



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobce: **P. B.**
bydlištěm K. 45,

zastoupeného Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou,
sídlem Pod Tržním náměstím 612/6, Tábor

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**
sídlem Na Pankráci 56, Praha 4

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o povolení stavby „Dálnice D3 Tábor – Veselí nad Lužnicí, stavba 0306 - obchvat Tábora (pravý jízdní pás)“, vedeném pod sp. zn. 269/2012-910-IPK

takto:

- I. Žaloba **se** v části, kterou se žalobce domáhal zrušení usnesení žalovaného ze dne 12. 3. 2019, čj. 269/2012-910-IPK/58, zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 12. 6. 2019, čj. 24/2019-510-RK/4, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, **odmítá**.
- II. Ve zbytku se žaloba **zamítá**.
- III. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou ze dne 27. 8. 2019 se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, která má spočívat v tom, že žalovaný opakovaně přerušil řízení o povolení stavby „Dálnice D3 Tábor – Veselí nad Lužnicí, stavba 0306 - obchvat Tábora (pravý jízdní pás)“, vedené pod sp. zn. 269/2012-910-IPK.
2. Ministerstvo dopravy, odbor infrastruktury a územního plánu (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) vydalo dne 12. 3. 2019 usnesení čj. 269/2012-910-IPK/58, kterým jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic ve smyslu § 15 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“), a § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v opakovaném stavebním řízení o žádosti stavebníka - Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „**osoba zúčastněná na řízení**“ nebo „**stavebník**“) o povolení stavby „Dálnice D3 Tábor - Veselí nad Lužnicí, stavba 0306 - obchvat Tábora (pravý jízdní pás)“, rozhodlo podle § 64 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), o přerušení správního řízení do 29. 2. 2020, a to v návaznosti na výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu (čj. 269/2012-910-IPK/57 ze dne 8. 3. 2019), kterou správní orgán prvního stupně stavebníka vyzval, aby zahájil vyvlastňovací řízení u příslušného správního úřadu (dále jen „**Usnesení o přerušení**“). Rozklad žalobce a některých dalších osob proti Usnesení o přerušení pak ministr dopravy JUDr. Vladimír Kremlík (dále jen „**ministr**“) svým rozhodnutím ze dne 12. 6. 2019, čj. 24/2019-510-RK/4, zamítl (dále jen „**Rozhodnutí o rozkladu**“).
3. Žalobce v rámci podané žaloby na ochranu proti nečinnosti navrhuje, aby zdejší soud:
 - I. zrušil Usnesení o přerušení,
 - II. zrušil Rozhodnutí o rozkladu,
 - III. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení,
 - IV. uložil žalovanému vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci do 30 dnů,
 - V. uložil žalovanému nahradit náklady řízení žalobci.

II. Žaloba

4. Žalobce v podané žalobě uvedl, že žalovaný přerušil výše uvedené řízení o povolení stavby části dálnice D3 do doby, než mu bude předložena stavebníkem kopie žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení ve vztahu k řešení příjezdu k nemovitostem ve vlastnictví žalobce a některých dalších osob. Podle názoru žalobce nejde o relevantní důvod k přerušení stavebního řízení, ale o pokračování protiprávního stavu, kdy je protahován trvající zásah do práv žalobce a dalších vlastníků nemovitostí v dané lokalitě.

5. Žalobce připomněl, že původní stavební povolení na příslušný úsek dálnice D3 bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2013, čj. 5 A 72/2013 - 137 (dále jen „**Rozsudek Městského soudu 2013**“), v němž zdejší soud konstatoval, že *„není pochopitelně věcí soudu, aby určoval, jak má stavebník dále postupovat, zda má zřídit sjezd k nemovitostem účastníků řízení, či zda je má odškodnit. Jisté však je, že účastníci řízení nemohou pozbyt jediného přístupu ke svým nemovitostem, a tím pádem bez náhrady přijít o své dosavadní investice do nich. Takový stav by byl stavem protiprávním.“* Kasační stížnost proti tomuto rozsudku přitom Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 10. 10. 2013, čj. 7 As 95/2013 - 74 (dále jen „**Rozsudek NSS 2013**“). V duchu rozhodnutí obou soudních instancí pak ministr dopravy zavázal správní orgán prvního stupně ohledně dalšího postupu v řízení.
6. Žalobce rovněž podrobně popsal své námitky uvedené v rozkladu proti Usnesení o přerušení.
7. Rozhodnutí o rozkladu aprobující přerušení řízení správním orgánem prvního stupně do doby, než bude předložena stavebníkem správnímu orgánu prvního stupně kopie žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení, odůvodnil ministr podle žalobce tak, že stavebník jednak doložil, že zřízení náhradního sjezdu pro připojení areálu nemovitostí žalobce a jejich dalších vlastníků na dálnici D3 není technicky a legislativně možné, přičemž současně tvrdil snahu o finanční odškodnění vlastníků dotčených nemovitostí, kteří toto údajně nereflektovali.
8. Posledně uvedené tvrzení stavebníka označil žalobce za zcela lživé s tím, že mu nikdy nebylo ze strany stavebníka nabídnuto žádné odškodnění újmy, s dvěma výjimkami: (i) ústní dohoda s ministrem dopravy Ing. Prachařem ze dne 2. 6. 2014, která však byla následně popřena ze strany státu, a (ii) nabídka stavebníka ze dne 4. 7. 2017 ve výši 2 661 000 Kč za ztrátu přístupu k nemovitostem s tím, že by žalobci při akceptaci takového návrhu zůstalo vlastnictví nemovitostí bez jakéhokoliv přístupu k nim.
9. Podle názoru žalobce je předmětná stavba dálnice již fakticky zcela realizována, a není tedy splněna žádná podmínka pro přerušení územního řízení dle § 88 stavebního zákona, ani pro přerušení správního řízení dle § 64 a násl. správního řádu. V daném případě by měl žalovaný buď stavbu povolit (za splnění všech zákonných podmínek), anebo pokračovat v řízení a nařídít odstranění stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, což žalobce ve správním řízení již dne 4. 4. 2019 inicioval.
10. Ministr měl v Rozhodnutí o rozkladu přisvědčit žalobci, že stávající stav je nežádoucí a omezuje jak žalobce, tak i motoristickou veřejnost. Ministr však měl mít za to, že stávající provizorní přístup zřízený žalobci a dalším vlastníkům nemovitostí pomocí dopravního značení po rozestavěné stavbě je adekvátní nápravou předchozího stavu, a neshledal toto „provizorní“ dlouholeté řešení za omezující. Ministr nicméně podle přesvědčení žalobce pomíjí předchozí stav, kdy byli tito vlastníci po určitou dobu zcela bez přístupu ke svým nemovitostem, který se projevil na jejich podnikání odlivem zákazníků. Byť je tedy nemovitost žalobce přístupná motorovými vozidly, podmínky tohoto přístupu jsou natolik zhoršené, že svéprávného zodpovědného člověka, který si váží svého života, a je odpovědným řidičem, musí tento přístup podle názoru žalobce odradit. V této souvislosti nechal žalobce vypracovat Ing. Jakubem Keroušem odborný posudek ze dne 30.

11. 2018, z nějž má plynout, že stávající provizorní připojení k dálnici D3 neodpovídá technickým normám a v daném úseku dochází k výrazně většímu počtu dopravních nehod.
11. Žalobce je přesvědčen, že Usnesení o přerušení a Rozhodnutí o rozkladu jsou nezákonnými správními rozhodnutími, jejichž cílem je obejít rozsudek Městského soudu 2013, který dle žalobce jasně deklaroval, že bylo stavbou zasaženo nepřiměřeným způsobem do jeho práv, a vymezil mantinely dalšího postupu žalovaného, resp. osoby zúčastněné na řízení vůči žalobci a dalším vlastníkům předmětných nemovitostí, tj. buď zachování přístupu k nemovitostem, nebo plné odškodnění újmy.
12. Žalobce dále tvrdí, že v případě, kdy by bylo zahájeno řízení o vyvlastnění, nebude postupem podle příslušných právních předpisů o vyvlastnění dosaženo odškodnění celé újmy vlastníků nemovitostí. Bude tak řešena maximálně otázka aktuální kupní ceny nemovitostí, či jejich částí, a stanovení jejich obvyklé ceny ve formě znaleckého posudku, nebude však nijak kompenzována již způsobená újma žalobci v souvislosti s jeho podnikáním (ztráty podnikání, ušlý zisk aj.) a „*bez přiznání jakékoliv odpovědnosti za již způsobený zásah do práv žalobců (a stvrzený soudním rozhodnutím), trvající již dlouhá léta, bez snahy státu (žalovaného) tento stav v přiměřené době odstranit či reparovat náhradou újmy*“.
13. Žalobce dále uvedl, že dne 30. 1. 2019 podal u správního orgánu prvního stupně žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke sp. zn. 269/2012-910-IPK, přičemž žádal, aby bylo stavebním úřadem vydáno rozhodnutí ve věci. K této žádosti žalovaný dle tvrzení žalobce nijak nepřihlédl a je v řízení nadále nečinný (respektive došlo k jeho přerušení).
14. Žalobce připomíná, že v řízení na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. je možné přezkoumávat i důvodnost správních rozhodnutí o přerušení řízení a odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012 - 46. Žalobce se dovolává zásady proporcionality (přiměřenosti) a zákazu neodůvodněné svévole správního orgánu s tím, že v opakovaném řízení o dodatečné povolení stavby jsou stále trvale a nepřiměřeně omezována jeho práva a dochází k porušení principu právní jistoty žalobce. Zdůraznil, že ačkoliv již v roce 2013 dosáhl úspěchu ve věci, a mělo dojít ze strany žalovaného či osoby zúčastněné na řízení k nápravě závadného stavu, žalovaný je stále nečinný a tento stav účelově protahuje přerušením řízení bez relevantního důvodu.
15. Dále žalobce vznáší námitku, kterou označuje za formálně-právní s tím, že tvrdí, že žalovaný není nestranný a koordinuje svůj postup se stavebníkem. Žalovaný tak má vystupovat jednak jako příslušný silniční správní orgán, který ale současně musí také hájit zájmy České republiky a jednat s péčí řádného hospodáře o odškodnění žalobce a dalších vlastníků dotčených nemovitostí. Jelikož je dle žalobce v zájmu České republiky vyplatit na odškodnění co nejméně, žalovaný není a nemůže být při rozhodování o této věci nestranný, je v konfliktu zájmů a podjatý. Žalobce se domnívá, že by proto bylo na místě, aby v této věci převzal jednání s žalobci o odškodnění do své kompetence např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.
16. Žalobce rovněž namítá, že v řízení o vyvlastnění po novele zákonem č. 169/2018 Sb., kterým došlo s účinností od 1. 8. 2019 ke změně zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „**zákon o vyvlastnění**“) a zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

a infrastruktury elektronických komunikací, dojde k nepřipustnému retroaktivnímu zásahu do práv žalobce.

17. Žalobce uzavřel žalobní námitky s tím, že osoba zúčastněná na řízení měla již dostatečný časový prostor pro to, aby v řízení doložila splnění podmínek pro povolení stavby. Pokud se tak nestalo a sama je nečinná, musí nést s tím související následky. Žalovaný měl tedy za této situace rozhodnout ve smyslu § 129 stavebního zákona o odstranění stavby, tj. předmětného úseku dálnice D3. Podle názoru žalobce je neobhajitelné, že i když bylo do jeho práv nezákonně zasazeno, a domohl se svých práv soudních cestou, osoba zúčastněná na řízení toto soudní rozhodnutí nerespektuje a žalovaný jí umožňuje i zcela nepřiměřeným způsobem zachovávat tento závadný stav.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

18. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 1. 11. 2019 rekapituloval dosavadní průběh správního řízení, který vyústil v jeho přerušení, proti němuž žalobce nyní brojí. Žalovaný připomněl, že žalobce napadl Usnesení o přerušení i Rozhodnutí o rozkladu u zdejšího soudu rovněž správní žalobou podle § 65 s. ř. s. (vedeno pod sp. zn. 3 A 139/2019).
19. Žalovaný dále uvedl, že komplikace s napojením na pozemky žalobce na předmětném úseku dálnice D3 nezpůsobil on, nýbrž nejprve Okresní úřad v Táboře a následně Městský úřad Tábor tím, že žalobci umožnily časově neomezené připojení na silnici I/3. Tento přístup je i nadále zachován provizorní úpravou provozu v předmětném úseku.
20. V návaznosti na Rozsudek Městského soudu 2013 žalovaný nejprve přerušil předmětné správní řízení za tím účelem, aby osoba zúčastněná na řízení mohla dořešit otázku přístupu k přilehlým nemovitostem. Ta následně doložila, že náhradní sjezd z dálnice D3 ve prospěch těchto nemovitostí nelze zřídit a jejich vlastníci (vč. žalobce) nereflektovali na její nabídku finančního odškodnění. Proto žalovaný „dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu vyzval stavebníka opatřením ze dne 11. března 2019, č. j. 269/2012-910- IPK/57, aby podal u příslušného vyvlastňovacího úřadu žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení o odnětí práva odpovídajícímu věcnému břemenu, popř. odnětí vlastnického práva k nemovitostem, které dostavbou uvedeného úseku dálnice D3 přijdou o jediný možný přístup, a to podle zákona č. 186/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, s využitím zákona č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a o tomto uvědomil speciální stavební úřad v termínu do 29. února 2020“, a správní řízení přerušil.
21. Žalovaný vyjádřil názor, že délka řízení je zapříčiněna především složitostí případu a komplikacemi při hledání řešení, jež by odpovídalo Rozsudku Městského soudu 2013, technickým limitům a platné právní úpravě. Protože nelze podle platných předpisů nemovitosti žalobce na dálnici D3 napojit, připadaly s ohledem na uvedený rozsudek v úvahu buďto zajištění alternativního přístupu k nemovitostem žalobce mimo dálnici, nebo finanční kompenzace ze strany stavebníka. Při dosavadní absenci soukromoprávní dohody mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem se žalovanému jako východisko z této situace jevila aplikace právních předpisů o vyvlastnění, přičemž k iniciování příslušných

kroků stavebníka vyzval. Přerušení řízení z tohoto důvodu proto žalovaný nepovažuje za nečinnost.

22. V závěru svého vyjádření vyjádřil žalovaný přesvědčení, že „*problémem není ani to, že by stavebník snad nechtěl celou záležitost řešit smírně (včetně pokusu o zajištění náhradní přístupové cesty), ale skutečnost, že žalobci žádné předkládané řešení nevyhovuje, a to především z hlediska výše navrhované částky*“.
23. Dne 18. 9. 2019 osoba zúčastněná na řízení oznámila, že bude uplatňovat práva podle § 34 s. ř. s. K samotnému předmětu sporu se však nevyjádřila.

IV. Replika a další vyjádření stran

24. V **replíce ze dne 14. 11. 2019** žalobce k vyjádření žalovaného shrnul svůj pohled na věc tak, že stát postupoval protiprávně, důsledkem čehož je fakticky již vybudovaná „černá stavba“ dálnice D3, přičemž žalovaný nepodniká žádné kroky k nápravě závadného stavu, a nepřiměřeně tak omezuje žalobce ve výkonu vlastnického práva a podnikatelské činnosti.
25. Dále dodal, že prakticky po celou dobu neprobíhá ve vztahu k žalobci žádné jednání o formě odškodnění (vyjma ústního jednání s ministrem dopravy A. Prachařem v roce 2014, kdy však ústní dohodu žalovaný nedodržel a nyní její existenci popírá). Nečinná je i osoba zúčastněná na řízení. Uvedl, že žalovaný ve stavebním řízení nepokračuje, prodlužuje opakovaně stavebníkovi lhůtu k doložení podkladů a řízení přerušuje, čímž umožňuje prodlužování protiprávního stavu. Podle názoru žalobce měl již žalovaný možnost rozhodnout v řízení v přiměřené lhůtě.
26. Žalobce v dalším **vyjádření ze dne 21. 2. 2020** upozornil soud na to, že žalovaný dne 19. 2. 2020 vydal nové usnesení o přerušení správního řízení veřejnou vyhláškou, čj. 269/2012-910-IPK/73 (dále jen „**Nové usnesení o přerušení**“), a to do doby ukončení řízení o předběžné otázce. Za předběžnou otázku považuje žalobce přes namítanou neurčitost zřejmě probíhající vyvlastňovací řízení vedené Krajským úřadem Jihočeského kraje (dále jen „**Vyvlastňovací úřad**“), které zahájila osoba zúčastněná na řízení vůči žalobci a dalším vlastníkům dotčených nemovitostí. Podle žalobce jde pouze o pokračující průtahy žalovaného, který se vyhýbá vydání rozhodnutí ve věci, aby nemusel rozhodnout v neprospěch osoby zúčastněné na řízení.
27. Dále žalobce informoval o tom, že Vyvlastňovací úřad již na ústním jednání dne 21. 1. 2020 vyjádřil svůj předběžný právní názor, že považuje žádost osoby zúčastněné na řízení (vyvlastnítele) za nepřípustnou, když ve vyvlastňovacím řízení nemůže být řešeno právo na sjezd k nemovitostem vyvlastňovaných založené veřejnoprávním rozhodnutím s tím, že v takovém případě by mělo být následkem zamítnutí žádosti o vyvlastnění. Dne 29. 1. 2020 pak osoba zúčastněná na řízení informovala žalovaného o zahájení vyvlastňovacího řízení (žádost o vyvlastnění přitom byla doručena Vyvlastňovacímu úřadu již 20. 11. 2019), čímž došlo znovu k pokračování řízení před žalovaným o vydání stavebního povolení. Žalovaný však těsně před vydáním rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení stavební řízení vydal Nové usnesení o přerušení.
28. Ve **vyjádření ze dne 6. 4. 2020** žalobce informoval soud, že Vyvlastňovací úřad dne 30. 3. 2020 rozhodl o zamítnutí žádosti osoby zúčastněné na řízení o vyvlastnění nemovitého majetku žalobce a dalších vlastníků dotčených nemovitostí. V odůvodnění svého

rozhodnutí přitom Vyvlastňovací úřad uvedl, že vyvlastnitel (tj. osoba zúčastněná na řízení, resp. stavebník) o zrušení „práva na připojení“ na veřejnou komunikaci nežádal, neboť z obsahu žádosti je zřejmé, že žádal výhradně o odejmutí vlastnického práva k dotčeným nemovitostem jako celku. Byť je podle tohoto úřadu stavba dálnice sama o sobě stavbou veřejně prospěšnou a nepochybně i stavbou ve veřejném zájmu, podle Vyvlastňovacího úřadu ve veřejném zájmu nebylo vyvlastnění nemovitostí, protože tyto nejsou pro stavbu potřebné. K uskutečnění stavby je podle Vyvlastňovacího úřadu potřeba pouze zrušení práva sjezdu z komunikace I/3, nikoli odejmutí vlastnického práva ke všem nemovitostem. Dodal však, že i když vyvlastnitel o odejmutí práva na připojení nežádal, toto právo předmětem vyvlastnění být nemůže.

29. K následné výzvě soudu doplnil **dne 12. 5. 2020 žalovaný** správní spis a doložil, že proti výše uvedenému rozhodnutí Vyvlastňovacího úřadu podala osoba zúčastněná na řízení odvolání, které doposud Vyvlastňovací úřad nepředložil odvolacímu orgánu, tj. žalovanému k rozhodnutí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

30. Městský soud v Praze posoudil předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle části třetí druhého dílu hlavy druhé s. ř. s. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. O podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem výslovně souhlasili (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s. presumován). Soud nenařídil jednání ani za účelem provedení žalobcem navrhovaných důkazů, neboť důkazy navržené žalobcem dílem nejsou pro posuzovanou věc relevantní (k jednotlivým navrhovaným důkazům bude podrobněji odůvodněno dále), a dílem jsou součástí správního spisu předloženého žalovaným (správní spis z řízení předcházejícího vydání Rozsudku Městského soudu 2013, návrh osoby zúčastněné na řízení na finanční vypořádání se žalobcem ze dne 4. 7. 2017, smlouva ze dne 6. 6. 2006 mezi osobou zúčastněnou na řízení a společností ARMEX Oil s. r. o., dokumenty z řízení před Vyvlastňovacím úřadem).
31. Žalobce své podání, jímž zahájil toto řízení, označil jako žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. a domáhal se mj. i vydání rozsudku, kterým by soud uložil žalovanému vydat v řízení ve stanovené lhůtě rozhodnutí (bod IV. žalobního návrhu). Kromě toho se však podanou žalobou rovněž domáhal zrušení Usnesení o přerušení a Rozhodnutí o rozkladu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (body I až III. žalobního návrhu).
32. Městský soud v Praze přitom nepřehlédl, že třetí senát zdejšího soudu již dříve usnesením ze dne 10. 12. 2019, čj. 3 A 139/2019 - 80, odmítl žalobu podanou žalobcem proti Rozhodnutí o Rozkladu, resp. Usnesení o přerušení, neboť tyto nelze podle § 70 písm. c) s. ř. s. samostatně žalovat jako správní rozhodnutí. Třetí senát se zcela ztotožnil s názorem vyjádřeným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 5. 2018, čj. 4 Ads 115/2018 - 35, který k (ne)žalovatelnosti usnesení o přerušení správního řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. uvedl následující: „Z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že správní soudy nejsou povinny přezkoumávat každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny určité úkony, jsou stanoveny v § 70 s. ř. s.

Pod písmenem c) je přitom uvedeno, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Rozhodnutí o přerušení řízení, ať už vydané z jakéhokoliv důvodu, ustálená judikatura správních soudů považuje právě za takový úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Nic na tom nemění ani skutečnost, že ve správním řízení lze proti rozhodnutí o přerušení řízení podat odvolání (což také stěžovatel v právě projednávané věci učinil). Vzhledem k tomu, že úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení, jsou podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeny ze soudního přezkumu, žaloba, kterou se žalobce domáhá jejich přezkoumání, je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Takovou žalobu soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62, nebo rozsudek ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 Ads 109/2010 - 52).“ (srov. obdobně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2018, čj. 5 Ads 113/2018 - 50, ze dne 28. 2. 2019, čj. 1 As 321/2018 - 45, nebo ze dne 31. 10. 2019, čj. 7 As 303/2019 - 49).

33. Ani v nyní projednávané věci soud nemohl připustit projednání žalobních návrhů uvedených pod body I. až III., jimiž se žalobce domáhal zrušení Usnesení o přerušení a na něj navazujícího Rozhodnutí o rozkladu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V tomto rozsahu proto soud žalobu, která byla v daném směru z materiálního hlediska žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. c) a § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl.
34. Meritem argumentace žalobce v projednávané věci je však v souladu s dříve uvedeným jeho tvrzení, že žalovaný je v řízení vedeném pod sp. zn. 269/2012-910-IPK nečinný. Podle názoru žalobce neměl žalovaný vyzývat osobu zúčastněnou na řízení, aby zahájila vyvlastňovací řízení u příslušného úřadu, a opakované stavební řízení za tím účelem přerušovat. Naopak, s ohledem na délku řízení a dosavadní kroky osoby zúčastněné na řízení má dle žalobce žalovaný buď rozhodnout o udělení stavebního povolení, shledá-li pro něj splnění podmínek, nebo zahájit řízení o odstranění stavby, tj. předmětného úseku dálnice D3.
35. Soud proto nejprve zkoumal, zda je žaloba na ochranu proti nečinnosti v takovém případě přípustná. Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že „ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení je žalovaným „správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.“
36. Mezi stranami je přitom nesporné a ani soud v tom nepochází k jinému závěru, že příslušným správním orgánem ve věci řízení o povolení stavby „Dálnice D3 Tábor – Veselí nad Lužnicí, stavba 0306 - obchvat Tábora (pravý jízdní pás)“ je Ministerstvo dopravy jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic, tedy žalovaný.
37. I ve stavebním řízení se podpůrně použije správní řád (§ 192 odst. 1 stavebního zákona). Přitom podle § 64 odst. 1 písm. c) bodu 2. správního řádu může správní orgán správní řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Podle naposledy uvedeného ustanovení

správního řádu může správní orgán vyzvat účastníka řízení, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, a to jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Podle těchto ustanovení správního řádu žalovaný v posuzované věci původně postupoval při vydání Usnesení o přerušení a Rozhodnutí o rozkladu, přičemž Nové usnesení o přerušení vydal žalovaný již toliko podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu do doby ukončení řízení o předběžné otázce před Vylvlastňovacím úřadem.

38. Městský soud v Praze připomíná, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012 - 46, publ. pod 3013/2014 Sb. NSS, shora uvedený ustálený judikatorní závěr, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím [§ 65 a § 70 písm. c) s. ř. s.], nevylučuje, aby se soud v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) zabýval k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v tomto svém usnesení konstatoval, že *„[m]ají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou municí, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protiřečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“*. Dále uvedl, že podstatou sporu *„není otázka možnosti přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení (s následkem zrušení takového rozhodnutí), ale otázka, zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.“*
39. Na uvedené usnesení rozšířeného senátu potom Nejvyšší správní soud navázal mj. v recentním rozsudku ze dne 31. 10. 2019, čj. 7 As 303/2019 - 49, v němž konstatoval, že *„[p]rostředkem obrany proti tomu, kdyby správní orgán řízení přerušil neoprávněně, eventuálně proti tomu, kdyby řízení přerušil oprávněně, avšak posléze neoprávněně odmítal v řízení pokračovat poté, co odpadly podmínky pro předchozí přerušení, je právě žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Správní orgán se totiž v takovém případě může dopustit nečinnosti tím, že nevydá meritorní rozhodnutí v předmětné věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2008, č. j. 2 Ans 7/2007 - 75). Soud se pak v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zabývá k žalobní námitce důvodností přerušení správního řízení (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46).“*
40. V tomto rozsudku pak kasační soud k otázce vyčerpání prostředků ochrany řízení před správním orgánem dodal, že *„[d]le rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Ans 5/2010 - 43, se přitom podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu uplatní rovněž za situace, kdy je správní řízení přerušeno na základě rozhodnutí správního orgánu: „Judikatura tedy připouští, že i za situace, kdy je správní řízení přerušeno, se může správní orgán dopustit nečinnosti a účastníku řízení je třeba v*

takovém případě poskytnout ochranu. Tato situace však neznamena, že by účastník řízení neměl v takovém případě povinnost vyčerpat prostředky k nápravě, které mu poskytuje správní řád. Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu se vztahuje i na situace, kdy příslušný správní orgán v řízení řádně nepokračuje (např. po odpadnutí překážky řízení). Představuje tedy prostředek nápravy poskytnutý správním řádem účastníku řízení k ochraně proti nečinnosti i v posuzované věci. Za této situace, s přihlédnutím k subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví, je nutné jako nedůvodnou shledat námitku stěžovatelů, že v posuzovaném případě nelze daný prostředek vyčerpat. Stěžovatelé nemohou předjímat, jakým způsobem by byla věc posouzena nadřízeným správním orgánem.“, a rovněž připomenul, že „[p]ovinností vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby se následně zabýval rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, a to se zaměřením na nečinnost ústředních správních úřadů a osob stojících v jejich čele. Konstatoval, že „je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany podle § 80 správního řádu vždy, i když je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí.““.

41. Na tomto judikatorním půdorysu pak zdejší soud dospěl k závěru, že pokud žalobce dne 30. 1. 2019 podal u správního orgánu prvního stupně žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke sp. zn. 269/2012-910-IPK, přičemž žádal, aby bylo žalovaným vydáno ve věci rozhodnutí v opakovaném řízení o povolení stavby, a posléze podal rozklad proti Usnesení o přerušení, který byl ministrem Rozhodnutím o rozkladu zamítnut, vyčerpal žalobce bezvýsledně všechny „*prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně*“ proti nečinnosti žalovaného spočívající v přerušení řízení. Nadřízený správní orgán, tedy v tomto případě ministr, tím tento procesní postup správního orgánu prvního stupně aproboval. Jiný prostředek ochrany proti rozhodnutí ministra o rozkladu již předpisy správního práva žalobci neposkytují.
42. Soud neponechal bez povšimnutí, že žalovaný od konce ledna 2020 v řízení o povolení stavby po dobu 3 týdnů alespoň *de iure* pokračoval, nicméně následně vydal Nové usnesení o přerušení, kterým stavební řízení přerušil do ukončení vyvlastňovacího řízení zahájeného osobou zúčastněnou na řízení. Jelikož se však (i) pod bodem IV. žalobního návrhu žalobce jednoznačně domáhá toho, aby soud nařídil žalovanému rozhodnout v uvedeném stavebním řízení ve věci samé, neboť pro vedení vyvlastňovacího řízení nevidí důvody, (ii) v řízení o žalobě proti nečinnosti se neposuzuje zákonnost toho kterého konkrétního procesního rozhodnutí žalovaného a (iii) soud podle § 81 odst. 1 s. ř. s. vychází v tomto typu řízení ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, došel soud k předběžnému závěru, že nelze bez dalšího konstatovat, že by se žaloba na ochranu proti nečinnosti stala bezpředmětnou s tím, že došlo ke změně faktického důvodu nečinnosti žalovaného, neboť platí, že věcné okolnosti, za nichž byla žaloba podána a proti nimž žalobce brojí, se zásadně nezměnily. Další postup ve stavebním řízení je totiž odvislý od výsledku probíhajícího vyvlastňovacího řízení.
43. Městský soud v Praze proto činí dílčí závěr, že podmínky pro projednání žaloby na nečinnost jsou v daném případě splněny. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení žalobní argumentace, přičemž v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

44. Soud připomíná, že mantinely pro posuzování dalšího postupu v opakovaném stavebním řízení o povolení předmětného úseku dálnice vytyčuje především Rozsudek Městského soudu 2013 potvrzený Rozsudkem NSS 2013. Ze závazného právního názoru vysloveného v těchto soudních rozhodnutích plyne, že k vydání kýženého stavebního povolení musí osoba zúčastněná na řízení buď zajistit příjezd k nemovitostem žalobce a dalších jejich vlastníků, nebo těmto osobám odškodnit újmu ztrátou příjezdové cesty způsobenou (soud v tomto směru považuje za bezpředmětné provádět dokazování obsahem někdejšího soudního spisu, jak navrhuje žalobce; pro věc stěžejní rozsudky správních soudů jsou pak součástí správního spisu ve věci samé). Mezi stranami je přitom nesporné, že zřízení takříkajíc „plnohodnotného“ příjezdu z nové dálnice příslušné předpisy neumožňují. Z existence stávajícího – provizorního příjezdu k nemovitostem žalobce a dalších vlastníků pak ani žalovaný nedovozuje, že by mělo jít o finální úpravu dopravní obslužnosti v lokalitě (provádění důkazu znaleckým posudkem Ing. Kerouše, jak navrhl žalobce, proto soud považoval za této situace s přihlédnutím k právě uvedenému za bezpředmětné).
45. Pokud jde o kompenzaci újmy, žalobce tvrdí, že fakticky s ním a ostatními vlastníky nikdo nejednal, s výjimkou jednání s někdejším ministrem dopravy a generálním ředitelem stavebníka v roce 2014, jehož závěry se však osoba zúčastněná na řízení, resp. stát necítí být vázány, a dále s výjimkou nabídky ze dne 4. 7. 2017 učiněné žalobci za ztrátu přístupu k nemovitostem v jeho vlastnictví generálním ředitelem osoby zúčastněné na řízení a stanovené na základě znaleckého posudku ve výši 2 661 000 Kč. Na tuto nabídku žalobce věcně nerefletoval. Soudu ve zdejším řízení v žalobě proti nečinnosti žalovaného nepřísluší hodnotit její věcnou opodstatněnost (nepřísluší mu hodnotit jakékoli otázky související s adekvátní náhradou újmy způsobené žalobci; související námitky jsou proto v této věci irelevantní), bezpochyby však o návrh na odčinění stavbou způsobené újmy ze strany stavebníka šlo. V tomto řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je potom irelevantní zabývat se otázkou právních následků jednání mezi žalobcem a dalšími vlastníky dotčených nemovitostí s ministrem dopravy a generálním ředitelem stavebníka v roce 2014, včetně provádění žalobcem navržených důkazů s tím souvisejících. Pro úplnost pak soud dodává, že podle žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 19. 11. 2019 o zahájení vyvlastňovacího řízení před Vyvlastňovacím úřadem (je součástí správního spisu) plyne, že k neúspěšnému jednání o dohodě mezi ní, žalobcem a dalšími vlastníky předmětných nemovitostí došlo též 24. 9. 2019.
46. Žalobce svou žalobní argumentaci opírá především o závěr, že vyvlastňovací řízení není za dané situace relevantním důvodem pro přerušení opakovaného stavebního řízení o povolení stavby. S touto klíčovou žalobní námitkou ovšem soud nesouhlasí.
47. I když jde v posuzované věci o problematiku přerušení stavebního řízení z důvodu probíhajícího vyvlastňovacího řízení, jakožto řízení o předběžné otázce, nelze podle přesvědčení soudu odhlédnout od závěrů vyslovených dříve Nejvyšším správním soudem k přerušení územního řízení. V něm je podle kasačního soudu nutné pouze posoudit, zda je teoreticky možné vyvlastnit pozemek, k němuž žadatel o vydání územního rozhodnutí nemá žádný majetkoprávní titul. Jednotlivé podmínky pro vyvlastnění se pak posuzují v samostatném řízení o vyvlastnění; konkrétně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, čj. 2 As 21/2016 - 83, uvedl, že *„žadatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí disponovat majetkoprávním titulem, popřípadě dokladem či smlouvou*

prokazujícími, že na příslušných pozemcích může stavět. To není potřeba, pokud lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. **O vyvlastnění však není rozhodováno v územním řízení, ale je o něm zahajováno samostatné vyvlastňovací řízení** (srov. § 18 zákona o vyvlastnění). Pro účely územního řízení a aplikace § 86 odst. 3 část věty za středníkem stavebního zákona [ve znění do 31. 12. 2017, doplněno soudem] je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. **O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení.** V otázce předběžného posouzení, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je pro stavební úřad v územním řízení rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona a zde uvedené účely, pro které lze k vyvlastnění přistoupit. Zda je skutečně dán veřejný zájem na dosažení takového účelu a zda jsou naplněny ostatní v zákoně o vyvlastnění uvedené podmínky, ovšem není třeba v územním řízení zvláště zkoumat, neboť to není jeho předmětem.” (pozn. zvýrazněno soudem; obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, čj. 10 As 294/2016 - 29, ze dne 22. 3. 2017, čj. 6 As 231/2016 - 40, ze dne 25. 10. 2017, čj. 2 As 102/2017 - 47 nebo ze dne 10. 10. 2018, čj. 1 As 93/2018 - 36).

48. Pokud jde o vztah územního řízení k vyvlastňovacímu řízení v případech, kdy jsou mj. stavbou dopravní infrastruktury dotčeny určité pozemky, Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, čj. 6 As 231/2016 - 40, vyjádřil tak, že „**úprava řízení o vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, příslušnost k jeho vedení a podmínky vyvlastnění je autonomně řešena zákonem o vyvlastnění (srov. § 170 odst. 3 stavebního zákona).** Některé účely vyvlastnění však ve stavebním zákoně zůstaly zachovány. Podle § 170 stavebního zákona tak nadále lze vyvlastnit pro stavby, které jsou v územně plánovací dokumentaci vymezeny jako veřejně prospěšné stavby **dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu či asanaci (ozdravění) území; a dále práva k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.** Ze stavebního zákona byla též vypuštěna podmínka veřejného zájmu, což lze chápat tak, že konkrétní veřejný zájem má být posuzován až ve vyvlastňovacím řízení, čemuž odpovídá i znění § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění, podle něhož veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu dále uvádí, že ve stavebním zákoně se specifikují pouze účely vyvlastnění, které souvisí s uskutečňováním staveb a jiných opatření v území na základě a podle stavebního zákona. Jiné, specifické účely vyvlastnění, obsahují zvláštní zákony (např. zákon o pozemních komunikacích, o ochraně přírody a krajiny, o státní památkové péči, o vodách).“ a dodal, že „**stavební úřad v územním řízení zkoumá základní podmínky pro možnost vyvlastnění, tedy zda je pro konkrétní navrhovanou stavbu dán stavebním zákonem nebo jiným zvláštním zákonem vyvlastňovací titul v tom smyslu, že pro daný účel zákon připouští možnost pozemek i vyvlastnit, resp. možnost zřízení věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění pro případ, že nelze tébož dosáhnout smlouvou s vlastníkem pozemku. ... Zkoumat konkrétní podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku dle § 3 – 5 zákona o vyvlastnění nepřísluší stavebnímu úřadu v územním řízení, ale vyvlastňovacímu úřadu v následném řízení vedeném dle zákona o vyvlastnění**“ (pozn. zvýrazněno soudem).

49. Z uvedeného podle názoru soudu plyne, že stavební úřad si musí udělat alespoň rámcový názor na otázku, zda v jím vedeném řízení bude realizace stavby závislá na výsledku vyvlastňovacího řízení. Zda však v konkrétním případě skutečně dojde k vyvlastnění a za jakých podmínek, je předmětem samostatného vyvlastňovacího řízení vedeného příslušným vyvlastňovacím úřadem. Jelikož dálnice jsou typickou veřejně prospěšnou stavbou dopravní infrastruktury, na jejichž výstavbě je v zásadě veřejný zájem, neshledává soud ničeho nedůvodného na úvaze žalovaného, že při absenci soukromoprávní dohody mezi stavebníkem a žalobcem, může ve vztahu k žalobcovým nemovitostem, resp. přístupu k nim přicházet v úvahu odejmutí nebo omezení vlastnických práv žalobce ve smyslu § 170 odst. 1 písm. a) ve spojení s odstavcem 2 téhož ustanovení stavebního zákona. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v otázce výstavby energetické distribuční soustavy, která představuje infrastrukturu podobného významu jako dálnice, ve svém rozsudku ze dne 2. 3. 2017, čj. 10 As 294/2016 - 29, *„nedošlo-li k dohodě s vlastníkem a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části. K tomu, aby provozovatel získal právo zřídit na cizí nemovitosti zařízení distribuční soustavy, je třeba získat příslušný soukromoprávní titul, ať již na základě smlouvy s vlastníkem nebo prostřednictvím expropriace. Nedá-li vlastník souhlas, je dle současné právní úpravy třeba v každém jednotlivém případě prokazovat existenci veřejného zájmu (srov. Eichlerová, K. Energetický zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 499).“* (pozn. zvýrazněno soudem). V jiném případě pak v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, čj. 2 As 102/2017 - 47, Nejvyšší správní soud k této problematice dodal: *„Osoba zúčastněná na řízení I) se obrátila také na stěžovatele se žádostí o vyslovení souhlasu, nikoliv však s umístěním stožáru, ale s umístěním nových vodičů v nižší výšce, což stěžovatel odmítl. Územní rozhodnutí o umístění stavby v posuzované věci jeho souhlas nevyžadovalo, neboť je teoreticky možné pozemek vyvlastnit zřízením věcného břemene. Jelikož stěžovatel neudělil souhlas (s vedením umístěným níže nad jeho pozemkem než dosud), je nutné o věci zahájit vyvlastňovací řízení, ve kterém se bude vyvlastňovací úřad zabývat existencí veřejného zájmu na umístění stavby.“* (pozn. zvýrazněno soudem).
50. Městský soud v Praze proto považuje za věcně správnou úvahu žalovaného, podle níž v případě nedostatku dohody mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem ohledně osudu jeho nemovitostí, resp. přístupu k nim, v důsledku stavby předmětného úseku dálnice (bez ohledu na to, kdo z nich má na této nedohodě výraznější podíl) může být sporná otázka vyřešena ve vyvlastňovacím řízení. Aniž by soud zkoumal a mohl vůbec v tomto řízení zkoumat konkrétní podmínky a okolnosti vyvlastňovacího řízení zahájeného osobou zúčastněnou na řízení před Vyvlastňovacím úřadem, t.č. ve stadiu odvolacího řízení, je obecně přesvědčen o tom, že právě pro tento typ případů, kdy se stavebník liniové stavby dopravní infrastruktury budované ve veřejném zájmu neshodne na řešení majetkoprávních vztahů se soukromým vlastníkem dotčeným takovou stavbou, přijal zákonodárce v návaznosti na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vyvlastňovací legislativu. Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o vyvlastnění, *„mimořádný zásah do vlastnictví může znamenat pro dosavadního vlastníka úplnou ztrátu vlastnictví nebo jen určité omezení jeho výkonu ve prospěch jiného subjektu.“* Přitom akcent

na přiměřenost zásahu do vlastnického práva dosavadních vlastníků tato důvodová zpráva chápe „*ve dvou rovinách. První z nich se týká intenzity zásahu do vlastnického práva, a může dosáhnout jen takového stupně, který postačuje k realizaci uvedeného účelu. Pokud stačí pouhé omezení vlastnictví, nelze právo odejmout. Druhá rovina se týká kvantity – velikosti vyvlastňovaného pozemku nebo stavby. Odejmout vlastnictví nebo jeho výkon omezit lze jen na ploše nezbytně nutné k dosažení zákonem daného účelu. I nadále se vyvlastňovanému přiznává právo na to, aby mu na základě jeho žádosti bylo vlastnické právo odejmuto, bude-li to pro něj příznivější, či vyvlastněna i zbylá část pozemku nebo stavby, pokud by ji nemohl nadále účelně využívat.*“ (srov. § 4 ve spojení s § 2 písm. a) a d) zákona o vyvlastnění). Soud zdůrazňuje, že proces vyvlastnění není koncipován jako jednostranně výhodná operace pro vyvlastnitel. Vyvlastnitel má ve vyvlastňovacím řízení svoje striktně dané povinnosti, nastavené již ústavním rámcem ochrany vlastnického práva a pro vyvlastňovaného může (za určitých konkrétních okolností, které ani v posuzovaném případě nejsou *a priori* vyloučeny) toto řízení představovat jediný způsob, jak se domoci spravedlivé náhrady.

51. Bez ohledu na určitou původní liknavost stavebníka, pokud jde o hledání soukromoprávního řešení ve vztahu k žalobci, nelze tedy žalobci přisvědčit (a žalovanému naopak vytknout), že přerušení řízení z důvodu vyřešení sporné otázky ve vyvlastňovacím řízení není odůvodněné a nepředstavuje na půdorysu daném závazným právním názorem vysloveným v Rozsudku Městského soudu 2013 a Rozsudku NSS 2013 předběžnou otázku pro další rozhodnutí žalovaného v jím vedeném řízení. Správní orgány mají vůči účastníkům řízení přiměřenou poučovací povinnost a výzva podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterou žalovaný adresoval stavebníkovi, aby inicioval vyvlastňovací řízení ve věci, je jejím konkrétním projevem. Žalovaný, vázaný nejen příslušnou legislativou, ale též rozsudky správních soudů v této věci z roku 2013, tak nabídl oběma stranám zákonodárcem předvídané řešení takovéto patové situace. Nařízení odstranění dálnice jakožto černé stavby, jak navrhuje žalobce, aniž by bylo využito všech právním řádem nabízených možností k přiměřenějšímu a hospodárnějšímu řešení střetu dopravní stavby ve veřejném zájmu s vlastnickým právem jednotlivců, by soud považoval v tuto chvíli za předčasné, a tudíž disproporční řešení. Je potom do značné míry spekulativní a irelevantní otázkou, zda mohl žalovaný v návaznosti na jednání stavebníka přerušit stavební řízení za účelem vyčkání na výsledek vyvlastňovacího řízení již dříve. Soud rozhoduje podle aktuálního stavu a žalobce se na něj neobrátil se žalobou na nečinnost dříve, nýbrž až po pravomocném přerušení stavebního řízení.
52. Pro úplnost a na okraj pak soud, všímaje si rovněž určité pasivity, resp. vyčkávání žalobce stran vyřešení majetkoprávních otázek souvisejících s již evidentním vlivem existující dálnice na jeho práva spojená s dotčenými nemovitostmi v jeho vlastnictví, odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2018, čj. 1 As 93/2018 - 36, podle nějž „[r]ozhodnutí o umístění stavby povoluje stavbu ve veřejnoprávním režimu stavebního práva. **Nemá-li však stavebník souhlas vlastníka pozemku či rozhodnutí o vyvlastnění, jedná se z hlediska soukromého práva o neoprávněnou stavbu, proti níž se může vlastník pozemku zcela jistě úspěšně bránit soukromoprávními prostředky ochrany.**“ (pozn. zvýrazněno soudem). Nad rámec nezbytného proto soud doplňuje, že pokud má žalobce za to, že jeho tvrzená újma má být řešena komplexněji než jen jako náhrada podle vyvlastňovací legislativy, v zásadě mu nic nebrání jednat s příslušnými orgány státu a v případě neúspěchu se obrátit ve věci

stanovení odpovídající kompenzace na soud v občanském soudním řízení. Závazné rozhodování o žalobcem takto komplexně pojímané kompenzaci však nepřísluší ani zdejšímu soudu v tomto řízení, ani žalovanému v posuzovaném řízení sp. zn. 269/2012-910-IPK.

53. Z výše předestřených důvodů proto soud odmítá jako nedůvodnou rovněž žalobní námitku, v rámci níž se žalobce dovolává zásady proporcionality (přiměřenosti) a zákazu neodůvodněné svévole správního orgánu s tím, že v opakovaném řízení o povolení stavby jsou stále trvale a nepřiměřeně omezována jeho práva a dochází k porušení principu právní jistoty žalobce. Přerušení řízení žalovaným za účelem vyčkání výsledku vyvlastňovacího řízení považuje soud za logický výron právní úpravy řešení majetkoprávních vztahů v souvislosti se stavbami ve veřejném zájmu, jakými jsou dálnice, ve spojení se závaznými názory vyřčenými správními soudy v této věci v roce 2013, kdy zároveň není mezi stranami sporné, že příjezd k dotčeným nemovitostem nelze zřídit. K žalobcem namítanému účelovému protahování přerušení stavebního řízení bez relevantního důvodu by podle přesvědčení soudu došlo teprve tehdy, pokud by bylo zjevné, že vyvlastňovací řízení již nemůže ve věci nápravy vztahů mezi stavebníkem a žalobcem ničeho dosáhnout a je udržováno toliko *pro forma*. Takováto situace (vyvlastňovací řízení je ve fázi odvolacího řízení) však doposud dle názoru zdejšího soudu nenastala.
54. Soudu pak v této souvislosti není ani zřejmé, co by mělo být oním – žalobcem blíže nespecifikovaným – retroaktivním zásahem do jeho práv ve vyvlastňovacím řízení. Žalobce je účastníkem probíhajícího vyvlastňovacího řízení (tzv. vyvlastňovaným), může uplatňovat svá práva před Vyvlastňovacím úřadem a v případě potřeby se obrátit s žalobou na ochranu svých práv dotčených v tomto řízení na příslušný soud.
55. Jestliže je žalobce přesvědčen, že Usnesení o přerušení a Rozhodnutí o rozkladu jsou nezákonnými správními rozhodnutími, soud připomíná, že obě tato správní rozhodnutí posuzuje toliko v kontextu žaloby na nečinnost, kterou v postupu žalovaného neshledal. Jak trefně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003 - 80, „i kdyby soud v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu shledal žalobu opodstatněnou a uložil by správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, tj. to, aby byl ve stanovené lhůtě činný, v žádném případě není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný, jak se toho mimo jakoukoliv pochybnost stěžovatel domáhá. Při rozhodování o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhodnutí, ale pouze, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé). Proto se Nejvyšší správní soud nezabýval stěžovatelem namítanými vadami správních rozhodnutí, neboť posouzení platnosti či neplatnosti těchto rozhodnutí není předmětem řízení podle § 79 a násl. s. ř. s.“ (pozn. zvýrazněno soudem).
56. Pokud jde o námitku označenou žalobcem jako formálně-právní, v níž poukazuje na absenci nestrannosti, konflikt zájmů a podjatost žalovaného, ani tu neshledal soud důvodnou. Žalovaný je speciálním stavebním úřadem pro stavby dálnic, příslušným vést stavební řízení v posuzované věci podle § 15 stavebního zákona ve spojení s § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Jde o ústřední správní úřad ve smyslu správního řádu a ústřední orgán státní správy ve

smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle posledně uvedeného zákona ministerstva plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech. Působnost žalovaného v posuzované věci tak zákon neumožňuje přenést na jiný správní úřad, už vůbec pak ne na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který podle zákona č. 201/2002 Sb., v platném znění vůbec jako správní úřad vystupovat nemůže. Podle § 14 odst. 7 správního řádu potom nelze pravidla o podjatosti stanovená tímto zákonem aplikovat na vedoucího ústředního správního úřadu, tedy ministra, a tudíž nelze použít ani postup podle § 131 správního řádu, neboť žalovaný, resp. ministr nemají nadřízený správní orgán. Nicméně, žalobce nenamítá podjatost konkrétních úředních osob, nýbrž toliko žalovaného jakožto správního orgánu. Soud ale pro úplnost připomíná, že případné pochybnosti o způsobu vedení správního řízení žalovaným mohou být předmětem žalobních námitek proti rozhodnutí žalovaného ve věci samé.

57. Městský soud v Praze proto podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (srov. ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s.) shledal, že žaloba není důvodná, neboť žalovaný není nečinný v řízení vedeném pod sp. zn. 269/2012-910-IPK, a proto **žalobu v rozsahu žalobního návrhu uvedeného pod bodem IV. podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.**
58. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první v kombinaci s § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. Žaloba byla výrokem I. tohoto rozsudku zčásti odmítnuta, přičemž v takovém případě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Ve zbytku pak žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení pak nemá v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. května 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu