



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Michala Mazance a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **K. N.**, zastoupená JUDr. Janem Langmeierem, advokátem se sídlem Na Bělidle 15, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2017, čj. 055480/2017/KUSK, sp. zn. SZ 019662/2017/KUSK REG/Št, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2019, čj. 45 A 101/2017-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městysu Křivoklát (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 10. 2016, čj. 2070/2016, sp. zn. SO 330-2425/2013/2016/ŠÍ-62, kterým správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby (elektropřípojky pro rekreační chatu ev. č. X R. na pozemku st. p. X, parc. č. X, X v k. ú. R. u K.). Správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně nedoložila právo založené smlouvou či právo odpovídající věcnému břemeni provést stavbu na pozemcích ve vlastnictví M. Č. Správní orgán I. stupně opakovaně vyhověl žádosti žalobkyně o přerušení řízení a prodloužení lhůty k předložení těchto dokladů. Jestliže poslední žádosti o přerušení řízení odůvodněné probíhajícím soudním

řízením ve věci souvisejícího návrhu žalobkyně na vyvlastnění práva odpovídajícímu věcnému břemeni nevyhověl, a nevydal o tom samostatné usnesení, jedná se o vadu řízení, která však podle žalovaného neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Lhůta k předložení dokladů v délce 2 let a 10 měsíců byla navíc dostatečná.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. Namítla, že nevydání samostatného usnesení o nepřerušení řízení je velmi závažným porušením procesních předpisů, kvůli kterému jsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná. Správní orgány tímto postupem žalobkyni upřely možnost vyjádřit se k návrhu, podrobněji uvést všechny skutečnosti a doplnit další důkazy. V důsledku nepovolení přípojky je chata žalobkyně jen obtížně užitelná a vnesené investice pro ni znamenají nevratnou újmu. Před instalací přípojky a ani šest let poté žalobkyni nikdo nesdělil, že potřebuje souhlas M. Č. Ta byla s realizací stavby seznámena a až do vypuknutí vzájemných neshod na podzim 2013 nedávala najevo svůj nesouhlas. Z důvodu nesoučinnosti M. Č. žalobkyni nezbylo nic jiného než podat návrh na vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni k pozemkům, v dané věci rovněž probíhá soudní řízení. Žalobkyně má za to, že učinila vše potřebné k tomu, aby byla stavba dodatečně povolena. Vyčerpala všechny možnosti, jak dosáhnout „zlegalizování“ stavby.

[3] Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V návaznosti na argumentaci žalobkyně, že předložila potřebné podklady pro dodatečné povolení stavby, vytkl žalovanému, že se nezabýval tím, zda není na místě aplikovat § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017, dle kterého souhlasu vlastníka pozemku nebo stavby, je-li odlišný od žadatele, není třeba, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Touto otázkou se žalovaný nezabýval ani přes to, že věděl o běžícím vyvlastňovacím řízení, resp. o tom, že žádost žalobkyně o vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni byla zamítnuta. Z tohoto důvodu krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, přičemž dále odkázal na své závěry učiněné v související věci (týkající se vyvlastnění) vedené u uvedeného soudu pod sp. zn. 48 A 75/2016. K další námitkám žalobkyně uvedl, že v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby navazujícím na řízení o odstranění stavby se bez dalšího neužije § 64 odst. 2 správního řádu, neboť povinnost správního orgánu vždy k žádosti řízení přerušit by mohla značně prodloužit či paralyzovat odstraňování nepovolených staveb. Přerušit řízení tak lze pouze za podmínek § 64 odst. 3 téhož zákona. Krajský soud se v této části ztotožnil s žalovaným, že pokud správní orgán I. stupně nerozhodl o žádosti žalobkyně o přerušení, zatížil řízení vadou, ta však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Dodal, že samotné podání správní žaloby ve věci vyvlastnění, které nebyl přiznán odkladný účinek, není důvodem pro přerušení řízení.

## II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Nesouhlasí s tím, že se nezabýval otázkou užití § 86 odst. 3 stavebního zákona. Ve svém rozhodnutí uvedl, že správní orgán I. stupně dané řízení přerušil poté, co žalobkyně podala návrh na vyvlastnění, a to do vydání rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení. Byl si totiž vědom, že otázka vyvlastnění může být předběžnou otázkou z důvodu podmínky uvedené v § 86 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel v daném rozhodnutí rovněž

pokračování

připomněl, že žalobkyně podala ke krajskému soudu žalobu proti rozhodnutí o odvolání ve věci zamítnutí návrhu na vyvlastnění. Stěžovatel rozhodnutí o vyvlastnění (které taktéž vydal on) sice v žalobou napadeném rozhodnutí neoznačil datem a číslem jednací, nicméně účastníci s ním byli seznámeni. Výtka krajského soudu je pouze formální, a to tím spíše, pokud je dané rozhodnutí (ve věci vyvlastnění) součástí správního spisu a prokazuje, že otázka možného vyvlastnění byla pravomocně vyřešena (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/1995). Pokud by měl stěžovatel dostat požadavkům uvedeným v napadeném rozsudku, pouze by do rozhodnutí doplnil číslo jednací svého rozhodnutí ve věci vyvlastnění a uvedl právní závěry v něm obsažené, které jsou však žalobkyni dobře známé. Stěžovatel zdůraznil, že byly naplněny všechny důvody pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby a bylo učiněno zadost i § 86 odst. 3 stavebního zákona, protože bylo v jiném řízení pravomocně rozhodnuto o tom, že pozemek není možné vyvlastnit. Proto již nebylo povinností stěžovatele, aby se v souladu s daným ustanovením touto možností jako předběžnou otázkou znovu zabýval v řízení o dodatečném povolení stavby. Odkázal dále na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, čj. 2 As 21/2016-83, a uzavřel, že o odvolání ve věci dodatečného povolení stavby rozhodl až v době, kdy již bylo vyvlastňovací řízení pravomocně ukončeno.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel uplatnil kasační námitku zpochybňující posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Má za to, že jeho rozhodnutí není nepřezkoumatelné a dostatečně se v něm vypořádal i s možností vyvlastnění.

[9] Relevantní právní úpravu v dané věci představuje především výše již zmiňované ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017, podle něhož v případě žádosti o vydání územního rozhodnutí *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.*

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku v této souvislosti uzavřel, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož stěžovatel se nezabýval naplněním všech podmínek v § 86 odst. 3 stavebního zákona, konkrétně možností vyvlastnění. Stěžovatel naproti tomu v kasační stížnosti poukazuje na to, že v jiném řízení již pravomocně rozhodl o tom, že dotčený pozemek nelze vyvlastnit. Tvrdí dále, že jej krajský soud formálně nutí doplnit v dalším řízení odůvodnění svého rozhodnutí pouze o

označení data, resp. čísla jednacího rozhodnutí o vyvlastnění a shrnutí právních závěrů v něm obsažených. V dané věci (řízení o dodatečném povolení stavby) již nebylo za popsanych okolností jeho povinností znovu se možností vyvlastnění jako předběžnou otázkou zabývat. Účastníci navíc byli s rozhodnutím stěžovatele ve věci vyvlastnění seznámeni.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že pro nyní projednávanou věc je především určující, že krajský soud zde nesetřval pouze na závěrech, jak byly reprodukovány shora, ale na odůvodnění napadeného rozsudku v dané věci je třeba nahlížet ve spojení se závěry, které vyslovil v rozsudku v již zmiňované související věci shodných účastníků vedené u krajského soudu pod sp. zn. 48 A 75/2016 (ve věci přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o vyvlastnění). Stěžovatel v nyní podané kasační stížnosti závěry plynoucí z tohoto rozsudku zcela opomíjí, přestože z odůvodnění obou rozsudků krajského soudu je zřejmá jejich vzájemná propojenost, která je na různých místech obou rozsudků výslovně zmíněna. Jistě je možno krajskému soudu vytknout, že v odůvodnění nyní napadeného rozsudku pouze stručně poznamenal, pokud jde o klíčovou otázku užití § 86 odst. 3 stavebního zákona, že „odkazuje na své závěry, které učinil v související věci sp. zn. 48 A 75/2016“ (viz bod 11. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2019, čj. 48 A 75/2016-36). Vzhledem k tomu, že tak ovšem učinil ve věci týchž účastníků, navíc v případě rozsudků, které byly vydány ve stejný den (navíc po proběhlém jednání), je třeba považovat takový odkaz za dostatečný.

[12] V této souvislosti je nutno především připomenout, že krajský soud ve zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 48 A 75/2016, kterým zamítl žalobu žalobkyně týkající se rozhodnutí o její žádosti o vyvlastnění (a jenž nebyl napaden kasační stížností), mimo jiné výslovně uzavřel:

*„28. Jak soud zjistil ze správního spisu (...), 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. (...) žádost o dodatečné stavební povolení byla (...) 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 (...) 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. (...)*

pokračování

32. (...) 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. (...)

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 popsaneho 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)<sup>4</sup>.

[13] Z výše uvedeného je tedy především zřejmé, že není důvodná námitka stěžovatele, který má za to, že nyní napadený rozsudek je formální a stěžovatel výtka krajského soudu „učiní za dost“, pokud v dalším rozhodnutí doplní do odůvodnění datum vydání, číslo jednací a shrnutí závěrů z vlastního rozhodnutí o vyvlastnění. Jak je totiž zřejmé, krajský soud nevnímal pochybení stěžovatele pouze v tom směru, že v jeho rozhodnutí chybí označení či shrnutí závěrů plynoucích z předchozího rozhodnutí o vyvlastnění, nýbrž požadavky krajského soudu na podobu odůvodnění rozhodnutí stěžovatele mají kvalitativně zcela jinou povahu. Kasační soud k tomu dodává, pokud jde především o formulaci závazného právního názoru, že je na místě po správních soudech žádat, aby z hlediska dalšího průběhu správního řízení byl závazný právní názor vysloven pokud možno co nej přesněji, jednoznačně a srozumitelně. Takové požadavky pouhý odkaz na závěry plynoucí z jiného soudního rozhodnutí nemusí vždy naplňovat. Vzhledem však k tomu, že v nyní projednávané věci krajský soud odkázal na svůj vlastní rozsudek, a to ve věci týchž účastníků, přičemž zrušovací důvod spočíval ve shledané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neshledal kasační soud v postupu krajského soudu pochybení, které by mělo mít za následek zrušení napadeného rozsudku.

[14] V dané věci je především zřejmé (a nepopírá to ostatně ani sám stěžovatel), že otázkou užití § 86 odst. 3 stavebního zákona v celé jeho šíři, resp. možnosti vyvlastnění ve smyslu tohoto ustanovení, se v návaznosti na námitku žalobkyně týkající se předložení dokladů nezbytných k dodatečnému povolení stavby žalobou napadené rozhodnutí výslovně nezabývá. Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že prvostupňové správní řízení i odvolací řízení tvoří jeden celek, a stejně tak nepřehlédl, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí poukázal na to, že řízení přerušil do doby vyřízení návrhu na vyvlastnění, jelikož se jedná o řízení o předběžné otázce, na jejímž řešení závisí jeho rozhodnutí. Poté, co bylo o návrhu na vyvlastnění pravomocně rozhodnuto, pokračoval správní orgán I. stupně v řízení s tím, že odpadl důvod pro přerušování řízení (a má tak k dispozici veškeré podklady pro rozhodnutí). V návaznosti na to nyní v kasačním řízení stěžovatel dovozuje, že za uvedené situace by bylo nadbytečné, aby se správní orgány

otázkou vyvlastnění jako otázkou předběžnou v řízení o dodatečném povolení stavby znovu podrobně zabývaly, jestliže už o ní bylo pravomocně rozhodnuto v jiném řízení.

[15] Nejvyšší správní soud připouští, že jistě mohou nastat situace, v nichž správní soudy shledají přezkoumatelným rozhodnutí správního orgánu i tehdy, budou-li jeho závěry plynout z odůvodnění správního rozhodnutí jen implicitně. Stejně tak je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není především na místě institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění.

[16] V nyní projednávané věci ovšem nelze odhlédnout od toho, že zde zcela zjevně přichází v úvahu více různých (nikoliv nelogických či nesmyslných) právních závěrů, k nimž mohl stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí dospět a ke kterým se měl výslovně vyjádřit. Minimálně tedy jde jak na straně jedné o možnost, kterou predestřel krajský soud ve výše citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 48 A 75/2016 (a jejímž cílem je odstranit zmíněný „začarovaný kruh“), tak na straně druhé může přicházet v úvahu i závěr, k němuž inklinuje stěžovatel v kasační stížnosti, tedy poukaz na již pravomocně skončené vyvlastňovací řízení a vyloučení dalšího zkoumání otázky vyvlastnění (i v takovém případě by však měl stěžovatel vysvětlit, proč má být nejprve rozhodnuto o vyvlastnění). Za těchto okolností je nicméně i podle kasačního soudu zcela opodstatněné po stěžovateli (žalovaném správním orgánu) požadovat, aby vyjevil své závěry týkající zmíněné otázky, a to tím spíše jedná-li se o otázku pro danou věc zcela zásadní. Teprve uvede-li přezkoumatelně takové závěry, může je pak krajský soud případně podrobit přezkumu a věcnému posouzení. Pokud tak ovšem stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí neučinil, ob stojí závěr krajského soudu, který konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů. Jinak řečeno, za daných okolností je skutečně třeba trvat na tom, že se v dané věci při chybějícím majetkoprávním titulu měl stěžovatel výslovně zabývat též užitím § 86 odst. 3 stavebního zákona, a to včetně možnosti vyvlastnění. K tomu lze dodat, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu samozřejmě nelze doplňovat v rámci řízení o kasační stížnosti, a zdejší soud proto v nynějším řízení mohl pouze zohlednit podobu odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele, ve které toto rozhodnutí přezkoumával krajský soud. Proto nyní Nejvyšší správnímu soudu ani nepřisluší, aby se vyjadřoval k podstatě věci samé či jinak přezkoumával závěry vylovené krajským soudem v rozsudku ve věci sp. zn. 48 A 75/2016.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení

pokračování

proto nemá. Žalobkyni, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 16. dubna 2021

Milan Podhrázký  
předseda senátu