

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **PEVEKO, spol. s r. o.**, IČO 155 27 409, se sídlem Pivovarská 545, 686 01 Uherské Hradiště, zastoupen JUDr. Radkem Adámkem, advokátem se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: ČEZ Distribuce, a. s., IČO 247 29 035, se sídlem Teplická 8, 405 02 Děčín, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2016, č. j. KUOK 46519/2016, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 13. 6. 2017, č. j. 65 A 42/2016 – 80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Městský úřad Šternberk (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 15. 10. 2015, č. j. MEST 48917/2015, k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl o umístění stavby podzemního kabelového vedení NN na ulici Dvorská ve Šternberku „Šternberk, Dvorská, JK Tool – nové NNk“ (dále jen „stavba“). Stavba byla umístěna krom dalšího též na pozemcích ve vlastnictví žalobce, konkrétně na pozemcích p. č. 4685 a p. č. 4681/1 v k. ú. Šternberk. Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 5. 2016, č. j. KUOK 46519/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Správní orgány shodně dospěly k závěru, že pro umístění stavby nebylo nutné, aby osoba zúčastněná na řízení doložila souhlas žalobce coby vlastníka pozemku, který byl stavbou dotčen. Jedná se totiž o stavbu, pro kterou lze vyvlastnit dle § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [dále jen „stavební zákon“] ve spojení s § 25 odst. 3 písm. e) a § 25 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) [dále jen „energetický zákon“]. Územní řízení musí předcházet řízení o vyvlastnění, jelikož územní rozhodnutí je podkladem pro vyvlastnění.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 16. 8. 2016, č. j.

65 A 42/2016 – 41, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že ustanovení § 25 odst. 4 energetického zákona stanoví podmínku, která musí být splněna současně s absencí souhlasu vlastníka dotčeného pozemku, a to existenci podmínek pro omezení vlastnického práva k pozemku či stavbě. Tyto podmínky stanoví zejména § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě [dále jen „zákon o vyvlastnění“]. Podmínky pro vyvlastnění dle citovaného zákona však žalovaný nezkoumal, ačkoliv měl otázku jejich splnění předběžně posoudit již v řízení o umístění stavby. Krajský soud zavázal správní orgány, aby v dalším řízení vyřešily jako předběžnou otázku to, zda jsou v daném případě splněny podmínky pro zřízení věcného břemene.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností žalovaný i osoba zúčastněná na řízení. Kasační stížnost žalovaného byla odmítnuta pro opožděnost a o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 – 40, tak, že rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[4] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že územní řízení musí předcházet vyvlastňovacímu řízení dle zákona o vyvlastnění. Stavební zákon i ostatní právní předpisy předpokládají, že v případě staveb, pro které lze vyvlastnit, se nejprve rozhoduje o jejich umístění v územním řízení. Teprve poté (pokud k žádosti o územní rozhodnutí nebyl předložen souhlas vlastníka pozemku) je možné vést řízení vyvlastňovací, jehož předmětem je úplné posouzení podmínek pro vyvlastnění dle § 3 – 5 zákona o vyvlastnění. Dle § 86 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k žádosti o územní rozhodnutí platí, že *jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit*. Pokud by mělo být o vyvlastnění rozhodnuto již před vydáním územního rozhodnutí, nedávalo by žádný smysl v územním řízení posuzovat, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Zákon by jednoduše uložil žadateli povinnost předložit v územním řízení předchozí rozhodnutí o vyvlastnění. Takto je ostatně koncipován § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož je *k žádosti o vyvlastnění třeba připojit územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis a není-li stavební úřad, který je vydal, současně vyvlastňovacím úřadem*. V okamžiku podání žádosti o vyvlastnění tudíž musí žadatel disponovat pravomocným územním rozhodnutím. Pravomocné územní rozhodnutí tak představuje předpoklad pro následné zahájení vyvlastňovacího řízení, což potvrdil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (z aktuálních rozhodnutí např. v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83, nebo ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29). Ve vztahu k ochraně ústavně zaručeného vlastnického práva vlastníka dotčeného pozemku se jeví vhodnějším takové řešení, při němž je nejprve rozhodováno v řízení, které do tohoto vlastnického práva zasahuje mírnějším způsobem. Takovým řízením je nepochybně řízení územní. Teprve poté, až je postaveno najisto, že stavbu lze v předpokládané podobě na konkrétních pozemcích z hlediska zájmů chráněných stavebními předpisy umístit, je na místě přistoupit k vyvlastnění (resp. zřízení věcného břemene), které je citelnějším zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemku.

[5] 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

pokračování

připouští možnost pozemek i vyvlastnit, resp. možnost zřízení věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění pro případ, že nelze téhož 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. K provedení stavby na cizím pozemku je třeba současně disponovat pravomocným územním rozhodnutím (popř. i stavebním povolením, je-li třeba dle stavebního zákona) a soukromoprávním titulem (jímž může být dohoda o zřízení věcného břemene nebo rozhodnutí o omezení vlastnického práva). V případě absence soukromoprávního titulu nelze stavbu provést, jelikož by se jednalo o stavbu neoprávněnou. Vlastník pozemku by se mohl domáhat odstranění takové stavby prostředky soukromého práva (včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by bylo stavebníkovi uloženo nepokračovat v realizaci stavby) a popř. i náhrady škody. Skutečnost, že veřejnoprávní předpis (stavební zákon ani energetický zákon) nesankcionuje porušení povinnosti zřídit věcné břemeno zakotvené v § 25 odst. 4 energetického zákona, neznamená, že je zákonem dovoleno stavbu provést, aniž by došlo ke splnění uvedené povinnosti. Obsahuje-li zákon výslovný příkaz, *a contrario* zakazuje jednat jinak.

[6] Krajský soud, jsa vázán výše vyjádřeným právním názorem, žalobu jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 13. 6. 2017, č. j. 65 A 42/2016 – 80, (dále jen „napadený rozsudek“), který nyní žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá kasační stížností. V kasační stížnosti výslovně uvádí, že napadený rozsudek *co do důvodů odkazuje na předešlý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 – 40, jehož právním názorem byl správní soud vázán. Z toho důvodu se i žalobce v této kasační stížnosti vymezuje de facto proti argumentům Nejvyššího správního soudu, jak jsou v citovaném Rozsudku NSS obsaženy. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud na předmětnou problematiku svůj právní názor již vyjevil, je i argumentace žalobce stručná, neboť by povětšinou pouze opakovala to, co již v řízení zaznělo, když patrně nelze očekávat, že by Nejvyšší správní soud svůj názor změnil. Kasační stížnost je tak podávána pouze jako nutný předstupeň před podáním ústavní stížnosti, neboť předmětná problematika se úzce dotýká ústavně zaručeného práva vlastnického a žalobce má za to, že Nejvyšší správní soud věc právně posoudil v rozporu s požadavky na ústavně souladný výklad norem podústavního práva, konkrétně v rozporu s ústavně garantovaným právem na ochranu vlastnického práva.*

[7] Uvedenému vyjádření stěžovatele odpovídá i obsah kasační stížnosti. Namítá, že jakmile je vydáno územní rozhodnutí resp. stavební povolení, může stavebník stavbu fakticky provést. Argumentace Nejvyššího správního soudu by vedla k vynaložení značné ekonomické hodnoty na stavbu bez soukromoprávního titulu, přičemž poté by se účastníci soudili o to, zda stavba vůbec může být na pozemku umístěna či nikoliv. Účinná obrana proti stavbě (včetně námitek soukromoprávního charakteru) je přitom v případě úředně povolených staveb možná takřka výhradně skrze správní soudnictví a nikoliv skrze soudnictví civilní.

[8] Stěžovatel upozorňuje, že výklad Nejvyššího správního soudu může vést k ignoraci soukromoprávních námitek vlastníka pozemku a povolení stavby. Pokud bude následně zjištěno, že povolená stavba zasahuje do vlastnického práva v rozsahu větším, než

nezbytném (např. nevhodně vyprojektovaná trasa vedení inženýrské sítě), bude nutné změnit projektovou dokumentaci a podat novou žádost o příslušné povolení. Jednodušší by bylo nejprve dohodou nebo rozhodnutím ve vyvlastňovacím řízení jednoznačně vymezit rozsah, ve kterém může být pozemek jiného vlastníka dotčen (geometrické zaměření věcného břemene), a teprve následně řešit technické veřejnoprávní záležitosti související s povolením stavby.

[9] Stěžovatel rovněž namítá, že Nejvyšší správní soud se bez dostatečného zdůvodnění odchýlil od právních závěrů vyslovených v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005 – 43. Tento svůj záměr nedal stěžovateli předem najevo, rozsudek byl pro něj tudíž překvapivý. Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí jasně hovoří o tom, že stavební úřad již v řízení o vydání územního rozhodnutí musí předběžně posoudit, zda jsou dány zákonem předepsané předpoklady pro zřízení věcného břemene ve prospěch držitele telekomunikační licence. A to bez ohledu na to, který úřad je úřadem vyvlastňovacím a jakým předpisem se vyvlastnění řídí.

[10] V posuzovaném případě má plánovaná stavba vést toliko k duplicitnímu připojení sousedního výrobního areálu k distribuční soustavě, nejsou tedy splněny základní podmínky pro omezení vlastnického práva stěžovatele. Rozhodnutí o umístění stavby tak pravděpodobně nikdy nebude naplněno. Ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona je nutné vyložit tak, že nepostačí teoretická možnost vyvlastnění zakotvená v nějakém zákoně, ale zcela konkrétní přípustnost opírající se o již vydané rozhodnutí o vyvlastnění, či přinejmenším o předběžné posouzení této otázky stavebním úřadem. Nejprve je tedy nutno v řízení vyvlastňovacím vyřešit otázku, zda a v jakém rozsahu lze pozemek jiného vlastníka vyvlastnit (kudy kabel povede, v jakém rozsahu bude omezovat vlastníka pozemku na jeho vlastnickém právu) a následně lze v režimu stavebního zákona řešit technické otázky související s realizací stavby.

[11] Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[12] K právní úpravě nepřipustnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. se ve své judikatuře opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud (naposledy se Ústavní soud této problematice zevrubně věnoval v nálezu ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. III. ÚS 1237/15, úvahy Nejvyššího správního soudu lze nalézt zejména v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165). Podle ustálené judikatury je nutné citované ustanovení vykládat při vědomí jeho účelu, kterým je zamezit bezúčelnému řetězení kasačních stížností a prodlužování řízení v případech, ve kterých Nejvyšší správní soud ve věci již svůj závazný právní názor vyslovil. Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s. je přitom třeba rozumět v kasačním rozsudku vyjádřený závěr o interpretaci a aplikaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se Nejvyšší správní soud zabýval při posuzování kasačních námitek nebo nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

pokračování

[13] Nepřípustnost kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nicméně nelze chápat absolutně, citované ustanovení se neuplatní např. v případě, kdy Nejvyšší správní soud vytkl (při prvním přezkumu) krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, popřípadě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Stejně tak v případech, kdy dojde ke změně skutkových nebo právních poměrů ve věci, resp. doplnění dokazování, změně či zrušení aplikovaného právního předpisu, deklaraci protiústavnosti předpisu Ústavním soudem, nebo podstatné změně judikatury, jež by byl i Nejvyšší správní soud ve svém novém rozhodnutí povinen akceptovat.

[14] Je třeba též přihlídnout k tomu, že pokud druhou kasační stížnost podá účastník řízení (osoba zúčastněná na řízení) odlišný od toho, který podal kasační stížnost první, nelze mu přičítat k tíži (v duchu zásady dispoziční a zásady *vigilantibus iura*), že neuplatnil všechny své námitky již v předchozí kasační stížnosti. (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 808/13, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, a dále jeho usnesení ze dne 24. 10. 2012, č. j. 6 As 35/2012 – 42). Pokud tedy první kasační stížnost podal žalovaný a druhou kasační stížnost žalobce, který prezentuje nové námitky, se kterými se kasační soud v prvním řízení s ohledem na dispoziční zásadu nezabýval nebo zabývat nemohl, ani v takovém případě nelze aplikovat ustanovení o nepřípustnosti kasační stížnosti.

[15] Stěžovatel však nyní rozporuje výhradně závěry prvního kasačního rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, což výslovně zdůrazňuje v úvodu kasační stížnosti, když se domnívá, že takový postup je nutným předstupněm před podáním ústavní stížnosti. Rovněž ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel polemizuje výlučně s tím, jak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 – 40, posoudil rozhodnou právní otázku vztahu územního řízení dle stavebního zákona a řízení o omezení vlastnického práva dle zákona o vyvlastnění. Těmito otázkami se přitom Nejvyšší správní soud v úplnosti zabýval již v prvním rozhodnutí ve věci, přičemž vyjevil svůj právní názor také na problematiku namítaného oprávnění stavebníka provést stavbu bez soukromoprávního titulu, a vyjádřil se též k citovanému rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2007, č. j. 7 As 67/2005 – 43. Žádné další výhrady proti napadenému rozsudku stěžovatel v kasační stížnosti nevzněl.

[16] S ohledem na výše uvedené nelze než konstatovat, že takto koncipovaná kasační stížnost je nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., protože Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. července 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu