



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **K. N.,**
bytem X,
zastoupena advokátem JUDr. Janem Langmeierem,
se sídlem Na Bělidle 15, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2016, č. j. 093243/2016/KUSK, sp. zn. SZ 085520/2016/KUSK REG/LP,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu R. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 4. 2016, č. j. MURA/16527/2016, sp. zn. Výst./11714/2016/Ky (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně jakožto vyvlastňovací úřad zamítl žádost žalobkyně o vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemkům p. č. X, p. č. X, p. č. st. X a p. č. st. X (v rozhodnutí je chybně uveden pozemek p. č. st. X, který však v tomto katastrálním území vůbec neexistuje - pozn. soudu)

v katastrálním území R. u K. (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku).

2. Žalobkyně v žalobě nejprve uvádí, že vlastní rekreační chatu ev. č. X stojící na pozemku p. č. st. X, který je ve vlastnictví paní M. Č. V roce 2006 se žalobkyně rozhodla připojit chatu k elektrické síti a pokusila se opatřit si k tomu souhlas paní Č., v jejímž vlastnictví je nejen pozemek, na němž stojí chata žalobkyně, ale i okolní pozemky p. č. X, p. č. X a p. č. st. X. Paní Č. však na doporučený dopis nereagovala, což si žalobkyně vyložila jako souhlas a ve spolupráci se společností Č., a. s. (dále též jen „Č.“), v roce 2007 umístila na předmětné pozemky rozvodný sloupek a elektrické vedení ke své chatě. V reakci na vzájemné neshody v roce 2013 oznámila paní Č. stavebnímu úřadu, že tato přípojka byla na jejích pozemcích vybudována bez jejího souhlasu. Úřad městyse K. jakožto příslušný stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, resp. o jejím dodatečném povolení. V tomto řízení žalobkyně předložila všechny potřebné písemnosti, s výjimkou souhlasu paní Č., a proto bylo řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno.
3. Žalobkyně tedy postupovala v dobré víře. Paní Č. o realizaci přípojky věděla a nic proti tomu nenamítala (ani během vlastní realizace, ani 6 let poté). Žalobkyni nebylo známo (ani se to od společnosti Č. nedozvěděla), že je třeba opatřit výslovný souhlas vlastníka pozemku. O jeho získání se snaží nyní, ale dohoda s paní Č. zjevně není možná. Žalobkyně vyčerpala všechny možnosti a následně podala návrh na vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni k předmětným pozemkům, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí. S ním však žalobkyně nesouhlasí.
4. Žalobkyně má za to, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav a v důsledku toho věc nesprávně právně posoudil, čímž ji zkrátil na právech. Žalovaný na věc nahlíží jednostranně – tak, že žalobkyně vybudovala „černou“ stavbu, v jejímž důsledku nelze provést vyvlastnění v požadovaném rozsahu, neboť by tím utrpěla práva vlastnice pozemků, jež jsou předmětem vyvlastnění. Výslovně uvádí, že v dané věci nelze upřednostnit zájem stavebníka, který vybudoval stavbu v rozporu s právními předpisy, před zájmy vlastníka pozemků. Přitom zcela pomíjí, že tato „černá“ stavba byla vybudována s vědomím a bez námitek paní Č., s níž se žalobkyně dlouhodobě snaží dohodnout, ale všechny pokusy o dohodu jsou ignorovány.
5. Dále žalobkyně namítá, že v řízení byla porušena její procesní práva. V řízení v prvním stupni nedostala žalobkyně (resp. žádný z účastníků řízení) možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, čímž jí byla upřena možnost vyjádřit se k nim (zejm. podrobněji popsat genezi celého případu a vztahů s paní Č.) a navrhnout důkazy. Žalovaný sice toto pochybení správního orgánu I. stupně konstatoval, avšak dospěl k závěru, že jelikož by beztak nebylo možné žádosti žalobkyně vyhovět, nejedná se o vadu, pro niž by bylo nezbytné prvostupňové rozhodnutí rušit. Jde přitom o závažné pochybení, které zcela narušuje podstatu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jak plyne z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41, a ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 As 24/2009-65. Tuto námitku žalobkyně vznesla již v odvolání, ale žalovaný se s ní vypořádal zcela nedostatečně.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že námitkou ve vztahu k porušení procesních práv žalobkyně se zabýval již v napadeném rozhodnutí, v němž dal žalobkyni za pravdu, avšak s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení neshledal důvod pro zrušení prvostupňového

rozhodnutí. Návrhu žalobkyně totiž nemohlo být za žádných okolností vyhověno, a to s ohledem na vlastnické právo paní Č. a s ohledem na to, že stavba přípojky je nepovolenou „černou“ stavbou umístěnou bez vědomí a souhlasu vlastníka pozemku i stavebního úřadu, o jejímž dalším osudu dosud není pravomocně rozhodnuto. Tyto skutečnosti jsou pro závěr učiněný správními orgány obou stupňů zásadní a nemohly by být změněny žádným vysvětlením, které by snad žalobkyně v řízení poskytla. K okolnostem obsaženým v žalobě žalovaný podotýká, že pro předmět řízení nejsou rozhodné vztahy mezi žalobkyní a paní Č., doba existence „černé“ stavby, ani to, co bylo žalobkyni sděleno ze strany společnosti Č. Hlubší zkoumání těchto skutečností v průběhu řízení by nemohlo nic změnit na závěru, že právo odpovídající věcnému břemeni v požadovaném rozsahu vyvlastnit nelze. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

7. V replice žalobkyně zopakovala to, co uvedla v žalobě.
8. Soud věc projednal v nepřítomnosti žalovaného, který, ač předvolán, se k jednání bez omluvy nedostavil. Žalobkyně při jednání setrvala na svém procesním stanovisku.
9. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 29. 2. 2016 podala žalobkyně návrh na vyvlastnění práva odpovídající věcnému břemeni podle § 170 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). V něm popsala situaci podobně jako v žalobě (bod 2 tohoto rozsudku) a doplnila, že bez elektrické energie může využívat svou chatu jen velmi omezeně. Poté, co se paní Č. v roce 2013 počala proti přípojce vymezovat, zaslala jí žalobkyně dne 18. 9. 2015 návrh smlouvy o zřízení služebnosti, včetně znaleckého posudku Ing. E. N., podle něhož je obvyklá cena této služebnosti 40 Kč. Dne 6. 11. 2015 paní Č. prostřednictvím emailu návrh odmítla. Žalobkyně tedy navrhla, aby bylo omezeno vlastnické právo paní Č. k pozemkům p. č. X, p. č. X, p. č. st. X a p. č. st. X a aby žalobkyně nabyla právo odpovídající věcnému břemeni – služebnosti užívání části pozemků ve prospěch žalobkyně, spočívající v právu zřízení, užívání, oprav a nezbytné údržby elektrické přípojky 0,4 kV. K návrhu žalobkyně přiložila korespondenci s paní Č., návrh smlouvy o zřízení služebnosti, znalecký posudek č. X vypracovaný Ing. E. N., geometrický plán č. X ze srpna 2015 vypracovaný Ing. Z. P. vymezujícím předmětné věcné břemeno a své prohlášení podle § 5 zákona o vyvlastnění, že se jí ve lhůtě 90 dnů nepodařilo dosáhnout dohody.
10. Dne 29. 2. 2016 zaslal správní orgán I. stupně Úřadu městyse K. žádost o sdělení, zda byla na předmětnou stavbu elektrická přípojky vydána příslušná územní, resp. stavební povolení. Dne 18. 4. 2016 Úřad městyse K. sdělil, že ve věci stavby přípojky probíhalo řízení o odstranění stavby, které bylo podáním žádosti o dodatečné povolení stavby dne 4. 12. 2013 přerušeno. Řízení o dodatečném povolení bylo pak přerušeno dne 4. 4. 2016, neboť žalobkyně nedoložila doklad o právu k pozemku.
11. Dne 11. 4. 2016 nahlédla paní Č. do spisu a do protokolu uvedla, že ke stavbě přípojky nikdy nedala souhlas, a jedná se tedy o nepovolenou stavbu.
12. Dne 22. 4. 2016 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, kterým žádost žalobkyně zamítl. V něm stručně popsal obsah žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení a jejích příloh a zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Dále uvedl, že zkoumal, zda jsou naplněny podmínky § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který stanoví, že vyvlastnění je přípustné jen za účelem stanoveným zvláštním zákonem. Tímto účelem je podle správního orgánu I. stupně účel uvedený v § 170 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním

plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), podle nějž lze vyvlastnit veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, je-li jako veřejně prospěšná vymezena v územně plánovací dokumentaci. Po prověření správní orgán I. stupně zjistil, že předmětná stavba (přípojka) není vyznačena v územním plánu obce R. jako veřejně prospěšná stavba, a nejedná se o technickou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona. Podmínky pro vyvlastnění tedy splněny nejsou. Naplněno není ani kritérium veřejného zájmu, neboť předmětná přípojka zajišťuje elektrickou energii pouze pro jednu rekreační chatu. Ostatně jde o stavbu již realizovanou a neoprávněnou. Správní orgán I. stupně tedy uzavřel, že vyvlastnění provést nelze.

13. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V odvolání uvedla, že není zřejmé, z čeho správní orgán I. stupně dovodil, že se domáhá vyvlastnění podle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jestliže v žádosti výslovně uvedla, že se jej domáhá podle § 170 odst. 2 stavebního zákona. Důvodem, proč se domáhá vyvlastnění, je řádné užívání chaty, k němuž je předpokladem zavedení elektřiny, což je v současnosti běžným standardem. Žalobkyně elektrickou energii využívá ke svícení, údržbě chaty, vaření, skladování potravin apod. Vlastnické právo není neomezené a veřejným zájmem může být i řádné užívání chaty žalobkyní. Dále žalobkyně namítla, že nebyla seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, jak to správnímu orgánu I. stupně ukládá § 36 odst. 3 správního řádu. V důsledku toho žalobkyně nemohla navrhnout důkazy a tvrdit nové skutečnosti. Napadené rozhodnutí tedy pokládá za nepřezkoumatelné, neboť není jasné, z jakých podkladů správní orgán I. stupně vycházel, a za nesprávné. K odvolání se vyjádřila také paní Č., která uvedla, že jde o „černou“ stavbu a vyvlastnění by představovalo zásah do jejích ústavně zaručených práv.
14. Žalovaný správní spis ještě doplnil o usnesení městyse K. ze dne 4. 4. 2016, kterým bylo přerušeno řízení ve věci dodatečného povolení stavby předmětné přípojky, a to s ohledem na probíhající vyvlastňovací řízení, které je ve vztahu k tomuto řízení řízením o předběžné otázce.
15. Dne 27. 6. 2016 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Po stručné rekapitulaci odvolacích námitek uvedl, že neshledal v prvostupňovém rozhodnutí takové vady, které by vyžadovaly jeho zrušení či změnu. Správní orgán I. stupně byl povinen vést řízení hospodárně a účastníky řízení zbytečně nezatěžovat; proto nepochybil, pokud žalobkyni nevyzval k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně mohla do správního spisu nahlédnout kdykoli i bez vyzvání. Ostatně v dané věci nebylo možno žádosti o vyvlastnění vyhovět bez ohledu na to, co by žalobkyně ještě v řízení předložila. Stavba přípojky je totiž nepovolená a o jejím dalším osudu nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Nelze upřednostnit práva žalobkyně před vlastnickým právem paní Č. jakožto vyvlastňované.
16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

17. Nejprve se soud zabýval námitkou žalobkyně, že byla porušena její procesní práva, pokud ji správní orgán I. stupně nepoučil o jejím právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, v důsledku čehož neměla možnost se k nim vyjádřit. Ze správního spisu soud ověřil, že správní orgán I. stupně své povinnosti vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu skutečně nedostál. Tato skutečnost ani nebyla mezi účastníky sporná, neboť žalovaný to v napadeném rozhodnutí sám konstatoval a tento postup označil za vadu.
18. Žalobkyně nejprve namítla, že jsou v důsledku této vady rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nepřezkoumatelná. Nepřezkoumatelné je ale takové rozhodnutí, z něhož ani v kontextu správního spisu nelze seznat důvody, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl. Prvostupňové rozhodnutí, přestože to se k důvodům, proč nebyla žalobkyně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, nevyjadřuje vůbec (věcně k této vadě viz dále), soud za nepřezkoumatelné nepovažuje, neboť je patrné, že tento postup nebyl výsledkem vědomé úvahy, nýbrž je výsledkem prostého pochybení správního orgánu I. stupně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pak v reakci na tuto odvolací námitku konstatoval, že jde o vadu řízení, avšak neshledal důvody pro zrušení nebo změnu prvostupňového rozhodnutí, protože nic, co by žalobkyně mohla tvrdit, by nebylo způsobilé jakkoli změnit závěr o tom, že její žádosti o vyvlastnění nelze vyhovět, a ostatně se jednalo o postup hospodárný (ke správnosti této argumentace viz dále). Soud tedy uzavírá, že se žalovaný k této odvolací námitce přezkoumatelným způsobem vyjádřil, a proto ani jeho rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zda jeho důvody ob stojí, je už otázkou jejich věcného posouzení, k němuž soud přistoupil dále.
19. Soud k vadě spočívající v porušení § 36 odst. 3 správního řádu v řízení v prvním stupni konstatuje, že obecně jde o velmi závažnou procesní vadu, neboť toto ustanovení zajišťuje právo účastníka seznámit se se všemi podklady pro vydání rozhodnutí, a to právě bezprostředně před vydáním rozhodnutí – tedy s jistotou, že se seznamuje s podklady v jejich úplnosti a že žádné další do spisu již nepřibydou (ledaže by s nimi byl účastník následně opětovně seznámen). Toto právo nemůže být nahrazeno obecným právem účastníka nahlédnout do spisu kdykoli během řízení (§ 38 odst. 1 správního řádu), neboť účastník není schopen sám odhadnout, kdy bude správní orgán pokládat shromážděné podklady za dostatečné pro vydání rozhodnutí. Nahlíží-li tedy účastník řízení do správního spisu v režimu § 38 odst. 1 správního řádu, nemá jistotu, že se seznamuje se všemi podklady. Pokud by účastník neměl právo podle § 36 odst. 3 správního řádu, musel by v krajním případě do spisu nahlížet každý den a stejně by neměl jistotu, že téhož dne odpoledne správní orgán do spisu nevloží další podklady a nevydá rozhodnutí. Není třeba zdůrazňovat, že taková procesní situace by byla pro účastníky nekomfortní a jen obtížně jim umožňující uplatnit jejich práva a oprávněné zájmy. O zásadní roli práva účastníka řízení na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí tudíž není pochyb. Význam tohoto práva opakovaně připomněl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud (mimo judikaturu citovanou žalobkyní lze připomenout např. rozsudek ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36) i Ústavní soud (nález ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04).
20. V právě posuzované věci je ovšem třeba položit si otázku, zda má tato (byť zásadní) vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Řízení před správními orgány obou stupňů tvoří jeden celek a vady způsobené správním orgánem I. stupně může zpravidla zhojit odvolací správní orgán. V posuzované věci sice žalobkyně nedostala možnost seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim před vydáním prvostupňového rozhodnutí, mohla však své

úplné vyjádření ke všem podkladům prvostupňového řízení podat v odvolání. Nelze tedy souhlasit s tvrzením žalobkyně, že v důsledku pochybení správního orgánu I. stupně nemohla dostatečně plasticky vylíčit historii vztahů s paní Č., přičemž jí tuto možnost upřel i žalovaný. V odvolání se však žalobkyně spokojila pouze s tím, že namítla, že nemohla vylíčit podstatné skutečnosti, aniž by využila příležitosti to učinit v odvolání. S ohledem na již zmíněnou skutečnost, že obě řízení tvoří jeden celek, se však žalobkyně neměla spoléhat na to, že bude prvostupňové rozhodnutí bez dalšího zrušeno a ona dostane další příležitost podrobně se vyjádřit v řízení v prvním stupni. Lze shrnout, že jakkoli žalobkyně nedostala v důsledku pochybení správního orgánu I. stupně možnost vyjádřit se k shromážděným podkladům pro vydání rozhodnutí, v odvolacím řízení to již učinit mohla (a měla); proto skutečnost, že v odvolacím řízení nesdělila vše, co sdělit chtěla, je již důsledkem její vlastní procesní pasivity. Soud tedy uzavírá, že pochybení správního orgánu I. stupně spočívající v neseznámení žalobkyně s podklady pro vydání rozhodnutí v dané věci nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.

21. Na okraj soud podotýká, že se neztotožňuje s argumentací žalovaného, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, neboť žalobkyně by nemohla doplnit žádné důkazy, které by byly způsobilé závěr správního orgánu I. stupně zvrátit. Zájem na hospodárnosti řízení totiž nemůže ospravedlnit okleštění procesních práv účastníků garantovaných správním řádem a v širším smyslu i Listinou základních práv a svobod (zejm. jejím článkem 36 zakotvujícím právo na spravedlivý proces). Právo účastníka vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu také nezávisí na úvaze správního orgánu, zda může případné vyjádření vyvrátit dosavadní zjištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 5 As 59/2006-85); správní orgán je povinen tuto možnost účastníku poskytnout bez ohledu na to, zda to ještě může výsledek řízení ovlivnit či nikoli.
22. Soud také nepřehlédl, že stejného pochybení se dopustil i žalovaný, který rovněž žalobkyni nevyzval k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, ačkoli do odvolacího správního spisu přibylo usnesení Úřadu městyse K. To však žalobkyně v žalobě nenamítla (namítala výslovně porušení svého procesního práva postupem správního orgánu I. stupně), přičemž soud je oprávněn napadené rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu uplatněných žalobních bodů, a pro vady řízení, které by nebyly žalobcem výslovně namítány, je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu jen tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84).
23. Konečně žalobkyně podotkla, že se tohoto procesního pochybení správní orgán i. stupně nedopustil toliko vůči ní, ale také vůči dalším účastníkům řízení, včetně paní Č. jakožto vyvlastňované. To je sice pravda, avšak ke vznesení této námitky není žalobkyně aktivně věcně legitimována. Podstatou správního soudnictví je totiž poskytování ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). U každé žalobní námitky tedy žalobkyně musí tvrdit (nebo musí soud z povahy námitky zjevně dovodit) dotčení v její právní sféře. Skutečnost, že byla porušena práva účastníků řízení od žalobkyně odlišných, se právní sféry žalobkyně nijak nedotklo. Tato námitka tudíž není důvodná.
24. Dále žalobkyně namítá, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav a v důsledku toho věc nesprávně právně posoudil, tedy vyšel pouze z toho, že elektrická přípojka je nepovolenou stavbou. S námitkou, že správní orgány obou stupňů věc nesprávně právně

posoudily, se soud částečně ztotožňuje, byť z jiných důvodů, než které uvedla žalobkyně. Ta má za to, že měly správní orgány zohlednit její snahu o nalezení smírného řešení a přístup paní Č., která tuto snahu nijak nereflektovala. Domáhá se tedy především toho, aby správní orgány nepřehlížely lidský rozměr celé věci. Pro rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení je však v první řadě podstatné to, zda byly naplněny zákonné podmínky pro vyvlastnění (pak správní orgán vydá rozhodnutí o vyvlastnění), či nikoli (pak žádost zamítne). Složitě mezilidské vztahy mezi vyvlastňovatelem a vyvlastňovaným nemohou hrát roli a rozhodně nemohou opodstatnit vyvlastnění, nejsou-li současně naplněny zákonné podmínky. Je třeba mít na paměti, že paní Č. jakožto majitelka předmětných pozemků nemá žádnou povinnost stavět se vstřícně ke zřízení jakýchkoli staveb na nich a její odmítavý postoj – ať už je podložen jakýmikoli důvody – jí nemůže jít k tíži. Ostatně právě na takové situace (tedy k posouzení, zda je na vybudování určité stavby takový veřejný zájem, že je na místě formou vyvlastnění či omezení vlastnického práva překonat nesouhlas vlastníka pozemku) reaguje vyvlastňovací řízení, jehož nezbytnou podmínkou je to, že se k dohodě s vlastníkem nepodařilo dospět. V tomto ohledu tedy nelze říci, že by správní orgány pochybily, pokud tyto skutečnosti blíže nezjišťovaly a při právním posouzení věci je nezohlednily.

25. Právo vlastnit majetek je ústavně chráněno. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod stanoví, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Obecná pravidla a postup ve vyvlastňovacím řízení jsou upraveny v § 3 – § 5 zákona o vyvlastnění. Podle těchto ustanovení musí veřejný zájem na vyvlastnění, který je třeba prokázat ve vyvlastňovacím řízení, převažovat nad zachováním práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění je možné provést jen tehdy, nelze-li účelu vyvlastnění dosáhnout jinak a pouze v nezbytném rozsahu pro dosažení účelu. Účel vyvlastnění je definován ve zvláštních zákonech: podle § 170 odst. 2 stavebního zákona lze právo k pozemku nebo stavbě odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.
26. Pokud jde o právní posouzení, které učinil správní orgán I. stupně (a žalovaný se s ním ztotožnil), nemůže jej soud aprobovat. Správní orgán I. stupně totiž zcela nepřiléhavě na věc aplikoval § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a jediné z hlediska tohoto ustanovení posoudil i naplnění podmínek pro vyvlastnění, přestože se žalobkyně v žádosti domáhala vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona. K aplikaci tohoto ustanovení [jakož ani k jiným zákonným důvodům pro vyvlastnění obsaženým v § 170 odst. 1 písm. b), c) a d)] se správní orgán I. stupně nijak nevyjádřil a žalovaný toto pochybení nijak nezhojil.
27. Soud dále zkoumal, zda je správný závěr správního orgánu I. stupně, že nelze žádosti vyhovět a provést vyvlastnění pro (dosud) nepovolenou stavbu, tj. nedisponující příslušnými povoleními.
28. Jak soud zjistil ze správního spisu z listin vydaných Úřadem městyse K., ve věci elektrické přípojky bylo vedeno řízení o odstranění stavby, které bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby bylo posléze přerušeno s tím, že vyvlastňovací řízení, jehož výsledkem jsou napadená rozhodnutí, představuje předběžnou otázku pro vydání dodatečného povolení stavby. Z věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 45 A 101/2017 pak plyne, že žádost o dodatečné stavební povolení byla rozhodnutím Úřadu městyse K. ze dne 7. 10. 2016 zamítnuta z důvodu, že

žalobkyně nepředložila doklad prokazující její vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno v odvolacím řízení. Ani napadeným rozhodnutím vydaným ve vyvlastňovacím řízení však žalovaný žádosti žalobkyně nevyhověl (resp. potvrdil prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žádost žalobkyně zamítnuta) s odůvodněním, že nelze vyvlastnit, není-li stavba, již vyvlastnitel hodlá realizovat (realizoval), povolena. Již z prosté zásady jednoty a nerozpornosti právního řádu musí být jeden z těchto závěrů mylný, neboť pokud by byly správné oba, dostala by se žalobkyně do začarovaného kruhu, neboť by nemohla dosáhnout veřejnoprávního povolení (územního či stavebního rozhodnutí, resp. dodatečného povolení) předmětné přípojky, protože nemá souhlas vlastníka ani nedisponuje rozhodnutím o vyvlastnění, a ani by nemohla dosáhnout rozhodnutí o vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemenu v rozsahu odpovídajícím potřebám stavby přípojky, neboť nedisponuje územním rozhodnutím, které je jednou ze zákonem požadovaných příloh žádosti o vyvlastnění.

29. Soud proto zkoumal, který ze dvou výše uvedených závěrů je chybný a který správný. Pokud by totiž byl chybný závěr žalovaného, mohlo by to vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
30. Podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění je jednou z písemností, které je žadatel povinen připojit k žádosti o vyvlastnění, územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis, nebo společné povolení podle zvláštního právního předpisu a není-li stavební úřad, který je vydal, současně vyvlastňovacím úřadem.
31. Podle § 86 odst. 3 stavebního zákona musí žadatel připojit k žádosti o územní rozhodnutí souhlas vlastníka pozemku či stavby, jestliže sám nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit.
32. Z porovnání obou právních předpisů je zjevné, že na rozdíl od zákona o vyvlastnění, jehož § 18 odst. 3 písm. b) stanoví povinnost předložit územní rozhodnutí bezvýjimečně, stavební zákon ve svém § 86 odst. 3 stanoví, že souhlasu vlastníka není třeba, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Pro úplnost soud dodává, že toto ustanovení bylo novelou stavebního zákona č. 25/2017 Sb. zrušeno, avšak totéž pravidlo je ve stavebním zákoně stále obsaženo, a to v § 184a, který byl do stavebního zákona vložen touž novelou.
33. V rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83, Nejvyšší správní soud 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 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.“

34. Z citovaných právních předpisů společně s interpretací Nejvyššího správního soudu (zopakovanou například také v rozsudcích ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016-29, a ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016-40) plyne, že nelze-li opatřit souhlas vlastníka, je správné následující pořadí obou řízení: 1) územní řízení, v němž si stavební úřad sám posoudí, zda lze předmětné právo odpovídající souhlasu vlastníka vyvlastnit a 2) vyvlastňovací řízení, v němž otázku, zda lze na základě územního rozhodnutí skutečně vlastnické právo odejmout nebo omezit, autoritativně zodpoví vyvlastňovací úřad. Toto pořadí má svou logiku, neboť teprve na základě konkrétního záměru popsání v územním rozhodnutí lze posoudit otázku veřejného zájmu.
35. Tyto závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v souvislosti s územním řízením, platí i pro řízení o dodatečném povolení stavby, neboť řízení o dodatečném povolení stavby je de facto spojeným územním a stavebním řízením, v němž se podle okolností postupuje přiměřeně podle jednotlivých vyjmenovaných ustanovení upravujících stavební, resp. územní řízení (podle toho, které povolení konkrétní stavba vyžaduje). Konkrétně se podle § 129 odst. 2 stavebního zákona v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.
36. Již jen s ohledem na povahu řízení o dodatečném povolení stavby lze proto dospět k závěru, že ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, je-li odlišný od žadatele, není třeba, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit, se použije i v tomto řízení. V souzené věci [kdy jde o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí; § 103 odst. 1 písm. e) bod 10 stavebního zákona] by nadto použití tohoto ustanovení plynulo také z toho, že u takových staveb žadatel o dodatečné stavební povolení předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí, které jsou uvedeny právě v § 86 odst. 1 až 3 stavebního zákona.
37. Pro úplnost soud dodává, že vyslovené závěry hovořící pro uplatnění uvedeného ustanovení bez ohledu na charakter stavby z hlediska požadavku na typ úkonu vyžadovaného pro možnost realizace takové stavby, platí i po novele stavebního zákona provedené zákonem č. 25/2017 Sb. Jak již bylo uvedeno v bodě 32 tohoto rozsudku, obsahově shodná právní úprava souhlasu vlastníka pozemku nebo stavby (je-li odlišný od žadatele) byla zakotvena v § 184a stavebního zákona, podle jehož odstavce 3 se souhlas nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem. Odkaz na toto ustanovení lze pak nalézt nejen v § 86 odst. 2 stavebního zákona stanovícímu přílohy žádosti o vydání územního rozhodnutí, ale též v § 105 odst. 2 stavebního zákona stanovícímu přílohy potřebné k ohlášení a též v § 110 odst. 2 stavebního zákona stanovícímu přílohy potřebné k žádosti o stavební povolení.
38. V neposlední řadě soud uvádí, že z ničeho neplyne, že by po provedení stavby již nebylo možné pozemek nebo stavbu vyvlastnit postupem podle zákona o vyvlastnění, tedy že by

vyvlastnění bylo vyloučeno již jen z důvodu, že stavba již byla realizována (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005-43, jehož závěry má soud za aplikovatelné, byť byly učiněny ve vztahu k jiné právní úpravě). I tento dílčí závěr svědčí tomu, že § 86 odst. 3 stavebního zákona se uplatní i v řízení o dodatečném povolení stavby, jehož předmětem je právě existující nepovolená stavba.

39. Soud uzavírá, že byť rozhodnutí žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně vykazují vady (jak na ně soud upozornil výše), správní orgán I. stupně správně upozornil na skutečnost, že nelze vyhovět žádosti o vyvlastnění za účelem nepovolené stavby. Dodatečným povolením předmětné přípojky žalobkyně nedisponuje, jak to sama uvedla v žádosti a jak to vyplynulo ze sdělení Úřadu městyse K. Nebyla tedy naplněna jedna z klíčových náležitostí žádosti o vyvlastnění. Soud tedy napadené rozhodnutí (ani prvostupňové rozhodnutí, jehož zrušení se žalobkyně rovněž domáhala) nezrušil, neboť v důsledku absence územního rozhodnutí, resp. je nahrazujícího dodatečného povolení stavby nemohlo být vyhověno žádosti žalobkyně o vyvlastnění. Soud proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
40. Předmětem tohoto soudního řízení není přezkum řízení o odstranění stavby přípojky, resp. řízení o jejím dodatečném povolení. Soudu je však z úřední činnosti známo, že toto rozhodnutí je předmětem řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 45 A 101/2017.
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Praha 12. dubna 2019

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu