



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **A. O.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Janem Siostrzonkem, advokátem se sídlem U Cementárny 1303/16, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) GasNet, s. r. o.**, se sídlem Klíšská 940/96, Ústí nad Labem, zastoupená Mgr. Karin Konstantinovou, advokátkou se sídlem Benediktská 690/7, Praha 1, **II) D. O.**, zastoupená Mgr. et Mgr. Janem Siostrzonkem, advokátem se sídlem U Cementárny 1303/16, Ostrava, **III) Město Rychvald**, se sídlem Orlovská 678, Rychvald, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2019, č. j. MSK 88914/2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 8. 2021, č. j. 25 A 172/2019-69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 88914/2019 ze dne 1. 7. 2019 (dále „rozhodnutí žalovaného“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a zúčastněné osoby II) a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Bohumín (dále „stavební úřad“)

č. j. MUBO/12227/2019 ze dne 2. 4. 2019. Prvostupňovým rozhodnutím byla na návrh osoby zúčastněné na řízení I) dodatečně povolena stavba STL plynovod umístěná na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG v k. ú. R., včetně plynovodních přípojek (dále „stavba“).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., požaduje jej zrušit v rozsahu výroku I. a II. a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[3] Stěžovatel má předně za to, že napadený rozsudek je výsledkem přepjatého formalismu rozhodujících orgánů, tj. stavebního úřadu, žalovaného (dále „správní orgány“) a krajského soudu. Stěžovatel odkazuje na několik nálezů Ústavního soudu na podporu své námítky, např. ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, nebo ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03. Závěry plynoucí z předmětných nálezů Ústavního soudu lze dle stěžovatele bezpochyby aplikovat i na postup krajského soudu a postup správních orgánů. Přepjatý formalismus shledává zejména v tom, že krajský soud i správní orgány doslovně interpretují předmětná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), aniž by posoudily jejich aplikovatelnost na nyní projednávaný případ.

[4] V předmětné věci je podle stěžovatele zásadní, zda má vlastník stavby pro dodatečné povolení doložit doklady vyžadované stavebním zákonem ve znění účinném v době zahájení řízení o vydání dodatečného povolení, anebo doklady vyžadované stavebním zákonem ve znění účinném v době vlastní realizace stavby. Stěžovatel má za to, že § 129 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a § 86 odst. 3 stavebního zákona výslovně neuvádí, zda ustanovení lze aplikovat na všechny stavby, bez ohledu na dobu skutečného provedení (realizace) staveb. Zároveň upozorňuje na § 59 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále „energetický zákon“), nebo na § 77 písm. a) stavebního zákona, které vymezují určité časové období, ve kterém je lze aplikovat. Stěžovatel z toho dovozuje význam rozlišování nově zřizované stavby a existující stavby.

[5] Napadený rozsudek tíží vada způsobující nepřezkoumatelnost, neboť v rozsudku zcela absentuje odůvodnění právních závěrů správních orgánů a krajského soudu. Z napadeného rozsudku není zřejmé, z čeho lze dovodit, že úpravu dodatečného stavebního povolení v stavebním zákoně v rozhodném znění lze aplikovat i na stavby postavené před jeho účinností (v době realizace stavby). Správní orgán a krajský soud se spokojily pouze s tvrzením, že se aplikuje stavební zákon účinný v době zahájení řízení.

[6] Krajský soud a správní orgány porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a právo na ochranu vlastnického práva, protože svým postupem aprobeovaly protiprávní stav, na kterém se stěžovatel nepodílel a ani neměl možnost vzniku protiprávního stavu zabránit.

[7] Žalovaný s názorem stěžovatele nesouhlasí, neboť § 129 odst. 3 stavebního zákona jednoznačně váže možnost dodatečného povolení stavby na splnění podmínek podle

pokračování

právních předpisů účinných v době rozhodování, bez ohledu na stáří stavby (dobu její realizace).

[8] Nesouhlasí ani s námitkou přepjatého formalismu správních orgánů, protože ty jsou povinny postupovat v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 Azs 46/2020-40).

[9] Dále žalovaný poukazuje na skutečnost, že od 1. 1. 2013 bylo oprávnění k realizaci stavby založeno již pouhým územním rozhodnutím. V řízení o dodatečném povolení stavby distribuční sítě je třeba postupovat výhradně podle ustanovení stavebního zákona (§ 54 až § 96 stavebního zákona). Žalovaný tak neshledává žádnou oporu pro tvrzení žalobce, který trvá na aplikaci § 111 až § 115 stavebního zákona (stavební řízení).

[10] Žalovaný je názoru, že on ani stavební úřad nepochybili, když v řízení o dodatečném povolení stavby postupovali podle § 86 odst. 3 stavebního zákona v tehdy rozhodném znění, které umožňovalo vydat rozhodnutí bez souhlasu vlastníka pozemku dotčeného projednávanou stavbou, pokud bylo možno pozemek vyvlastnit. Navíc své rozhodnutí opírá i o § 59 odst. 2 energetického zákona. Možnost omezit vlastnické právo k pozemkům se stavbou distribuční soustavy je výslovně zakotvena i v § 3 odst. 2 energetického zákona.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) [dále „OZNŘ I“) upozorňuje na to, že stěžovatel ve velké míře rekapituluje či parafrázuje žalobní námitky, které již uplatnil před krajským soudem, přičemž nově namítá pouze pochybení žalovaného a krajského soudu.

[12] OZNŘ I) má za to, že odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být napadený rozsudek krajského soudu odůvodněn. Krajský soud se zabýval všemi žalobními body a ke všem zaujal řádné a konkrétní stanovisko. Stěžovatelem vznesená námitka nepřezkoumatelnosti je zcela nedůvodná.

[13] OZNŘ I) reaguje i na námitku stěžovatele, že mu mělo být postupem správních orgánů a krajského soudu zcela znemožněno účinně hájit především své vlastnické právo k předmětnému pozemku, jakož i jeho základní lidské právo plynoucí z ústavního pořádku. OZNŘ I) odkazuje v tomto ohledu na judikaturu Ústavního soudu, která za určitých okolností při splnění předepsaných podmínek připouští možnost omezení vlastnického práva. Stěžovatel nebyl dotčen na svém právu vlastnit majetek, protože předmětný plynovod je veřejně prospěšnou stavbou, přičemž existuje zřejmý zájem na dalším využití stavby.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost **není důvodná** (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky.

[17] Stěžovatel brojí proti přepjatému formalismu správních orgánů a krajského soudu. Stran formalistické aplikace odkazuje na několik nálezů Ústavního soudu. Pochybení správních orgánů a krajského soudu shledal ve výkladu předmětných ustanovení stavebního zákona a energetického zákona, který vedl k tomu, že stěžovatel neměl možnost účinně bránit svá práva. Z tohoto důvodu se stěžovatel domnívá, že správní orgány náležitě neposoudily aplikovatelnost předmětných ustanovení na nyní projednávaný případ.

[18] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Z napadeného rozsudku zřetelně plyne, z jakého důvodu krajský soud aplikoval dané ustanovení stavebního zákona a energetického zákona. Krajský soud požadavkům přezkoumatelnosti dostal, jedná se o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[19] Lze se proto věnovat meritu. K tomu je nutné popsat rozhodné skutkové okolnosti případu. Na pozemku stěžovatele (s přesahem na ostatní pozemky) byla za účinnosti předchozího stavebního zákona a energetického zákona zřízena část stavby. Podle tehdy účinných právních předpisů podléhala stavba územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení a kolaudačnímu rozhodnutí. Pro stavbu byla vydána zmíněná rozhodnutí v rozsahu, který nezahrnoval pozemek stěžovatele. Podle stěžovatele byla stavba od začátku zřízena protiprávně. Nadto v době v řízení o vydání předmětných povolení nebyl stěžovatel účastníkem řízení, neboť v původní trase stavby nemělo dojít k dotčení jeho pozemku. Stěžovatel tak nemohl uplatňovat účinně práva účastníka řízení a nemohl účinně bránit své vlastnické právo. Stavba za účinnosti stavebního zákona v dřívějším znění vyžadovala stavební povolení, jehož součástí byl i souhlas vlastníka ke zřízení části stavby na jeho pozemku. Stavební zákon v rozhodném znění vyžaduje pro stavbu pouze územní rozhodnutí. Pro část stavby, která se měla umístit na pozemek stěžovatele, bylo následně zahájeno dodatečné řízení o povolení stavby, již za účinnosti následujícího znění stavebního zákona, které vyžadovalo pro zřízení stavby pouze územní rozhodnutí. Má-li vlastník stavby předložit pouze doklady postačující k územnímu rozhodnutí, není nutný souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna.

[20] Stavební úřad a žalovaný své právní závěry odůvodňují odkazem na § 86 odst. 3 spolu s § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 a § 59 energetického zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018.

pokračování

[21] Dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 6. stavebního zákona ve výše uvedeném rozhodném znění platí, že *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavby, a to vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu a související technologické objekty, včetně systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky, s výjimkou budov - distribuční soustava v plynárenství s výjimkou budov a těžební plynovody.*

[22] *Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí; to stanoví § 129 odst. 2 věta sedmá stavebního zákona v rozhodném znění. Dle § 86 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění žádost o vydání územního rozhodnutí obsahuje kromě obecných náležitostí podle správního řádu základní údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit, uvedení osob, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, jestliže může být jejich právo územním rozhodnutím přímo dotčeno. V § 89 odst. 3 pak stavebního zákon v rozhodném znění stanoví výjimku z povinnosti žadatele, kterému nenáleží vlastnické právo, doložit souhlas vlastníka, a to v případech, pokud lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit: 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.*

[23] Ustanovení § 59 energetického zákona upravuje krom jiného i možnost vyvlastnění pro provozování plynárenských zařízení na cizích pozemcích. Podstatný je v tomto ohledu jeho odst. 2, který zní: *Provozovatel distribuční soustavy je povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v odstavci 1 písm. e), a to smluvně s vlastníkem nemovitosti za jednorázovou náhradu; toto neplatí, pokud vlastníkem dotčeného plynárenského zařízení není provozovatel distribuční soustavy; v takovém případě plní tuto povinnost vlastník plynárenského zařízení. V případě, že vlastník není znám nebo není určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, příslušný vyvlastňovací úřad rozhodne na návrh provozovatele distribuční soustavy o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části. To platí i v případě, kdy je stavba, pro kterou se právo vyvlastňuje, zřizována nebo již byla zřízena a zřízení věcného břemene nezmařil provozovatel distribuční soustavy nebo vlastník plynárenského zařízení. S účinností od 1. 1. 2018 (rozhodné znění zákona) byla v § 59 odst. 2 energetického zákona novelou č. 225/2017 Sb. přidána shora citovaná poslední věta, z níž plyne, že vyvlastnit lze i v případě, kdy je stavba, pro kterou se právo vyvlastňuje, zřizována nebo již byla zřízena a zřízení věcného břemene nezmařil provozovatel distribuční soustavy nebo vlastník plynárenského zařízení. Energetický zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018 byl stavebním úřadem, žalovaným a krajským soudem aplikován, neboť správní orgány mají zásadně (není-li stanoveno jinak) postupovat podle zákona platného a účinného v době, ve které je vedeno řízení.*

[24] Dle stěžovatele měla být aktivována ustanovení stavebního zákona účinného v době realizace stavby. Pro stěžovatele by uplatnění zákona účinného v době realizace stavby mělo odlišný dopad, neboť by mezi požadované dokumenty o dodatečné povolení stavby spadl i souhlas vlastníka a pro povolení stavby by bylo nutné získat nejen územní rozhodnutí, ale i stavební povolení a kolaudační souhlas. Tento právní názor stěžovatele

není správný a nelze jej opřít o žádné ustanovení rozhodných zákonů. Neplyne ani z ústavních požadavků na ochranu vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), neboť ty jsou naplněny i podle novější, pro věc rozhodné právní úpravy. Nevtažení vlastníka pozemku do řízení o dodatečném povolení stavby vychází z toho, že jde o stavbu, na níž je dán veřejný zájem, jenž by dával příslušnému orgánu oprávnění vyvlastnit kvůli ní dotčený pozemek či jeho část. Právě proto lze vlastníka v tomto řízení opomenout. Zjednodušeně řečeno, pro účely dodatečného povolení tohoto specifického druhu klíčových infrastrukturních staveb, jež jsou typově vzato stavbami ve veřejném zájmu, lze vlastníka v tomto řízení opomenout. Krajský soud trefně osvětlil stěžovateli aplikaci právních předpisů na předmětnou věc a jeho odůvodnění není třeba více doplňovat. V bodě [15] napadeného rozsudku, v němž je celá problematika dostatečně vysvětlena, krajský soud mimo jiné uvedl, že *„řízení o dodatečném povolení stavby je samostatným řízením zahajovaným na žádost. Uplatní se v něm úprava platná a účinná v době vedení tohoto řízení.“* Nejvyšší správní soud zcela aprobejuje postup stavebního úřadu, žalovaného i krajského soudu.

[25] Přesto je třeba názor krajského soudu v jednom dílčím aspektu drobně upřesnit. Z judikatury totiž plyne, že pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je (obecně vzato, tj. není-li stanoveno jinak) rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, zejména body [36] a [37], a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, zejména body [25] až [27]). Není tedy stěžejní, kdy byla podána žádost o dodatečné povolení stavby, ale v jakém rozhodném období bylo vedeno řízení a kdy skončilo. Stavební úřad však posuzoval žádost o dodatečné povolení stavby ke dni podání žádosti. Nejvyšší správní soud tak porovnal obě účinná znění, a to znění účinné v době do 31. 12. 2017 a od 1. 1. 2018 a shledal, že v předmětných ustanoveních nedošlo ke změnám. Proto aplikace stavebního zákona ve znění účinném do konce roku 2017, ač byla formálním pochybením stavebního úřadu, neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. I tak je ovšem vyvrácen argument stěžovatele, že měla být jeho žádost posuzována dle znění stavebního zákona účinného v době realizace samotné stavby.

[26] Ostatně to samé platí i v případě uplatnění § 59 energetického zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018. Správní orgány se při posuzování případu mají řídit zněním zákona účinného v době vydání rozhodnutí. Krajský soud pak správně k námitce vyvlastnění odkazuje stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 343/2017-45, ze kterého plyne možnost vyvlastnění pozemku pro přepravní nebo distribuční soustavu plynu. Postačuje, že v § 59 odst. 2 energetického zákona v rozhodném znění bylo uvedeno již zmíněné, a sice že *„příslušný vyvlastňovací úřad rozhodne na návrh provozovatele distribuční soustavy o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části a že to platí i v případě, kdy je stavba, pro kterou se právo vyvlastňuje, zřizována nebo již byla zřízena a zřízení věcného břemene nezmařil provozovatel distribuční soustavy nebo vlastník plynárenského zařízení.“*

[27] Stěžovatel namítá, že § 129 odst. 2 a § 103 odst. 1 písm. e) a § 86 odst. 3 stavebního zákona neobsahují žádné pravidlo, ze kterého by bylo možno dovodit, zda lze předmětné ustanovení aplikovat pouze na stavby nové, nebo i na stavby již zřízené. Takovou

pokračování

výslovnou úpravu však uvedená ustanovení nepotřebují. Pokud zákon používá pojem stavba, bez dodatečné specifikace, myslí tím stavbu dle § 2 odst. 3 stavebního zákona. V dalším se pak uplatní obecné pravidlo o tom, podle jakého právního stavu správní orgán rozhoduje. K tomuto závěru správně dospěl i krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 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.

[30] Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena žádná povinnost, v důsledku jejíhož plnění by jim vznikly náklady. Na náhradu svých nákladů řízení o kasační stížnosti tedy nemají právo (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. února 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu