



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. N.**, zastoupený JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dražkovice 181, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ŠKODA AUTO, a. s.**, se sídlem tř. Václava Klementa 869, Mladá Boleslav, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2019, č. j. MMR-16747/2019-83/790, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 12. 2020, č. j. 52 A 95/2019 - 132,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce a osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je mimo jiné vlastníkem pozemků:

- a) pozemek p. č. X v katastrálním území K., druh pozemku orná půda - tento pozemek žalobce dle svého tvrzení využívá k leteckému modelářství,
- b) pozemek p. č. X v katastrálním území K., druh pozemku orná půda - tento pozemek žalobce dle svého tvrzení využívá jako stanoviště včel,

- c) pozemek p. č. X v katastrálním území K., druh pozemku trvalý travní porost - tento pozemek žalobce dle svého tvrzení využívá k zemědělským účelům (louka),
- d) pozemek p. č. X v katastrálním území K., druh pozemku ostatní plocha - dle žalobce je tam stromořadí a využívá se jako vodoteč ze sousedního pozemku,
- e) pozemek p. č. X v katastrálním území K., druh pozemku orná půda - jedná se o sousední pozemek k pozemku p. č. X, část je dle žalobce zatravněná, část je zemědělsky využívána,
- f) pozemek p. č. X v katastrálním území L. u R. nad K., druh pozemku trvalý travní porost - tento pozemek žalobce dle svého tvrzení využívá jako stanoviště včel

(dále jen „pozemky“).

[2] Osoba zúčastněná na řízení dne 29. 5. 2017 předložila Městskému úřadu Rychnov nad Kněžnou (dále jen „stavební úřad“) návrh veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby „ŠKODA AUTO a.s., závod Kvasiny – Hala M1 – svařovna - rozšíření východ III- etapa 1 – hlavní stavba a HTÚ“ na pozemcích parc. č. X/X a parc. č. X/X v katastrálním území K.

[3] Předložená projektová dokumentace se týkala stavby přímo navazující na stávající fasádu svařovny, přičemž celková plocha přístavby je 70 x 193,75 m a základní hmota objektu je ukončena ve výšce 17 m. Objekt je situován ve střední části areálu ŠKODA AUTO, a.s., Kvasiny. Dle rozhodnutí Krajského úřadu Královehradeckého kraje ze dne 13. 9. 2016, č. j. KUKHK-26486/ZP/2016, záměr rozšíření svařovny M1 nebyl posuzován dle EIA, přičemž dle odůvodnění uvedeného rozhodnutí (které nabylo právní moci dne 14. 10. 2016) „realizací záměru dojde ke zvětšení stavební hmoty stávajícího objektu, která se v území zásadním způsobem neprojeví, výška bude respektovat stávající zástavbu v areálu“. Dále „realizací záměru dojde pouze k malému zvýšení dopravní obslužnosti areálu (vůči současnému stavu) [pozn. předpokládaný nárůst zaměstnanců spojený s realizací záměru je 145 v rozvržení do tří směn, s maximem 51 zaměstnanců v první směně (v areálu pracuje v současnosti cca 9000 zaměstnanců)] z hlediska počtu pohybů vozidel, které však nemá na celkovou imisní situaci v lokalitě podstatný vliv. Současně dojde i k malému zvýšení hluku na přilehlých komunikacích, které by nemělo přesáhnout 0,9 dB, což je prakticky nezaznamenanatelná hodnota. Imisní příspěvky od zdrojů jsou nízké a u obydlené zástavby nezpůsobí překračování imisních limitů.“ Osoba zúčastněná na řízení současně předložila souhlas obce Kvasiny, která by jinak byla účastníkem územního řízení. Stavební úřad téhož dne vyvěsil informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby na své úřední desce.

[4] Žalobce podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 8. 6. 2017 sdělil, že je účastníkem řízení. Dne 16. 6. 2017 došlo k uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy mezi stavebním úřadem a osobou zúčastněnou na řízení, téhož dne s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou vyslovila souhlas obec Kvasiny. Přípisem ze dne 26. 6. 2017 stavební úřad sdělil žalobci, že dne 16. 6. 2017 veřejnoprávní smlouva nabyla účinnosti a že

pokračování

žalobce nepatří do okruhu ostatních osob, které vyslovují písemný souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

[5] Dne 28. 7. 2017 žalobce doručil Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje žádost o vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), o určení neúčinnosti předmětné veřejnoprávní smlouvy. Usnesením žalovaného ze dne 28. 3. 2018 byl k projednání a rozhodnutí v dané věci určen Krajský úřad Pardubického kraje (dále též „správní orgán I. stupně“).

[6] Správní orgán I. stupně vydal dne 21. 1. 2019 rozhodnutí č. j. KrÚ 6221/2019/45/OMSŘI/Kn, kterým vyslovil, že předmětná veřejnoprávní smlouva je platná a nabyla účinnosti dne 16. 6. 2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl, přičemž uvedl, že možnost přímého dotčení vlastnických práv žalobce k jeho pozemkům lze vyloučit (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II. Rozsudek krajského soudu

[7] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které zejména namítl, že byl zkrácen na svých právech, pokud mu nebylo umožněno uplatňovat práva účastníka řízení a podrobně se k uzavírané veřejnoprávní smlouvě vyjádřit, seznámit se s podklady a eventuálně vůči stavebnímu úřadu a osobě zúčastněné na řízení vznést své námítky a připomínky.

[8] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že správní orgán může dle § 161 odst. 1 správního řádu uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by jinak byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, a to i namísto vydání rozhodnutí, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Tuto smlouvu lze mimo jiné uzavřít i namísto územního rozhodnutí, jak tomu bylo v nyní projednávané věci. Ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob; pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžádán, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti.

[9] Krajský soud dospěl k závěru, že souhlas žalobce nebyl k účinnosti posuzované veřejnoprávní smlouvy potřeba. Neztotožnil se tak s jeho tvrzením, že by žalobce měl mít případně postavení účastníka územního řízení (bylo-li by vedeno) ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), neboť vlastnické právo k jeho pozemkům nemohlo být veřejnoprávní smlouvou přímo dotčeno. Soud poznamenal, že žalobcem uvedené pozemky v jeho vlastnictví jsou všechny zemědělskými plochami, které žalobce neužívá k bydlení, nýbrž převážně k chovu včel či leteckému modelářství. Posuzovaná stavba je od nejbližšího žalobcova pozemku parc. č. X v katastrálním území K. vzdálena vzdušnou čarou cca 1 km; mezi ní a všemi pozemky žalobce je jak stávající zástavba, tak zeleň. Ke všem pozemkům je žalobci zachován přístup. Nebylo tvrzeno ani prokázáno, že k omezení přístupu místní úpravou provozu na pozemních komunikacích došlo v důsledku realizace stavebního záměru, který pouze zanedbatelně navyšuje počet zaměstnanců (o 145 zaměstnanců oproti stávajícím cca 9000). Žalobce přitom nenamítal, kterými konkrétními imisemi by jeho vlastnické právo

mělo být v důsledku uskutečnění předmětné stavby dotčeno. Nelze mu přitom přisvědčit, že této specifikace nebyl schopen v důsledku nevedení územního řízení. Svou pasivitou žalobce cílil napravit až v odvolacím řízení, v němž namítal pouze místní úpravu provozu na pozemních komunikacích. Žalovaný správně k návrhu na provedení nových důkazů nepřihlédl podle § 82 odst. 4 správního řádu. Návrh opatření obecní povahy k místní úpravě provozu na pozemních komunikacích byl zveřejněn již v říjnu 2018. Krajský soud dále uvedl, že i kdyby vzal žalovaný námitku úpravy provozu na pozemních komunikacích v potaz, není zřejmé, jak dopravní značení zákazu vjezdu motorových vozidel s dodatkovou tabulkou „*mimo vozidel obsluhující přilehlé nemovitosti*“ omezuje žalobce v přístupu k pozemku p. č. X v katastrálním území L., na němž má stanoviště včel. Výjimka z dodatkové tabulky se na žalobce vztahuje. Nebylo nutno provádět navržené důkazy fotodokumentace dopravního značení a návrh opatření obecné povahy upravující místní provoz. Žalobce se mohl domáhat zrušení opatření obecné povahy v řízení podle § 101a an. s. ř. s. či udělení výjimky. Možnost dotčení vlastnických práv žalobce umístěním předmětné stavby nevyplývá ani z doložených závazných stanovisek dotčených orgánů. V dané věci navíc nedošlo k výstavbě nového výrobního areálu, nýbrž toliko ke změně stavby svařovny v rámci stávajícího oploceného výrobního areálu průmyslové zóny dle platného územního plánu obce K. Žalobce neprokázal, že osoba zúčastněná na řízení úmyslně štěpí své záměry na tři. Z žalobcovy argumentace ani nevyplývá, že by právě v důsledku realizace předmětné stavby (ani všech tří záměrů realizovaných v rámci již stávajícího výrobního areálu) došlo k významně většímu zatížení dopravou.

III. Důvody kasační stížnosti žalobce

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Nejprve zopakoval průběh správního řízení a zdůraznil, že nebyl za účastníka řízení považován za situace, kdy se svého účastenství aktivně domáhal. Postupem správních orgánů se proto cítí zásadně poškozen a zkrácen na svých právech, neboť mu nebylo umožněno podrobně se k uzavírané veřejnoprávní smlouvě vyjádřit, seznámit se s podklady a eventuálně vůči správnímu orgánu a žadateli vznášet své námitky a připomínky. Stěžovatel je přesvědčen, že potencialita dotčení na jeho právech měla být zkoumána v rámci standardně vedeného řízení, popř. měly být jeho obavy komunikovány mezi ním a žadatelem.

[12] Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v chybném posouzení otázky účastenství; krajský soud se relevantně nevypořádal s jeho argumenty ohledně přímého dotčení na jeho právech stran zajištění obsluhy včelstev a letištní plochy, jakož i přetíženosti dopravy. Tyto argumenty nelze považovat za obecné a jako takové je „smést ze stolu“. Obecnost argumentů stěžovatele totiž byla jen důsledkem procesního postupu správních orgánů, v důsledku něhož neměl stěžovatel do dnešního dne možnost podrobit záměr (a to i ve vztahu k ostatním veřejnoprávním smlouvám) analýze, neboť s ním nebylo vedeno jakékoliv řízení a nebylo mu tak umožněno uplatňovat svá práva. Krajský soud zároveň zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, pokud konstatoval, že veškeré

pokračování

argumenty stěžovatele jsou toliko obecné, a tam, kde byly konkrétní (péče o včelstva, omezení přístupu k nemovitostem), uvedl, že se jedná o omezení, ale nikoliv významné či „nadměrné“.

[13] Stěžovatel vysvětlil, že neusiloval o to, aby bylo přezkoumáváno jeho účastenství jako takové v rámci vedeného přezkumu (jak chybně činily všechny správní orgány a krajský soud), nýbrž se domáhal toho, aby byl s ohledem na existující argumenty shledán jako závadný postup při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, a tedy i její účinnost. Otázka účastenství stěžovatele jako taková měla být řešena až v rámci řízení vedeného podle stavebního zákona. Krajský soud tak nepochopil stěžovatelovu argumentaci a omezil se pouze na jakýsi přezkum a vytvoření vlastního názoru na to, jak by asi vypadalo rozhodnutí o účastenství žalobce v rámci eventuálního územního či stavebního řízení. Krajskému soudu i správním orgánům však uniklo, že stěžovatel byl do této situace „důkazní nouze“ vmanipulován a vmanévrován za současného vytvoření stavu zásadní nerovnosti zbraní. Stěžovatel nemohl reálně dokazovat přímé dotčení na svých právech uzavřením veřejnoprávní smlouvy, neboť mu vůbec nebylo umožněno se podrobně seznámit se zamýšleným záměrem. Stavebník (žadatel) a stavební úřad ho totiž svým postupem jednoduše obešli, v čemž stěžovatel spatřuje rovněž obcházení zákona. To vše se dělo za situace, kdy osoba zúčastněná na řízení, jako významný regionální zaměstnavatel, Město Rychnov nad Kněžnou výrazně finančně podporovala a podporuje (čímž v očích stěžovatele vzniká pochybnost o nestrannosti postupu zainteresovaných). Zároveň stěžovatel upozornil, že bylo uzavíráno několik veřejnoprávních smluv zároveň; plánované záměry přitom spolu vzájemně souvisely. V důsledku štěpení záměrů bylo pro stěžovatele ztíženo prokazování, že ten který záměr představuje přímé dotčení na jeho právech (pokud nemá a neměl ani možnost se s podklady zamýšlených záměrů seznámit).

[14] Podle stěžovatele dále krajský soud postupoval v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu; zejména se závěry rozsudku sp. zn. 3 As 209/2017, které řeší problematičnost skutečné a reálné možnosti uplatnění procesních práv osoby, která tvrdí, že měla být uvažována jako osoba, jejíž souhlas byl nezbytný pro účinnost veřejnoprávní smlouvy. Z tohoto rozsudku vyplývá, že k prokázání nezbytnosti vydání deklaratorního rozhodnutí postačuje prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí pro další uplatnění procesních práv, tj. nemělo by se zkoumat přímé účastenství stěžovatele, ale především to, zda mu nebylo postupem správních orgánů znemožněno, aby se jej mohl v rámci standardního řízení dle stavebního zákona domáhat (srov. bod 28 rozsudku).

[15] Stěžovatel shrnul, že krajský soud a předtím i správní orgány zcela pomíjely, že skutečnost a míra dotčení stěžovatele na jeho právech realizací záměru mohla být předmětem toliko řízení dle stavebního zákona. Stěžovatel přitom jednoznačně doložil, že potencialita dotčení na jeho právech byla v daném řízení zcela jednoznačně založena, a to už na podkladě existence vlastnického práva k pozemkům nacházejícím se v okolí realizovaných záměrů.

IV. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný ve svém vyjádření připomněl, že stavební úřad v souladu se zákonem vyvěsil informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy na úřední desce a stěžovatel

na ni reagoval; nebyl tedy nijak zkrácen na své možnosti uplatnit své námitky a připomínky. V podání ze dne 8. 6. 2017 nijak nenaznačil, jak se má záměr přímo dotknout jeho vlastnického nebo jiného věcného práva a ke kterým pozemkům nebo stavbám takové právo vůbec má. Krajský soud správně shledal, že nebyla dána možnost přímého dotčení vlastnického práva ke stěžovatelovým pozemkům; jediným kritériem posuzování přitom nebylo vzdálenostní hledisko. Stěžovatel nijak nekonkretizoval svá vlastnická práva, jichž by se mohlo umístění stavby dotknout. S ohledem na zákonem stanovený rozsah dokazování v řízení o určení právního vztahu nebylo povinností žalovaného posuzovat faktické užívání pozemků stěžovatele či jeho budoucí záměry, pokud stěžovatel ani neuvedl, ke kterým pozemkům nebo stavbám má vlastnické právo a jaký záměr s nimi má. V odvolání podaném 1. 3. 2019 stěžovatel uvedl, že se vydání rozhodnutí o určení právního vztahu domáhal jako vlastník pozemků zapsaných výlučně na LV č. X v rámci katastrálního území K. Důkaz o možném vlivu záměru na vlastnické právo stěžovatele k pozemku parc. č. X k.ú. L. u R. n. K., na kterém má údajně stanoviště včel, navrhl stěžovatel až dne 26. 8. 2019, tj. až více než 1 měsíc po vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Totéž platí o tvrzeném dotčení stěžovatelova vlastnického práva k pozemku parc. č. X v k.ú. K. Žalovaný k těmto návrhům nepřihlédl s ohledem na koncentrační zásadu vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu. Tudiž otázka potenciálního dotčení vlastnického práva stěžovatele k pozemku v jiném katastrálním území – L. u R. n. K., a tedy i stěžovatelem uváděná místní úprava provozu na pozemní komunikaci z konce roku 2018, nebyla relevantní.

[17] Dále žalovaný uvedl, že účelem řízení o určení právního vztahu, ve kterém žalovaný jako odvolací orgán rozhodoval, nebylo přezkoumat zákonnost veřejnoprávní smlouvy, nýbrž výlučně deklarovat, zda právní vztah na základě veřejnoprávní smlouvy vznikl a kdy se tak stalo. Žalobci nenáleží namítat porušení práv třetích osob. Nic nenasvědčovalo tomu, že by mohlo jít o značně problematický stavební záměr s vlivem na okolí výrobního závodu. Závěry žalobcem odkazovaného rozsudku Nevyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 3 As 209/2017 - 51, nejsou na tento případ přílehlavé.

[18] S ohledem na uvedené žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[19] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovatel nebyl a nemohl být uzavřením veřejnoprávní smlouvy přímo dotčen na svých právech ani nebyl při jejím uzavírání nikterak „obejit“. Účastenství stěžovatele v územním řízení by v daném případě mohlo připadat v úvahu pouze na základě § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tedy za podmínky přímého dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Veřejnoprávní smlouva v tomto ohledu tedy není nikterak odlišná od samotného územního řízení. Ten, kdo neprokáže přímé dotčení svých práv v územním řízení, nemůže být účastníkem takového řízení. U takových osob pak není logicky vyžadován ani souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Ani v územním řízení osoba, jež není účastníkem, nemůže svá práva z povahy věci uplatňovat. Pokud by proto nebyla uzavřena veřejnoprávní smlouva, postavení

pokračování

žalobce by se nikterak nezměnilo, neboť by nebyl účastníkem územního řízení. Vymezení osob, jejichž souhlas je vyžadován pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, odpovídá nejen účastenství v územním řízení, ale i obecné úpravě dle správního řádu.

[20] Pokud by byla stěžovatelova argumentace přijata, v zásadě by to znamenalo, že celý institut veřejnoprávních smluv dle stavebního zákona je koncipován tak, aby „obcházel“ určité osoby. Tak tomu však bezesporu není. Rovněž je nutné odmítnout tvrzení stěžovatele, že po celou dobu řízení nemohl předložit ucelenou argumentaci, proč měl být dotčen na svých právech. To se však po celou dobu řízení nestalo, přestože se stěžovatel s obsahem veřejnoprávní smlouvy mohl jednoznačně seznámit (ať již nahlédnutím do spisu či prostřednictvím např. žádosti o informace). V daném případě přitom byla veřejnoprávní smlouva uzavřena a stavba byla uskutečněna. Pokud tedy stěžovatel přímé dotčení svých práv nezjistil ani poté, co byla stavba fakticky realizována, jednoznačně to svědčí o tom, že stěžovatel přímo dotčen na svých právech nebyl, a ani být nemohl. Stavební úřad tak otázku nutného souhlasu stěžovatele s uzavřením veřejnoprávní smlouvy posoudil zjevně správně.

[21] Osoba zúčastněná na řízení tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Soud považuje nejprve za vhodné zdůraznit, že podle § 78a odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

[25] Uzavření veřejnoprávní smlouvy je jednou ze zjednodušujících forem umístění stavby, jde tedy o určitou alternativu k územnímu rozhodnutí. Právní úprava veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně představuje zvláštní úpravu s přednostním použitím vůči obecné úpravě zakotvené ve správním řádu (viz § 159 až § 170 správního řádu).

[26] Podle § 78a odst. 2 stavebního zákona „[ž]adatel předloží stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy, který obsahuje kromě označení smluvních stran náležitosti výroku územního rozhodnutí, včetně všech údajů a podmínek vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů a odůvodnění souladu s požadavky § 90. Žadatel v návrhu veřejnoprávní smlouvy uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení. K návrhu připojí dokumentaci v rozsahu jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí, včetně situačního výkresu na podkladě

katastrální mapy, a závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů. Žadatel k návrhu připojí souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a.“ Odstavec 3 tohoto ustanovení uvádí: „Stavební úřad posoudí návrh veřejnoprávní smlouvy do 30 dnů ode dne jeho předložení z hlediska splnění podmínek pro uzavření veřejnoprávní smlouvy. Stavební úřad vyvěsí informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy na úřední desce po dobu 8 dnů. Stavební úřad na základě posouzení návrhu veřejnoprávní smlouvy návrh přijme, nebo odmítne a sdělí žadateli důvody odmítnutí.“

[27] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona „[ž]adatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu, kterou tvoří celková situace v měřítku katastrální mapy, popřípadě další vybraná část dokumentace, k vyznačení účinnosti.“

[28] V obecné rovině je třeba zdůraznit, že umístění stavby prostřednictvím uzavření veřejnoprávní smlouvy nemá a dle zákonné úpravy ani nemůže sloužit k obcházení dalších osob, které by případně byly účastníky územního řízení. Jak již stěžovateli sdělily správní orgány, krajský soud i výše Nejvyšší správní soud, veřejnoprávní smlouva představuje alternativu k územnímu rozhodnutí; jedná se o umístění stavby v rámci zjednodušeného postupu. Na žadatele jsou však kladeny striktní požadavky, které musí za účelem přijetí veřejnoprávní smlouvy ze strany stavebního úřadu splnit. Žadatel musí pro účely návrhu veřejnoprávní smlouvy předložit dokumentaci ve stejném rozsahu jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí; před samotným podáním návrhu si musí opatřit potřebná závazná stanoviska dotčených orgánů (jež jsou povinnou přílohou návrhu veřejnoprávní smlouvy), jejichž případné podmínky je povinen do návrhu veřejnoprávní smlouvy zapracovat. Žadatel je rovněž povinen vymezit osoby, které by byly účastníky územního řízení. Je pak na stavebním úřadu, aby vymezení těchto osob zkontroloval ve fázi posouzení návrhu veřejnoprávní smlouvy. Pokud žadatel některou z osob, které v následující fázi udělují k návrhu svůj souhlas, opomene, může stavební úřad návrh veřejnoprávní smlouvy odmítnout.

[29] Jestliže stavební úřad přijme návrh veřejnoprávní smlouvy, je žadatel povinen opatřit souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení; tyto souhlasy (v písemné formě) by měly být opatřeny k aktuálnímu (konečnému) znění smlouvy. Bez opatření souhlasů všech takových osob nemůže veřejnoprávní smlouva nabýt účinnosti. Pokud se tedy žadateli nepodaří souhlasy opatřit, nebo pokud některého z účastníků opomene, nebude veřejnoprávní smlouva účinná, a nelze ji proto využít pro uskutečnění záměru. Záměr je pak možné projednat v územním řízení, kde již tyto osoby (které s uzavřením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasily, nebo je žadatel opomenul) budou moci uplatňovat své námitky a připomínky z pozice účastníků řízení.

[30] V posuzované věci byl stěžovatel přesvědčen, že patří do okruhu osob, jejichž souhlas je nezbytný pro nabytí účinnosti posuzované veřejnoprávní smlouvy. Byl tedy toho názoru, že by měl být účastníkem případně vedeného územního řízení. Stavební úřad však stěžovatele za účastníka případného územního řízení nepovažoval (o čemž jej také vyrozuměl), a ani nepožadoval po osobě zúčastněné na řízení jako žadateli, aby opatřil jeho souhlas s veřejnoprávní smlouvou. Stěžovatel proto chtěl dosáhnout vyslovení neúčinnosti

pokračování

veřejnoprávní smlouvy, k čemuž zvolil zcela správnou procesní cestu – a tedy inicioval zahájení řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu (k tomu viz rozsudek NSS ze dne ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS).

[31] Podle § 142 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“.

[32] Správní orgán I. stupně žádost stěžovatele o určení právního vztahu projednal a dospěl přitom k závěru, že posuzovaná veřejnoprávní smlouva je platná a nabyla účinnosti dne 16. 6. 2017. Uvedl, že podmínka prokázání, že je rozhodnutí o určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění stěžovatelových práv, byla splněna, neboť v daném případě se stěžovatel (který tvrdil, že nebyl k uzavření smlouvy vyžadován jeho souhlas, ačkoliv vyžadován měl být) nemohl domáhat svých práv jinak než postupem podle § 142 správního řádu, a proto nebylo možno mu tuto ochranu odeprít. Dále správní orgán I. stupně musel posoudit, zda veřejnoprávní smlouva mohla nabýt účinnosti, tedy jestli osoba zúčastněná na řízení opatřila souhlasy všech osob, které by byly účastníky územního řízení (viz § 78a odst. 4 stavebního zákona). Zabýval se tak stěžovatelovým tvrzením, že měl být vyžadován rovněž jeho souhlas. Pak tedy nezbytně musel, a také tak správně učinil, posoudit otázku, jestli by stěžovateli v rámci řízení o umístění stavby příslušelo postavení účastníka územního řízení. Tato otázka byla pro posouzení věci stěžejní. Správní orgán I. stupně ověřil, že stěžovatel vlastní pozemky parc. č. X, X, X, X v k. ú. K., a dospěl k závěru, že k bezprostřednímu ohrožení jeho práva umístěním stavby nemohlo dojít, neboť předmětná stavba není uskutečněna na pozemcích ve vlastnictví stěžovatele a nejedná se o pozemky mezující s touto stavbou a ani o pozemky sousední ve smyslu nálezů Ústavního soudu publikovaného pod č. 96/2000 Sb. Stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný projednal, avšak pro nedůvodnost ho zamítl.

[33] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, a se stěžovatelem tak nelze souhlasit, že by ho svým postupem zásadně poškodily či zkrátily na jeho právech. Jak vyplývá z výše uvedeného shrnutí, stavební úřad při přijímání veřejnoprávní smlouvy dospěl k závěru, že stěžovatel není osobou, jejíž souhlas by měl žadatel (osoba zúčastněná na řízení) ve smyslu § 78a odst. 4 stavebního zákona opatřovat. Tuto otázku, na níž závisí posouzení účinnosti veřejnoprávní smlouvy, pak posuzoval nadřízený orgán stavebního úřadu (správní orgán I. stupně) v rámci řízení o určení právního vztahu (platnosti a účinnosti veřejnoprávní smlouvy), který rovněž dospěl k závěru, že stěžovateli by v dané věci nepřislušelo postavení účastníka v územním řízení, a proto nebylo namístě jeho souhlas vyžadovat. Tento závěr potvrdil rovněž žalovaný v rozhodnutí o odvolání a následně také v napadeném rozsudku krajský soud.

[34] Stěžovateli přitom nelze přisvědčit, že by mu bylo upřeno právo se k uzavírané smlouvě podrobně vyjádřit. Pokud by stavební úřad dospěl v rámci přijímání veřejnoprávní smlouvy k závěru, že stěžovatel by byl účastníkem případného územního řízení, měl by stěžovatel právo vyjádřit souhlas/nesouhlas s veřejnoprávní smlouvou. Jestliže by v takové situaci vyjádřil svůj nesouhlas, veřejnoprávní smlouva by nemohla nabýt účinnosti, a osoba zúčastněná na řízení by tak musela žádat o umístění stavby

v rámci územního řízení. Až v tomto řízení by pak stěžovatel měl možnost se podrobně seznámit s podklady pro umístění stavby a případně vyjádřit své námitky a připomínky. K tomu ovšem nedošlo, neboť jak stavební úřad, tak správní orgán I. stupně a žalovaný shodně dospěli k závěru, že stěžovatel by účastníkem územního řízení, bylo-li by vedeno, nebyl.

[35] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s kasační námitkou, že by posouzení otázky účastenství stěžovatele krajským soudem bylo nezákonné. Krajský soud podrobně a srozumitelně vysvětlil, proč stěžovatel nemohl být v důsledku umístění a následného uskutečnění stavby přímo dotčen na svých právech ve vztahu k jím vlastněným pozemkům (viz zejména body 26 a následující napadeného rozsudku). Rovněž správně konstatoval, že stěžovatel nekonkretizoval, jakými imisemi by jeho vlastnické právo mělo být dotčeno. Stěžovatel v podstatě ani v kasační stížnosti nezpochybnil, že by uplatnil své argumenty převážně v obecné rovině, tvrdil však, že tak učinil v důsledku procesního postupu správních orgánů, který mu neumožnil se s posuzovaným záměrem blíže seznámit. Jak však již soud výše vysvětlil, správní orgány ve svém postupu nijak nepochybily, pokud s ním nevedly „jakékoliv řízení“, v rámci kterého by stěžovatele podrobněji seznámily s obsahem veřejnoprávní smlouvy. Krajský soud v této souvislosti správně poznamenal, že absenci stěžovatelovy argumentace ve prospěch jeho přímého dotčení na právech nelze přičíst nevedení územního řízení. Pokud byl stěžovatel přesvědčen o tom, že by mu náleželo postavení účastníka územního řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jistě musel být schopen alespoň v základních obrysech konkretizovat, jak vůbec mohou být jeho práva předmětnou stavbou přímo dotčena.

[36] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel se mohl informace o obsahu veřejnoprávní smlouvy, resp. umístěvaném záměru, sám aktivně domoci, a to například nahlédnutím do spisu v souladu s § 38 odst. 2 správního řádu, na němž by jistě měl (jako domnělý účastník případného územního řízení) právní zájem. Stěžovatel tak nemá pravdu, že by byl do situace „důkazní nouze“ vmanipulován a vmanévrován postupem správních orgánů. Osoba zúčastněná na řízení rovněž trefně poznamenala, že ačkoliv již k uskutečnění předmětné stavby došlo, ani poté stěžovatel nebyl schopen blíže své dotčení na právech specifikovat. Krajský soud přitom stěžovatelovy námitky z důvodu jejich obecnosti „nesmetl ze stolu“; naopak vysvětlil, z jakého důvodu je přesvědčen – s ohledem na vzdálenost stěžovatelových pozemků od stavby i na to, že stavba, spočívající v přístavbě svařovny, měla být umístěna do stávajícího uzavřeného výrobního areálu a že vlastnická práva stěžovatele k jeho pozemkům nemohla být přímo dotčena. Skutečnost, že se stěžovatel subjektivně cítí být umístováním dalších staveb v areálu omezen ve výkonu svých vlastnických práv, neznamena, že by bylo možno objektivně uzavřít, že stěžovatel byl na svých právech přímo dotčen, tj. že by byly naplněny podmínky pro jeho účastenství v případném územním řízení. Stěžovatel ostatně ani v kasační stížnosti nijak přesněji neuvedl, jak přesně se cítí na výkonu svých vlastnických práv omezen, ani nijak konkrétněji nepolemizoval se závěry krajského soudu ohledně absence přímého dotčení jeho práv. Kasační soud tedy neshledal, že by v tomto ohledu zatížil krajský soud svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[37] Pokud stěžovatel argumentoval tím, že neusiloval o to, aby bylo přezkoumáno jeho účastenství jako takové, Nejvyšší správní soud k tomu opakovaně uvádí, že otázka

pokračování

účastenství stěžovatele v případně vedeném územním řízení (a tedy posouzení, zda bylo třeba vyžadovat jeho souhlas s veřejnoprávní smlouvou) byla stěžejní pro posouzení, zda veřejnoprávní smlouva nabyla účinnosti (viz bod 30 výše). Správní orgány a posléze i krajský soud se tedy touto otázkou zcela správně zabývaly. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by tato otázka jako taková měla být řešena až v rámci územního řízení.

[38] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že by ho osoba zúčastněná na řízení a stavební úřad svým postupem – uzavřením veřejnoprávní smlouvy – jednoduše obešly. Jak již soud uvedl výše, uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 78a stavebního zákona je legálním způsobem umístění stavby, jehož účelem zcela jistě není obejít osoby, které by byly účastníky případného územního řízení, a připravit je tak o možnost uplatnit své připomínky k umísťované stavbě. Tak tomu nebylo ani v posuzovaném případě. Pokud by stěžovateli náleželo postavení účastníka případného územního řízení, nemohla by veřejnoprávní smlouva bez jeho souhlasu nabýt účinnosti. Nezákonnost postupu stavebního úřadu při uzavírání smlouvy nelze shledat z důvodu stěžovatelem obecně tvrzené skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení je významným regionálním zaměstnavatelem, který výrazně finančně podporuje město Rychnov nad Kněžnou. Jak ostatně krajský soud poznamenal v napadeném rozsudku, otázku účinnosti veřejnoprávní smlouvy následně v rámci řízení o určení právního vztahu posoudily rovněž další (v očích stěžovatele již patrně nezávislé) správní orgány – nadřízený orgán stavebního úřadu a poté žalovaný – které dospěly k závěru, že smlouva je platná a účinná. Na posouzení věci nic nemění ani skutečnost, že zároveň bylo uzavřeno několik veřejnoprávních smluv týkajících se souvisejících záměrů osoby zúčastněné na řízení – tj. rozšíření lakovny a stavby dočasné jídelny. Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu v tom, že z okolností případu i z různého charakteru staveb prováděných osobou zúčastněnou na řízení, jež nelze považovat za jeden celek, nevyplývá, že by docházelo k účelovému dělení stavby na malé části. Nelze tak ani souhlasit s tvrzením stěžovatele, že by mu tím bylo ztíženo prokazování, že ten který záměr představuje přímé dotčení na jeho právech. Kasační soud tak neshledal, že by v posuzované věci došlo ke stěžovatelem tvrzenému obcházení zákona ze strany stavebního úřadu a osoby zúčastněné na řízení.

[39] Důvodná není ani kasační námitka, podle které krajský soud postupoval v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 3 As 209/2017 - 51. Stěžovatel zejména upozorňuje na to, že podle uvedeného rozsudku k prokázání nezbytnosti vydání deklaratorního rozhodnutí postačuje prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí pro další uplatnění procesních práv. V posuzované věci přitom správní orgán I. stupně dospěl k jednoznačnému závěru, že vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, zda je veřejnoprávní smlouva platná a účinná, bylo pro uplatnění stěžovatelových práv nezbytné, neboť neměl jiný prostředek, kterým by se jich mohl domoci. Nejvyšší správní soud dále v odkazovaném rozsudku konstatoval, že „[n]ezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí pro uplatnění práv žadatele je pouhým předpokladem, zvláštní podmínkou (byť podmínkou sine qua non), pro věcné projednání žádosti. Teprve poté, co správní orgán dojde k závěru, že je tato podmínka naplněna, může přistoupit k posouzení samotného předmětu řízení, kterým je posouzení (ne)existence konkrétního právního vztahu.“ (viz bod 93 rozsudku). Správní orgán I. stupně se poté, co dospěl k závěru, že byla splněna podmínka pro věcné projednání žádosti, zcela správně zabýval otázkou, zda posuzovaná veřejnoprávní smlouva nabyla účinnosti, což úzce souvisí s tím, zda by stěžovateli náleželo postavení účastníka územního

řízení, bylo-li by vedeno (viz opakovaně výše). Tuto otázku proto musely správní orgány zkoumat. Na posouzení otázky účinnosti veřejnoprávní smlouvy přitom navazuje případné zhodnocení, zda v dané věci nemělo být vedeno standardní územní řízení. To by přicházelo na řadu v případě konstatování neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že posouzení přímého dotčení práv stěžovatele v důsledku uskutečnění záměru nemělo být předmětem „toliko řízení dle stavebního zákona“, jak se stěžovatel domáhá. Soud opakovaně vysvětlil, že zodpovězení otázky možného účastnictví stěžovatele v územním řízení bylo rozhodné pro posouzení účinnosti veřejnoprávní smlouvy v rámci řízení o určení právního vztahu. Stěžovatel však přímé dotčení na svých vlastnických právech k pozemkům v důsledku uskutečnění stavby neprokázal.

VII. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, ani nenavrhl, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá.

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

V Brně dne 29. června 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu