



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Tomáše Foltase a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. J.**, zast. JUDr. Ladislavem Košťálem, advokátem se sídlem Na Riviéře 123, Zbečno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I. ČEZ Distribuce, a.s., se sídlem Teplická 874/8, Děčín, II. J. L., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2017, čj. 143432/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, čj. 55 A 11/2018 - 43,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Líbeznice, stavební úřad (dále jen „správní orgán I. stupně“, či „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017, čj. 4443/17/SU/DPO, sp. zn. 3209/17/SÚ, k žádosti osoby zúčastněné na řízení I (dále jen „žadatel“) povolil dle § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) odstranění stavby: „*Měšice – výměna TS Zámek CAPEX 17 – SO 05 – demontáže, týkající se sloupové transformovny 22/0,4 kV ozn. PY_0271, venkovní vedení VN 22 kV a venkovní vedení NN na pozemcích parc. č. 37, 38, 44, 56/1, 56/4, 56/9 a 245 v kat. území Měšice u Prahy*“ (dále též „stavba původní transformovny“).

[2] Žalobce (vlastník pozemků parc. č. XA a parc. č. XB v kat. území M. napadl rozhodnutí odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2017, čj. 143432/2017/KUSK, sp. zn. SZ 121118/2017/KUSK ÚŘ/EMB, odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 14. 5. 2020, čj. 55 A 11/2018 - 43.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Je názoru, že stavební úřad pochybil, pokud řízení o odstranění stavby původní transformovny nespojil s řízením ve věci „umístění stavby nové transformovny“ – řízení vedené u stavebního úřadu pod sp. zn. 5006/16/SÚ, ve kterém je posuzováno umístění stavby *„Měšice-výměna TS Zámek CAPEX 17 (IE- 12-6006079) obsahující trafostanici na pozemku parc.č. 237/2, kabelové vedení VN 22kV na pozemcích parc.č. 237/2 a 250, kabelové vedení NN na pozemcích parc.č. 237/2, 250, 38,245 a 37, vše v kat. území Měšice u Prahy“* (dále též „řízení o umístění stavby“).

[5] Podle stěžovatele byly naplněny podmínky pro to, aby řízení o odstranění stavby a řízení o umístění stavby byla vedena jako jedno společné řízení. K tomu však nedošlo. Stavební úřad řízení nespojil, přičemž tento svůj závěr nedostatečně a nepřesvědčivě odůvodnil. To stejné platí i pro krajský soud. Argumentace stran rozdílného okruhu účastníků řízení o odstranění stavby a účastníků řízení o umístění stavby a stran rozdílnosti daných řízení (různé typy řízení s odlišně vymezeným předmětem řízení) nemůže být dostatečným důvodem pro závěr, že nejsou dány podmínky pro vedení společného řízení podle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jedním z důvodů pro vedení společného řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu je, že řízení spolu věcně souvisejí, což je v daném případě naplněno. Věcná souvislost řízení o odstranění stavby a řízení o umístění stavby vyplývá z dosavadního průběhu obou řízení, z projektové dokumentace, z rozhodnutí správních orgánů a z dalších podkladů založených ve spisu. Poukaz soudu na to, že stěžovatel nepodal formální žádost o spojení řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu, je irelevantní. Ke spojení řízení může dojít i z moci úřední. Podle stěžovatele postup správních orgánů aprobovaný krajským soudem odporuje i judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí sp. zn. 9 As 88/2008, sp. zn. 3 As 18/2011 a sp. zn. 7 As 120/2012). Stěžovatel nesouhlasil ani s argumentací soudu v bodě 21 rozsudku, ve které se soud vyjádřil k chybějícímu zkrácení práv stěžovatele v důsledku nespojení obou řízení. Podle názoru stěžovatele je nadto vydáním rozhodnutí o odstranění stavby předurčeno i kladné rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost stěžovatele k vyjádření žalovanému a osobám zúčastněným na řízení. Žádná z uvedených osob se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

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

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že jak rozhodnutí správních orgánů, tak i rozsudek krajského soudu odpovídají požadavkům přezkoumatelného správního a soudního rozhodnutí formulovaným v rozsáhlé judikatuře Nejvyššího správního soudu k pojmu nepřezkoumatelnosti (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal se všemi stěžejními žalobními námitkami (vč. těch dovozujících nutnost spojení řízení), jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. To stejné platí i pro rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud připomíná, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozhodnutí nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010 - 163). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje rozhodnutí přezkoumat (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017 - 35). 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 (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud 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 dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu ani rozhodnutí správních orgánů netrpí.

[10] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o odstranění stavby. Podmínky pro vydání takového rozhodnutí jsou obsaženy v § 128 a násl. stavebního zákona. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti explicitně nezpochybňoval splnění tam vedených podmínek. Správním orgánům pouze vytýkal, že nespojily řízení ve věci odstranění stavby s řízením o umístění stavby. Svou argumentací tedy brojil proti procesnímu postupu správních orgánů. Dovožoval, že daný procesní postup správních orgánů vede k nutnosti zrušení rozhodnutí správních orgánů a návazně i soudu, neboť ten jejich postup aproboval.

[11] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

[12] Podle § 140 odst. 1 správního řádu správní orgán *může* na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků.

[13] Správní řád tedy v § 140 stanoví, že správní orgán *může* řízení spojit, z čehož vyplývá *možnost* a nikoli *povinnost* řízení spojit. V této souvislosti lze zmínit, že některé zákony jsou konstruovány odlišně. Například podle § 88 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) se *ve společném řízení projednají* rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán. I v takových případech však lze vést oddělená řízení, a to tehdy pokud by to vedlo k urychlení řízení nebo by to bylo vhodné z jiného důležitého důvodu (§ 88 odst. 5 zákona o přestupcích). Správní řád však nestanoví, že se mělo vést společné řízení, natož pak nestanoví, že by se mělo vést řízení ve věci odstranění stavby společně s řízením o umístění stavby. Taková povinnost nevyplývá ani ze stavebního zákona, který upravuje uvedená řízení.

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na spojení řízení dle § 140 správního řádu není právní nárok, neboť k takovému postupu správní orgán není povinen. Jestliže nedošlo ke spojení jednotlivých správních řízení do společného řízení dle § 140 správního řádu, ačkoli pro to existovala procesní možnost a jevílo se to jako vhodné z pohledu zásady procesní ekonomie, „*nejedná se o procesní pochybení*“ (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017 - 62). Obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2011, čj. 9 As 5/2011 - 171, podle něhož jsou-li v souvislosti s řízením o umístění stavby vedena další akcesorická řízení, nelze bez dalších důvodů označit za nezákonné, pokud stavební úřad vede tato řízení odděleně. V pozdějším rozsudku ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017 - 53, pak soud uvedl, že podle § 140 odst. 1 správního řádu může správní orgán za určitých podmínek vést společné řízení, není to však jeho povinností. Vedení společného řízení podle § 140 odst. 1 správního řádu není vhodné např. tam, kde tato řízení nemají shodný okruh účastníků (rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, čj. 2 As 310/2016 - 52).

[15] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit se stěžovatelem, že nespojení řízení by mohlo být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního rozhodnutí, nejednalo-li by se o zcela výjimečný případ (viz dále bod [18]). Kromě toho, že stavební úřad obecně nemá povinnost řízení spojit, v dané věci se takový postup ani soudu nejví jako zjevně účelový. Jak správně uvedl krajský soud, jednalo se o různé typy řízení s odlišně vymezeným předmětem řízení a okruhem účastníků. Za těchto okolností proto nelze ani akademicky vytýkat stavebnímu úřadu, pokud v rámci široké míry správního uvážení, již při rozhodování o tom, zda povede společné řízení, disponuje, dospěl k závěru, že podle § 140 správního řádu postupovat nebude. Nejvyšší správní soud přitom nikterak nerelativizuje význam institutu spojení řízení dle § 140 správního řádu, který v konečném důsledku může vést k naplnění zásady procesní ekonomie [srov. i Hrabák, J.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Wolters Kluwer (ČR). Praha, 2012, komentář k § 140 správního řádu, přístupný např. v systému ASPI], jakož ani věcnou

pokračování

souvislost daných řízení, jejich časovou a jinou provázanost (stěžovatel v tomto ohledu popsal genezi obou řízení, podobnosti daných řízení, jejich účel a smysl).

[16] Pokud pak stěžovatel formálně nepožádal o spojení řízení, nelze správním orgánům vytýkat, že nevydaly samostatné usnesení o tomto návrhu, resp. že se obsáhle nevyjádřily, z jakých důvodů nespojily dané řízení z moci úřední. Lze dodat, že ani správní soudy se obsáhle nevyjadřují k tomu, proč neshledaly důvod k postupu, ke kterému jsou povinny *ex offio* (např. zkoumání vad řízení, prekluze atp.).

[17] Za situace, kdy stavební úřad neměl povinnost řízení spojit, je nadbytečné zabývat se otázkou, jaké námitky by stěžovatel mohl ve spojeném řízení uplatňovat (bod 21 rozsudku a argumentace stěžovatele v bodě VI kasační stížnosti). Jak přitom správně dovodil krajský soud, nespojení řízení nelze v daném případě považovat za nepřipustné zkrácení práv stěžovatele. Skutečnost, že si žadatel samostatný způsob vedení obou řízení mohl zvolit, zatímco stěžovatel se mu musel pouze přizpůsobit, vyplývá ze zásady dispoziční, kterou je ovládáno řízení o žádosti (srov. podpůrně např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že povolení odstranění stavby nevytváří pro žadatele žádnou garanci toho, že získá kladné rozhodnutí ve vztahu ke stavbě nové transformovny. Novou transformovnu lze umístit pouze při splnění zákonných podmínek (§ 78 a násl. stavebního zákona). Soud se v tomto řízení nemůže zabývat zákonností postupu v řízení o umístění stavby. Rozhodnutí o umístění stavby není předmětem soudního přezkumu. V tomto ohledu lze (na podkladě obsahu spisu) toliko konstatovat, že stěžovatel byl účastníkem i řízení o umístění stavby, z čehož plyne i možnost uplatnění příslušných procesních práv. Pokud pak stěžovatel v kasační stížnosti začal tvrdit, že řízení o umístění stavby bylo z důvodu zpětvzetí žádosti žadatelem (osoba zúčastněná na řízení I.) zastaveno, znamená to, že nebylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby. Nemůže tedy dojít ani ke zkrácení práv stěžovatele umístěním této stavby. Je přitom právem osoby, která podala žádost, tuto vzít zpět (§ 45 správního řádu).

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani stěžovatelem akcentovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí ve věcech sp. zn. 9 As 88/2008, sp. zn. 3 As 18/2011 či sp. zn. 7 As 120/2012). K ní soud předesílá, že se nezabývala identickými skutkovými a právními otázkami. V uvedených rozhodnutích Nejvyšší správní soud nedovodil, že by nevedení společného řízení ve věci odstranění původní stavby a umístění nové stavby (i přes odlišný okruh účastníků řízení a další odlišnosti) vyvolávalo nezákonnost rozhodnutí o odstranění stavby. Soud přitom nezpochybňuje, že judikatura zapovídá řešení věci tzv. salámovou metodou, tedy taktikou, která se v praxi používá „pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně“ (rozsudek NSS ve věci sp. zn. 9 As 88/2008). K takovému účelovému rozdělení však v dané věci nedošlo. V dané věci byly dány legitimní důvody pro nespojení daných řízení (viz výše). Ani žádné další kasační tvrzení nemělo potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu.

[19] Lze tedy uzavřít, že na základě tvrzení uplatněných v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal ani žádné vady, ke kterým je povinen přihlédnout *ex offio* (viz zejména § 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. Ve věci soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[21] Výrok o náhradě nákladů účastníků řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému 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.

[22] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele ji může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 22. července 2022

Petr Mikeš
předseda senátu