovy žaloby.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na odkaz na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na svá dřívější vyjádření v této věci a dodal, že dotčeným orgánům stanovil v oznámení o pokračování v řízení ze dne 25. června 2014, resp. 11. února 2015 lhůtu k podání vyjádření či uplatnění závazného stanoviska, přičemž tyto orgány si podle § 136 správního řádu samy vyhodnocují, zda jsou jimi vydaná závazná stanoviska stále platná a aktuální. Podané vyjádření Nejvyšší správní soud zaslal na vědomí stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, uvádí v § 93 odst. 3: *„Dobu 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.“* Je tedy zřejmé, že zákon nestanovuje výslovně žádná hlediska, která by měl stavební úřad brát v úvahu, když posuzuje žádost o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí. Z jeho textu lze pouze dovodit, že stavební úřad musí zahájení řízení oznámit těm osobám, které jsou oprávněny vydat závazné stanovisko či podat námitku nebo připomínku. Pro úplnost dodejme, že analogické ustanovení pro prodloužení platnosti stavebního povolení se nachází v § 115 odst. 4 stavebního zákona.

[8] Krajský soud v Hradci Králové správně vyšel z toho, že řízení o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí nepředstavuje nové územní řízení. Nezkoumají

se v něm tedy znovu ty otázky, o nichž již stavební úřad pravomocně rozhodl v minulosti při umisťování stavby do území, zejména se automaticky neprovádí nové posouzení vlivů stavby na životní prostředí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2014, č. j. 7 As 111/2014 - 43, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z toho vyplývá, že krajský soud nemohl přezkoumávat závazná stanoviska ani závěr zjišťovacího řízení vydané v původním územním řízení, jak požadoval v bodě 22 své žaloby stěžovatel.

[9] To ale neznamená, že by řízení o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí (a analogicky stavebního povolení) bylo ryze formálním procesem, v němž by stavební úřad pouze vyhodnotil, zda žadatel nabídl uspokojivé vysvětlení toho, proč v době platnosti územního rozhodnutí nepodal žádost o stavební povolení, resp. proč na základě vydaného stavebního povolení nezahájil stavbu. Smyslem zákonného omezení doby platnosti územních rozhodnutí a stavebních povolení totiž je, aby rozvoj území dlouhodobě právně neblokovaly umístěné či povolené stavby, od jejichž faktické realizace však již stavebník upustil nebo jejichž parametry neodpovídají změněným podmínkám v území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2012, č. j. 9 As 74/2012 - 39). Stavební úřad proto logicky musí v řízení o prodloužení platnosti takového rozhodnutí posoudit, zda se podmínky v území během uplynulé doby nezměnily natolik podstatně, že původní územní rozhodnutí či stavební povolení jim už neodpovídá. Typickým příkladem je zjištění výskytu chráněného živočicha v místě budoucí stavby v situaci, kdy vliv stavby na jeho vývoj nebyl v původním řízení brán v úvahu (srov. analogicky ve vztahu k prodloužení platnosti stavebního povolení rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2015, č. j. 4 As 232/2015 - 46). V takovém případě nemůže stavební úřad dobu platnosti původního rozhodnutí prodloužit a žádost zamítne. Bude-li mít stavebník zájem na provedení stavby, bude muset projít procesem nového územního či stavebního řízení. V tom má tedy stěžovatel naprostou pravdu, krajský soud však tento náhled svým rozhodnutím nijak nepopřel. V nyní posuzovaném případě totiž stěžovatel netvrdil, že by došlo k takto zásadní změně podmínek v území.

[10] Především nelze přehlédnout fakt, na který upozornil též krajský soud, že stěžovatel po celou dobu správního řízení – včetně řízení odvolacího – namítal neaktuálnost původního závěru zjišťovacího řízení EIA zcela nekonkrétně, neboť upozorňoval jen na uplynulý čas od jeho vydání. Teprve před krajským soudem přišel s konkrétnějším poukazem na nárůst intenzity dopravy oproti sčítání, které proběhlo v roce 2000 a z něhož vycházel závěr zjišťovacího řízení EIA. Stěžovatel ovšem upozornil jen na výsledek sčítání dopravy na Masarykově ulici v Havlíčkově Brodě a porovnával jej s intenzitou dopravy na tomtéž místě uvedenou na str. 12 oznámení záměru výstavby obchvatu pro účely EIA. Hodnoty příkladmo uvedené na str. 12 oznámení pro ulice Humpoleckou a Masarykovu mají však pouze dokladovat tehdejší dopravní zátěž centra Havlíčkova Brodu a tím pádem nezbytnost výstavby obchvatu. Jak upozornil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, komplexní odhady budoucí intenzity dopravy na stávajících pozemních komunikacích v okolí Havlíčkova Brodu, z nichž by měla být doprava převedena na plánovaný obchvat, se nacházejí na str. 72 – 75 oznámení záměru (výhledové koeficienty růstu silniční dopravy do r. 2030 a z nich provedená prognóza růstu dopravní zátěže do roku 2020) a na str. 84 a násl. (modelování vlivu dopravy pro rok 2020). Stěžovatel se s těmito konkrétními odkazy žalovaného nijak argumentačně nevyrovnal (netvrdí například, že aktuální výsledky sčítání dopravy výrazně překračují intenzitu

předpokládanou v uvedených odhadech). Proto jen pro dokreslení Nejvyšší správní soud uvádí, že počet vozidel naměřený v roce 2010 ve stěžovatelem odkazovaném úseku silnice I/38 (úsek 5-1813) byl 20 793 vozidel za 24 hod, stěžovatel jej pro rok 2015 extrapoloval svým vlastním odhadem na více než 22 000 vozidel a prognóza na str. 74 oznámení záměru počítala pro rok 2020 s hodnotou 22 949 vozidel. Rozdíly jsou tedy zanedbatelné. Podkladem pro územní rozhodnutí nadto byla nejen prognóza dopravní intenzity pro různé varianty obchvatu Havlíčkova Brodu z roku 2002, ale též aktuálnější sčítání dopravy z roku 2005 (viz průvodní zpráva k obchvatu v aktualizované podobě z března 2010 založená ve spise). Nelze tedy než uzavřít společně s krajským soudem, že námitky stěžovatele jsou nepodložené a spekulativní.

[11] Kromě toho vzal Nejvyšší správní soud v úvahu též fakt, že stěžovatelem tvrzené zvýšení intenzity dopravy nepředstavuje nárůst mimořádný, způsobený nějakou výjimečnou okolností či realizací určitého záměru v území (nebo alespoň stěžovatel nic takového netvrdí), nýbrž jde o nárůst kontinuální, přičitatelný většímu množství zakoupených a provozovaných automobilů, jehož příčinou je tudíž všeobecně rostoucí blahobyt a mobilita české společnosti. S takovýmto plynulým nárůstem intenzity dopravy pochopitelně odhady zpracovávané pro účely posouzení vlivu stavby na životní prostředí počítají. I z tohoto důvodu tak stěžovatel nemohl být se svou námitkou v této podobě úspěšný. Jinak by tomu teoreticky mohlo být v případě, že by šlo o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí v době, která horizont předložených odhadů a prognóz, z nichž správní orgány vycházely, překračuje (v daném případě po roce 2020). V takové situaci se však stěžovatel ani správní orgány nyní nenacházely.

[12] Jak už Nejvyšší správní soud výše uvedl, zásadní změny podmínek v území jsou hlediskem, které musí stavební úřad brát při prodlužování doby platnosti územních rozhodnutí (resp. stavebních povolení) v úvahu. Právě proto stavební úřad v tomto řízení oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či odlišným způsobem, než tomu bylo v době umisťování či povolování stavby. Svou povinnost oslovit dotčené orgány stavební úřad v nyní posuzovaném případě prokazatelně naplnil, žádné reakce se však od nich nedočkal. Důvodně tedy předpokládal, že jejich dřívější závazná stanoviska zůstávají v platnosti a dotčení veřejného zájmu zůstává oproti původnímu stavu beze změny. Samozřejmě, že pokud by obdržel od účastníka řízení námitku proti prodloužení doby platnosti rozhodnutí, která by směřovala do gesce některého z dotčených orgánů, měl by stavební úřad příslušný dotčený orgán s touto námitkou seznámit a ten by na ni měl reagovat. Stěžovatel však stavebnímu úřadu žádnou takovou námitku v průběhu správního řízení neadresoval, vznesl ji až před krajským soudem. Sám tedy zavinil, že správní soudy neměly v tomto řízení k dispozici explicitně vyjádřený názor příslušného silničního správního úřadu či orgánu ochrany přírody a krajiny na údajný intenzivní nárůst dopravy. Nelze však tvrdit, že by dotčené orgány stěžovatelem namítaná fakta přehlédly. Spíše můžeme předpokládat, že s ohledem na to, že v území nedošlo ke změnám, jež by vedly k mimořádnému (dříve nepředpokládanému) nárůstu intenzity dopravy, vyhodnotily svá dřívější stanoviska jako stále platná, jak ostatně uvedl ve svém rozsudku i krajský soud. V tomto směru krajský soud konkludentně daná stanoviska dotčených orgánů fakticky přezkoumal a neshledal na jejich postupu nic závadného.

[13] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Jelikož doposavad uvedené důvody postačují k označení kasační stížnosti za nedůvodnou, nepovažoval Nejvyšší správní soud za potřebné se vyjadřovat ke stěžovatelově polemice s názorem krajského soudu (vysloveným nad rámec nutného odůvodnění), že stěžovatel nebyl fakticky dotčen vydaným rozhodnutím o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí na svých právech. Proto vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. srpna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu