



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. Ch.**, zast. Mgr. Radkem Matoulkem, advokátem se sídlem Velké náměstí 147/12, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, za účasti: **C. BECHSTEIN CZ s.r.o.**, zast. JUDr. Jiřím Všeckou, advokátem se sídlem Orlická 163/18, Hradec Králové, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2019, č. j. 30 A 94/2017 – 176,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřoval v územním

souhlasu vydaném žalovaným dne 30. 6. 2016, č. j. MMHK/121847/2016/ST3/Ba, jehož předmětem byla stavba „*Trafostanice 2 x 1 MVA, fy Bechstein, Slezské Předměstí*“ na pozemkové parcele č. 581/8 v kat. území Slezské Předměstí.

[2] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 6. 2019, č. j. 30 A 94/2017 – 176 (dále jen „napadený rozsudek“), jelikož neshledal, že by byl předmětný územní souhlas přímo zaměřen proti žalobci a že by jím umístěnou stavbou bylo proti němu zasaženo. Obchodní společnost C. BECHSTEIN CZ s.r.o. si totiž uvedenou stavbou řešila pouze své provozní potřeby, nová stavba trafostanice byla umístěna výhradně na jejím pozemku, a to v takové vzdálenosti od nemovitostí žalobce, že je nemohla vůbec ovlivnit. Rovněž ze žaloby plyne, že nezákonný zásah je prezentován jako převod rezervovaného příkonu z trafostanice č. 875, tehdy ve vlastnictví žalobce, do trafostanice umístěné napadeným územním souhlasem. Takovéto „dotčení“ ale nemá nic společného se stavebně technickým stavem staveb, se zájmy chráněnými stavebním zákonem, s přímým dotčením a zásahem do vlastnických nebo jiných věcných práv k nemovitostem žalobce, nýbrž jen a jen s intenzitou jejich ekonomického využití a majetkového profitu z nich. V jednání žalobce spočívajícím v namítání údajného zásahu se tak krajskému soudu jeví, a to i z pohledu minulosti, zřejmá snaha udržet si monopol v přerozdělování dodávané elektrické energie dalším odběratelům žalobce.

[3] Krajský soud uzavřel, že namítaný územní souhlas se trafostanice žalobce č. 875 přímo vůbec nedotýkal, není v něm žádná zmínka o ní, ani není návodný k faktickým zásahům, ať již přímo do ní či jejího příslušenství. Nevyžadoval-li stavební úřad po žalobci souhlasné stanovisko ke stavbě, neměl ho za dotčeného touto stavbou v jeho vlastnických a jiných věcných právech, s čímž se krajský soud plně ztotožňuje. To samozřejmě neznamená, že je územní souhlas zcela bez vad, z nichž některé žalobce v žalobě vypočítával, nicméně v tomto směru k tomu neměl žalobní legitimaci, neboť není veřejným žalobcem. Zjednodušeně řečeno, namítané vady se práv žalobce přímo vůbec nedotýkají, nekrátí jej na jeho právech.

II. Kasační stížnost žalobce

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek neobsahuje přezkoumatelnou argumentaci opřenou o provedené důkazy. Krajský soud se vůbec nezabýval meritem podané žaloby a nezákonností napadeného územního souhlasu a vycházel pouze ze svého subjektivního posouzení k důsledkům územního souhlasu vydaného v rozporu s platnými právními předpisy. Povinností krajského soudu bylo v první řadě posoudit stavbu trafostanice podle § 96 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni 30. 6. 2016 (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s § 2 odst. 1 písm. k) bod 2 stavebního zákona, a určit, zda se jedná, anebo nejedná o stavbu technické infrastruktury. Jedná-li se o stavbu technické infrastruktury, nejsou splněny podmínky stanovené v § 96 odst. 1 stavebního zákona a územní souhlas nelze pro takovou stavbu vydat. Pak by bylo na místě bez dalšího posuzování napadený územní souhlas zrušit pro jeho nezákonnost, resp. žalobě vyhovět. O nezákonnosti napadeného rozsudku rovněž svědčí skutečnost, že

pokračování

se krajský soud vůbec nezabýval otázkou nicotnosti napadeného územního souhlasu. Zcela tak obešel a pominul zásadní vady, které tvoří základní rámec soudního přezkumu, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[6] Stěžovatel trvá na tom, že stavbou trafostanice se mohly podstatně změnit poměry v území. Má za to, že v žalobě podrobně vyličil a prokázal svá vlastnická práva nejen ke stavbě trafostanice (stavbě technické infrastruktury včetně jejího vybavení), ale také k podzemním kabelovým rozvodům NN v celém areálu. V souvislosti s umístěním stavby s názvem „Trafostanice 2 x 1 MVA, fy Bechstein, Slezské Předměstí“ došlo k využití kabelových rozvodů NN ve vlastnictví žalobce, a to jejich částečným využitím po napojení nových rozvodů NN stavebníkem a zokruhování v rámci staveb ve vlastnictví stavebníka. V řádném územním řízení o takovém záměru by mu náleželo postavení účastníka podle § 85 stavebního zákona, současně v řízení o žádosti by byl účastníkem podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jako dotčená osoba, na kterou se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Z napadeného rozsudku není zřejmé, podle jakých právních předpisů krajský soud postupoval a z jakých skutečností vlastně vycházel, když při posuzování žaloby proti nezákonnému zásahu do práv stěžovatele v rozhodné době neshledal, že by byl předmětný územní souhlas přímo zaměřen proti stěžovateli a že by jím umístěnou stavbou bylo proti němu zasaženo.

[7] Závěrem stěžovatel v obecné rovině namítá porušení čl. 3, čl. 4, čl. 36 a 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dále rozpor také s ustanovením jejího čl. 11 odst. 4.

[8] Na základě výše uvedeného navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný nevyužil práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, a to jak z úřední povinnosti, tak i k námitce stěžovatele. Touto vadou rozsudek krajského soudu netrpí. Je z něho jasně patrné, jak soud věc stěžovatele posoudil a jak se vypořádal s jeho žalobní argumentací. Nutno dodat, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[13] Nejvyšší správní soud musel dále posoudit, jaký dopad na projednávanou kasační stížnost má usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, kterým došlo k judikaturnímu obratu při poskytování ochrany proti souhlasům vydávaným podle stavebního zákona. Rozšířený senát citovaným usnesením překonal dosavadní judikaturu a dospěl k závěru (viz bod 33 citovaného

usnesení), že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou sice správními rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu, jsou však: „způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana.“

[14] Současně rozšířený senát konstatoval, že judikaturní posun nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobců jednajících v důvěře v dosavadní judikaturu, sjednocenou navíc dřívějším rozhodnutím rozšířeného senátu. Ve vztahu k řízení o kasační stížnosti uvedl: *„Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přiblídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé.“* [zvýrazněno soudem]

[15] V nyní projednávaném případě byla žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podána dne 24. 4. 2017. Krajský soud žalobu věcně projednal a zamítl rozsudkem ze dne 28. 6. 2019, proti kterému stěžovatel včas podal kasační stížnost. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017 - 431 bylo vydáno dne 7. 9. 2019, tj. v průběhu řízení o kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud proto musel zvážit, zda není na místě rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že takový postup není nutný, neboť by nemohl vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud k podané žalobě územní souhlas věcně přezkoumal a vyrovnal se s uplatněnými žalobními body, přičemž těžiště přezkumu leželo v hodnocení zákonnosti „zásahu“ žalovaného. Žalobu tedy krajský soud přezkoumal způsobem, který ob stojí i z hlediska požadavků na přezkum rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud tak mohl meritorně přezkoumat rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Úvodem Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu, nikoli rozhodnutí správního orgánu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené, proto Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné pouze stručně shrnout, proč nejsou námitky stěžovatele důvodné, neboť v zásadě všechny již byly stěžovateli vysvětleny krajským soudem.

[19] Stěžovatel namítal, že se krajský soud nezabýval nicotností územního souhlasu.

[20] Správní řád spojuje pojem nicotnosti s rozhodnutím (viz § 77 správního řádu). Krajský soud tak nepochybil, pokud se nicotností nezabýval *ex offio*, neboť územní souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Nejvyšší správní soud dodává, že

pokračování

nicotný tento akt není ani v obecném doktrinálním pojetí nicotnosti – jde o akt vydaný orgánem, jenž k tomu měl pravomoc, a je z něho zcela zřejmé, komu a jaká stanovuje práva resp. povinnosti. Jde o akt srozumitelný, u něhož není patrná žádná vnitřní rozpornost. Tato námitka tak není důvodná.

[21] Stěžovatel ani v žalobě, ani v kasační stížnosti plausibilně netvrdí takovou změnu poměrů v území, která by byla překážkou pro vydání územního souhlasu. Jak uvedl krajský soud, do náplně práce stavebních úřadů a výkonu jejich pravomocí nepatří vyhledávat, dohadovat či korigovat vztahy mezi producenty či odběrateli zboží (zde el. energie), a rozhodovat tak v podstatě o odbytových trzích, a to ani v rozsahu jednoho průmyslového areálu. Pokud jde o tvrzenou ztrátu příkonu, je třeba mít na paměti, že územní souhlas či územní rozhodnutí jsou instituty stavebního zákona, které dodávky el. energie spotřebitelům nijak neregulují. Pro stavební úřad a vydaný územní souhlas tak bylo plně dostatečné, že provozovatel distribuční soustavy uzavřel se stavebníkem smlouvu o připojení odběrného elektrického zařízení (transformační stanice) k distribuční soustavě.

[22] Stěžovateli lze přesvědčit, že rozlišení žalobních námitek provedené krajským soudem v bodě 7 napadeného rozsudku není nejvhodnější, nicméně na celkové posouzení a správnost závěru vliv nemá. Nejvyšší správní soud v postupu žalovaného, jehož výsledkem je napadený územní souhlas, neshledal pochybení, které by mělo vliv na jeho zákonnost, resp. které by představovalo nezákonný zásah vůči stěžovateli. Žalovaný postupoval v souladu s § 96 stavebního zákona a své závěry odůvodnil způsobem, který odpovídá standardům a požadavkům kladeným na územní souhlas, který není klasickým rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, tedy na jeho odůvodnění nejsou kladeny tak vysoké nároky.

[23] Ve smyslu § 96 odst. 5 stavebního zákona nemůže být územní souhlas vydán, nesplňuje-li žádost nebo záměr podmínky pro jeho vydání, nebo mohou-li být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas. Jednou z podmínek vydání územního souhlasu je tedy skutečnost, že stavební úřad neshledá přímé dotčení práv dalších osob. Z § 96 odst. 4 stavebního zákona pak vyplývá, že územní souhlas není výsledkem správního řízení, ale je vydáván na základě jiného postupu dle stavebního zákona. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, územní souhlas není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu. Územní souhlas však musí být jakožto akt veřejné moci nahrazující rozhodnutí odůvodněn. Ostatně § 15a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, upravuje náležitosti územního souhlasu a stanoví, že musí obsahovat mimo jiné údaje o splnění podmínek pro jeho vydání.

[24] Judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se účastenství osob ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona vychází z toho, že je nutné vypořádat námitky osoby tvrdící, že může být rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčena, v konečném správním rozhodnutí, pokud je tato osoba (preventivně) učiněna účastníkem řízení (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 63). Jinými slovy, meritorní rozhodnutí se musí vypořádat s námitkami možného dotčení práv dané osoby tehdy, pokud je dokazování k posouzení tvrzení

potenciálního účastníka řízení prováděno v meritorním řízení. Analogická aplikace těchto východisek na postup vedoucí k vydání územního souhlasu vede nutně k závěru, že v územním souhlasu nemusí být vypořádány námitky osoby tvrdící, že může být záměrem přímo dotčena na svých právech. Povaha postupu vedoucího k vydání územního souhlasu totiž vylučuje, aby bylo jeho součástí dokazování k posouzení tvrzení ohledně přímého dotčení práv určité osoby. Připustil-li by totiž stavební úřad preventivně, že mohou být přímo dotčena práva určité osoby a chtěl za tímto účelem vést dokazování, sám by tímto krokem popřel splnění podmínek pro vydání územního souhlasu a musel by věc řešit v územním řízení.

[25] Vypořádání námitek týkajících se přímého dotčení práv určité osoby tedy není součástí postupu vedoucího k vydání územního souhlasu a stojí do značné míry samostatně. V případě, že určitá osoba namítá dotčení svých práv záměrem, je samozřejmě stavební úřad povinen tyto námitky posoudit a výsledek posouzení žadateli sdělit. Výsledek posouzení námitek však nemusí být součástí územního souhlasu. V nyní posuzovaném případě však stěžovatel neuplatnil námitky u žalovaného, ale až v rámci soudního řízení.

[26] V rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, vymezil Nejvyšší správní soud neurčitý právní pojem „přímé dotčení“ následovně: *„Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům (viz shora citované ustanovení obč. zák. podle kterého: „Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Nesmí [...] nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, ... stíněním a vibracemi ...“). Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.“* Po rekodifikaci soukromého práva jsou imise upraveny v § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, jejich povaha se však nezměnila.

[27] Přestože je tedy rozhodující pouhá možnost přímého dotčení práv, musí se jednat o možnost skutečnou, vyplývající z podmínek provedení stavby uvedených v rozhodnutí (zde v územním souhlasu). Opačný výklad by vedl k tomu, že by bylo možné dovozovat existenci přímého dotčení práv na základě hypotetických až absurdních předpokladů selhání či porušení zákona. Nic takového však z tvrzení stěžovatele ani spisového materiálu nevyplývá.

[28] Vzhledem k výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud námitku „dotčenosti“ důvodnou. Ve znění účinném ke dni vydání územního souhlasu bylo třeba k žádosti doložit i souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m. Stěžovatel v té době však nebyl tzv. mezujícím sousedem, tedy zde nebyla povinnost žadatele opatřit si jeho souhlas. Úvahy o

pokračování

tom, zda by byl býval účastníkem dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jsou čistě hypotetické a není dán důvod se jimi zabývat.

[29] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s obecnou námitkou rozporu napadeného rozsudku a územního souhlasu s ústavním pořádkem. Jelikož stěžovatel konkrétně netvrdil, v čem spatřuje rozpor, přezkoumal Nejvyšší správní soud soulad územního souhlasu a napadeného rozsudku v obecné rovině a dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí obstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[32] Osobě zúčastněné na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena soudem žádná povinnost, natož taková, v souvislosti s níž by jí v řízení vznikly náklady; proto nemá na náhradu svých případných nákladů řízení právo (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. března 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu