



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **P. N.**, zast. 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2019, č. j. MMR-16694/2019-83/788, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ŠKODA AUTO a.s.**, se sídlem tř. Václava Klementa 869, Mladá Boleslav, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 2. 12. 2020, č. j. 52 A 94/2019-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 16. 6. 2017 uzavřela osoba zúčastněná na řízení s Městským úřadem Rychnov nad Kněžnou, odborem výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), veřejnoprávní smlouvu podle § 78a odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o umístění stavby označené jako „NÁHRADNÍ JÍDELNA U HALY M3“ na pozemku osoby zúčastněné na řízení v katastrálním území X (dále jen „Veřejnoprávní smlouva“). Souhlas s touto smlouvou podle § 78a odst. 4 stavebního zákona byl zajištěn toliko od obce Kvasiny.

[2] Žalobce je v katastrálním území X vlastníkem několika pozemků. Před uzavřením Veřejnoprávní smlouvy proto sdělil stavebnímu úřadu, že se považuje za účastníka řízení a podmínkou účinnosti dané smlouvy je jeho souhlas. Přípisem ze dne 26. 6. 2017, č. j. OVŽP-19106/2017-Lk, stavební úřad žalobci sdělil, že jej do okruhu osob, které s uzavřením smlouvy vyslovují souhlas, nezahrnul. Žalobce se proti tomuto přípisu bránil odvoláním, a současně zahájil řízení podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, o určení, že Veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti.

[3] Krajský úřad Pardubického kraje, odbor majetkový, stavebního řádu a investic, oddělení stavebního řádu, o žádosti žalobce podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodl rozhodnutím ze dne 21. 1. 2019, č. j. KrÚ 5955/2019/51/OSMSŘI/Kn, tak, že Veřejnoprávní smlouva je platná a ode dne 16. 6. 2017 účinná. Krajský úřad neshledal, že k účinnosti smlouvy měl být zajištěn žalobcův souhlas.

[4] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu zamítl žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Ve shodě s krajským úřadem dospěl k závěru, že posuzovaná stavba nemá potenciál přímo se dotknout vlastnického práva žalobce k pozemkům, které se nacházejí ve více než kilometrové vzdálenosti od předmětné stavby. Absence žalobcova souhlasu se smlouvou tedy nezpůsobila její neúčinnost.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích, který ji nyní napadeným rozsudkem zamítl. Neshledal pochybení v postupu žalovaného ani krajského úřadu. Na základě skutkových zjištění konstatoval, že s ohledem na charakter a vzdálenost pozemků vlastněných žalobcem mohla mít dočasná stavba v oploceném areálu s těžší přímý vliv do žalobcova vlastnického práva. Konkrétní dotčení svých práv pak žalobce netvrdil. Argumentaci přetížeností dopravy a nedostatkem infrastruktury označil krajský soud za obecnou, přesto ani v nadměrnosti dopravy neshledal přímé omezení žalobcových práv. Nepřisvědčil ani námitkám opožděného vydání sdělení o nezahrnutí žalobce do okruhu účastníků řízení, nesprávného vyložení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona o účastenství v územním řízení, neprovedení důkazů žalovaným nebo obcházení zákona uzavřením Veřejnoprávní smlouvy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel brojí proti tomu, že nebyl považován za účastníka případného územního nebo stavebního řízení a nebyl získán jeho souhlas s Veřejnoprávní smlouvou, která je proto neúčinná.

[8] Krajský soud se nesprávně ztotožnil se závěry správních orgánů, že jeho tvrzení jsou obecná a že neprokázal, že by byl býval účastníkem řízení. Stěžovatel předložil důkazy a informace svědčící o omezení obslužnosti jím vlastněných pozemků. Krajský

pokračování

soud tedy chybně posoudil otázku stěžovatelova účastenství a relevantně se nevypořádal s jeho argumenty. Stěžovatel je přesvědčen, že jeho argumenty stran zajištění obsluhy včelstev, letištní plochy a přetíženosti dopravy nebylo možné označit za obecné. Obecnost těchto argumentů přitom byla jen důsledkem procesního postupu, kdy s ním nebylo vedeno jakékoliv řízení.

[9] Krajský soud též nepochopil podstatu stěžovatelovy argumentace a opominul ji posoudit, pokud se omezil na přezkum jeho účastenství v eventuálním územním řízení s tím, že neunesl své důkazní břemeno. Stěžovatel zdůrazňuje, že do důkazní nouze byl vmanipulován za současného vytvoření zásadní nerovnosti zbraní, což krajský soud i správní orgány opomenuly. Stěžovatel nemohl reálně dokazovat, že záměr představuje přímé dotčení na jeho právech, když nemá a neměl možnost se s podklady zamýšleného záměru seznámit, neboť nebylo vedeno žádné řízení. Stěžovatel byl postupem osoby zúčastněné na řízení a stavebního úřadu obejit. Krajský soud přitom omezil svůj přezkum pouze na posuzování toho, zda je stěžovatel záměrem přímo dotčen.

[10] V této souvislosti krajský soud postupoval v rozporu se závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 9. 4. 2020, č. j. 3 As 209/2017-51, který se týká reálné možnosti uplatnění procesních práv osoby, která tvrdí, že měla být uvažována jako osoba, jejíž souhlas je nezbytný pro účinnost veřejnoprávní smlouvy. Krajský soud i správní orgány zcela opomněly skutečnost, že dotčení stěžovatele na jeho právech realizací záměru mohlo být předmětem toliko řízení dle stavebního zákona, přičemž stěžovatel jednoznačně doložil, že potencialita dotčení jeho práv je zcela jasná už na podkladě existence jeho vlastnického práva k pozemkům v okolí záměru.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem, který je výstižně a podrobně odůvodněn. Souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel nikterak nespifikoval, jak konkrétně došlo nebo mohlo dojít k omezení jeho vlastnických práv. Důkazní břemeno přitom leželo bezesporu na něm. Stěžovatel původně ani neuvedl, ke kterým pozemkům nebo stavbám má vlastnické právo. Konkrétní důkazy navrhl až měsíc po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, ačkoliv je mohl uplatnit již v žádosti o určení právního vztahu, a proto k nim žalovaný již nepřihlížel. Ke kasační námitce nepochopení podstaty stěžovatelovy argumentace žalovaný uvedl, že stěžovatel vytýkal, že nebyl účastníkem řízení a Veřejnoprávní smlouva byla uzavřena bez jeho souhlasu. Z povahy věci pak bylo zjevné, že stavba nemá potenci dotknout se stěžovatelova vlastnického práva k pozemkům v kilometrové vzdálenosti. Nakonec rozsudek č. j. 3 As 209/2017-51 neshledal příslušným a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[12] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se vypořádal s každou žalobní námitkou stěžovatele a své závěry řádně odůvodnil. V této souvislosti připomněla usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, dle kterého by zrušení rozsudku soudu pro nepřezkoumatelnost mělo přicházet v úvahu jen v těch nejzávažnějších případech. Dále uvedla, že stěžovatel nebyl a nemohl být uzavřením Veřejnoprávní smlouvy přímo dotčen na svých právech a nebyl ani nijak obejit. Veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v souladu se zákonem a stěžovatel by nebyl účastníkem územního řízení. Pokud by byl skutečně

dotčen na svých právech, jistě by v průběhu přdestřel podrobnou argumentaci. Pokud přímé dotčení nezjistil ani poté, co byla stavba realizována a odstraněna, nebyl a ani nemohl být dotčen na svých právech. Navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatel opírá svou kasační stížnost o důvody podle § 103 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jeho argumentace však fakticky odpovídá pouze písm. a), tj. nesprávnému právnímu posouzení účastenství, a písm. d), tj. nepřezkoumatelnosti napadeného soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se přitom prvně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pokud by byl tento rozsudek opravdu nepřezkoumatelný, bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé.

[16] Nejvyšší správní soud obecně k pojmu nepřezkoumatelnosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, nebo novější ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 164/2021-43, odst. [20]). Současně platí, jak správně připomněla i osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, že konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 196/2016-123, odst. [29]).

[17] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud v projednávané věci srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí a z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se při rozhodování řídil. Pečlivě se vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami stěžovatele, byť byly často obecné, jak stěžovatel sám přiznává i v kasační stížnosti. K tvrzení stěžovatele, že obecnost jeho argumentů je jen důsledkem procesního postupu, kdy dosud neměl možnost se se záměrem seznámit, se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

[18] Napadený rozsudek je tedy zcela řádně a srozumitelně odůvodněn, a Nejvyšší správní soud proto kasační námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nepřisvědčil.

[19] K námitce nesprávného právního posouzení uvádí Nejvyšší správní soud následující.

pokračování

[20] Stěžovatel je přesvědčen, že jeho souhlas byl nezbytný pro nabytí účinnosti Veřejnoprávní smlouvy (§ 78a odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 168, větou první, správního řádu). Stavební úřad však stěžovatele za osobu, která vyslovuje souhlas s danou smlouvou, nepovažoval. Stěžovatel se proto domáhal vyslovení neúčinnosti smlouvy, k čemuž správně zvolil řízení o určení právního vztahu upravené v § 142 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 7/2021-34, odst. [30], v obdobné věci stěžovatele).

[21] Podle § 78a odst. 4 stavebního zákona dávají s veřejnoprávní smlouvou souhlas osoby, *které by byly účastníky územního řízení*.

[22] Klíčovou otázkou v projednávané věci je, zda by byl stěžovatel účastníkem případně vedeného územního řízení o umístění příslušné stavby náhradní jídelny, či nikoliv. Pokud ano, měl být zajištěn jeho souhlas podle § 78a odst. 4 stavebního zákona, jinak Veřejnoprávní smlouva nemohla nabýt účinnosti (§ 168, věta první, správního řádu). Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí se stěžovatelem, že se krajský soud a správní orgány soustředily na potenciální účastenství stěžovatele v územním řízení chybně. Takové posouzení je pro projednávanou věc stěžejní a krajský soud i správní orgány se jím tak správně zabývaly (srov. již citovaný rozsudek v jiné věci stěžovatele č. j. 2 As 7/2021-34, odst. [32] a [37]).

[23] Stěžovatel je vlastníkem několika pozemků v blízkosti dotčené stavby, tudíž mohl být účastníkem případného územního řízení toliko podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jako osoba, jejíž *vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*. Toto přímé dotčení vlastníků sousedních staveb [„sousedních“ ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (N 43/17 SbNU 303), který upřednostnil široké pojetí pojmu soused] přitom musí být reálně myslitelné a posouzení je povinností správního orgánu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38, odst. [30]).

[24] V projednávané věci správní orgány (krajský úřad i žalovaný) shodně dospěly k závěru, že stěžovatel by účastníkem případného územního řízení nebyl, neboť není přímo dotčen na svých právech, což dostatečně a srozumitelně vysvětlily. Krajský soud pak jejich rozhodnutí řádně přezkoumal a závěr potvrdil. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by posouzení otázky účastenství stěžovatele krajským soudem bylo nezákonné, nesprávné, naopak se s jeho odůvodněním ztotožňuje. Krajský soud podrobně vysvětlil, proč stěžovatel nemohl být v důsledku umístění a následného uskutečnění stavby přímo dotčen na svých právech ve vztahu k jím vlastněným pozemkům (zejména body 37. a následující napadeného rozsudku). Rovněž správně konstatoval, že stěžovatel nekonkretizoval, jak by mělo být jeho vlastnické právo dotčeno, ostatně tak nečiní ani nyní v kasační stížnosti.

[25] Stěžovatel si přitom protiřečí, když se ohrazuje proti označení svých argumentů za obecné a následně jejich obecnost ospravedlňuje, jak bylo uvedeno výše. Namítá-li, že nemohl uvést konkrétní tvrzení v důsledku procesního postupu správních orgánů, které

mu neumožnily se s posuzovaným záměrem blíže seznámit, Nejvyšší správní soud uvádí, že taková argumentace je mylná. Správní orgány nepochybily, pokud se stěžovatelem nevedly jakékoliv řízení, v rámci kterého by jej podrobněji seznámily s obsahem Veřejnoprávní smlouvy. Pokud byl stěžovatel přesvědčen, že by mu náleželo postavení účastníka územního řízení podle § 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 (srov. již citovaný rozsudek v obdobné věci stěžovatele č. j. 2 As 7/2021-34, odst. [35]). Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti přitom příhodně uvedla, že stěžovatel tak nebyl schopen učinit ani poté, co došlo k realizaci předmětného stavebního záměru a dokonce již i k odstranění stavby.

[26] Obdobně jako krajský soud nesouhlasí Nejvyšší správní soud se stěžovatelem ani v tom, že by ho osoba zúčastněná na řízení a stavební úřad uzavřením Veřejnoprávní smlouvy jakkoliv obešly. Uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 78a stavebního zákona je legálním a legitimním způsobem umístění stavby, jehož účelem není obejít osoby, které by byly účastníky případného územního řízení, a připravit je tak o možnost uplatnit své připomínky k umísťované stavbě. Pokud by stěžovateli opravdu náleželo postavení účastníka případného územního řízení, nemohla by Veřejnoprávní smlouva bez jeho souhlasu nabýt účinnosti (srov. již citovaný rozsudek v obdobné věci stěžovatele č. j. 2 As 7/2021-34, odst. [38]). To se ovšem v projednávané věci nestalo, neboť stěžovatel by účastníkem případně vedeného územního řízení zjevně nebyl.

[27] Důvodná nakonec není ani námitka, že krajský soud postupoval v rozporu se závěry rozsudku č. j. 3 As 209/2017-51. Nejvyšší správní soud v odst. [93] tohoto rozsudku uvedl, že: „[p]ředmětem řízení vedeného dle ustanovení § 142 správního řádu je totiž *per definitionem* určení (ne)existence právního vztahu, nikoliv posouzení toho, zda je požadované deklaratorní rozhodnutí nezbytné pro uplatnění práv žadatelů v jiném řízení před orgánem veřejné moci, jak uvádí stěžovatel. Nezbytnost 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.“ K prokázání nezbytnosti vydání deklaratorního rozhodnutí, kterým je i rozhodnutí v řízení podle § 142 správního řádu, postačuje prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí pro další uplatnění procesních práv. To bylo v projednávané věci dodrženo, neboť krajský úřad na str. 4 svého rozhodnutí dospěl k závěru, že podmínka nezbytnosti deklaratorního rozhodnutí o účinnosti Veřejnoprávní smlouvy je splněna, neboť stěžovatel neměl jiný prostředek k ochraně svých práv. Poté se krajský úřad 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). Obdobně pak postupovali i žalovaný a krajský soud, když otázku případného účastenství stěžovatele v územním řízení řádně zkoumali. Nelze přitom přisvědčit stěžovateli, že potencialita dotčení jeho práv je dána již jen vlastnictvím pozemků. Ze znění § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jasně vyplývá, že vlastnické, případně jiné věcné právo, jsou jen jednou z podmínek účastenství podle tohoto ustanovení. Druhou podmínkou je přímé dotčení těchto práv, které ovšem v případě stěžovatele opakovaně nebylo prokázáno.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[29] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinností uložených soudem, neboť ji žádnou neukládal, a náhradu dalších nákladů řízení nepožadovala.

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

V Brně dne 19. ledna 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu