



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Dobrovolný svazek obcí Jaroměřsko**, se sídlem nám. Československé armády 16, Jaroměř, zast. JUDr. Arnoštem Urbanem, advokátem se sídlem Československé armády 300/22, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SENFOOD spol. s r. o.**, se sídlem Žireč 3, Dvůr Králové nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2019, čj. KUKHK-37573/ZP/2018-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2021, čj. 30 A 60/2019-55,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2021, čj. 30 A 60/2019-55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku z úřední povinnosti zabýval pochybením krajského soudu, který nahradil odůvodnění napadeného rozhodnutí svými vlastními důvody.

[2] Městský úřad Náchod rozhodnutím ze dne 22. 10. 2018 zamítl v souladu s § 24 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), návrh žalobce (vyvlastnitele) na omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (služebnosti) inženýrské sítě (splaškové kanalizace) k částem pozemků p. č. 742/1 a 742/2 v katastrálním území Jasenná (dále „pozemky“), které jsou ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení (vyvlastňované). Omezení vlastnického práva mělo

spočívat v oprávnění žalobce vést po pozemcích veřejnou splaškovou kanalizaci, provozovat ji, udržovat a provádět na ní úpravy za účelem její modernizace nebo zlepšení její výkonnosti a právo vstupu (i vjezdu) na uvedené pozemky za účelem uvedených činností. Správní orgán I. stupně návrh zamítl s odůvodněním, že veřejný zájem na vyvlastnění podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění nebyl prokázán, jelikož původní vlastník pozemků s umístěním stavby kanalizace souhlasil a následně vydané stavební povolení a kolaudační souhlas zajišťují žalobci právo vést stavbu na cizím pozemku, přičemž přístup ke stavbě a její ochrana jsou dány zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu (zákon o vodovodech a kanalizacích).

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl. Neztotožnil se se závěrem, že právo vést stavbu na cizím pozemku je dáno na základě stavebního povolení a kolaudačního souhlasu. Podle žalovaného však přesto nebyl účel vyvlastnění naplněn, jelikož vlastník pozemků práva potřebná pro uskutečnění stavby na svém pozemku nepopíral, ale pouze se za to domáhal náhrady.

[4] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl. Shrnu, že bylo zřejmé, že předchozí vlastník pozemků uzavřel dne 29. 1. 2008 se žalobcem smlouvu o právu provést stavbu, v níž mimo jiné souhlasil s jejím uložením pod pozemky a s vydáním stavebního povolení. V návaznosti na to proběhlo stavební řízení, jehož výsledkem bylo stavební povolení vydané Městským úřadem Jaroměř dne 21. 4. 2008. Poté byla stavba uvedena do trvalého užívání kolaudačním souhlasem téhož úřadu ze dne 22. 15. 2015.

[5] Krajský soud se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, podle kterého v této věci nebyl veřejný zájem na vyvlastnění dán z důvodu, že původní vlastník se stavbou na svém pozemku souhlasil a vlastník stavby má stavebním povolením a kolaudačním souhlasem právo vést stavbu na cizím pozemku. Přístup ke stavbě je žalobci dán zákonem o vodovodech a kanalizacích, kterým je zajištěna i ochrana stavby. Ten se na stavbu kanalizace vztahuje, neboť ji trvale využívá alespoň 50 fyzických osob (§ 1 odst. 3 písm. a) citovaného zákona].

[6] Krajský soud na rozdíl od žalovaného nepovažoval pro naplnění zákonných důvodů pro vyvlastnění za relevantní vyjádření vyvlastňovaného o tom, zda bude usilovat o odstranění stavby kanalizace, jelikož ten sám své vyjádření v průběhu řízení měnil. Za podstatné naopak označil to, že kanalizace byla postavena a zkolaudována v souladu s veřejnoprávními předpisy. Na základě stavebního povolení a kolaudačního souhlasu žalobci, coby vlastníkově stavby splaškové kanalizace, vzniklo právo umístit a vést tuto stavbu pod pozemky. A to bez ohledu na skutečnost, zda poté došlo ke změně vlastníka pozemků. Pro získání uvedených oprávnění proto nebylo nutné, aby žalobce navrhoval jejich vyvlastnění.

[7] Souhlasil zároveň se závěrem žalovaného, že úprava vzájemných práv a povinností mezi vlastníkem stavby kanalizace a vlastníkem pozemku, pod níž se tato stavba nachází (např. přístup přes pozemek ke kanalizaci v důsledku jejích oprav či údržby), nemůže být důvodem pro vyvlastnění, jelikož uvedené vztahy upravuje § 7 zákona o vodovodech a

pokračování

kanalizací. Na tom nic nemohlo změnit ani to, že žalobce namítal, že vzhledem k chování vlastníka pozemků svá práva v tomto směru uskutečňuje pouze s nepřiměřenými obtížemi.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Tvrdil, že závěr krajského soudu, že na základě stavebního povolení a kolaudačního souhlasu vzniklo a trvá žalobci právo umístit a vést stavbu pod pozemky, je rozporný s judikaturou Nejvyššího soudu. Podle té je při provádění stavby na cizím pozemku třeba odlišovat soukromoprávní a veřejnoprávní aspekt, což potvrzuje i judikatura NSS. Veřejnoprávní rovina představuje stavební povolení, které zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést stavbu. Soukromoprávní rovina spočívá v tom, z jakého právního titulu vychází oprávnění stavebníka k pozemku, na kterém má být stavba provedena. Jelikož krajský soud tento odklon od ustálené judikaturní praxe nijak blíže neodůvodnil, považoval stěžovatel jeho rozsudek také za nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti.

[9] Podle stěžovatele nezakládá povinnost současného vlastníka pozemků strpět vedení kanalizace ani smlouva o právu provést stavbu, uzavřená mezi žalobcem a předchozím vlastníkem pozemků. Na jejím základě vznikl vztah pouze mezi jejími stranami, který však nezavazuje třetí osobu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek, zabýval se tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Konkrétně zkoumal, zda netrpí vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[11] Krajský soud totiž v bodě 41 napadeného rozsudku uvedl, že se s některými závěry žalovaného neztotožňuje, ale že naopak přisvědčuje závěru správního orgánu I. stupně, že veřejný zájem na vyvlastnění není dán, jelikož *„původní vlastník se stavbou na svém pozemku souhlasil, stavba byla stavebně povolena a zkolaudována. Tedy vlastník stavby má stavebním povolením a kolaudačním souhlasem právo vést stavbu na cizím pozemku. Vlastníku stavby je jiným právním předpisem (zákon o vodovodech a kanalizacích) umožněn přístup ke stavbě a rovněž tímto právním předpisem je zajištěna ochrana stavby.“*

[12] Žalovaný však v bodě 55 napadeného rozhodnutí právě citovaný závěr správního orgánu I. stupně, se kterým se městský soud ztotožnil, popřel. Stěžovateli totiž plně přisvědčil v tom, že *„pravomocné stavební povolení a posléze i kolaudační souhlas, vydané dle předpisů veřejného práva, opravňují stavbu zřídit a následně ji provozovat. Nezakládají však oprávnění vést stavbu po cizím pozemku. Tento souhlas slouží jako podklad pro vydání stavebního povolení, nezakládá vlastnické ani jiné právo k pozemkům dotčeným stavbou. Dojde-li ke změně vlastníka pozemku, za takového právního stavu zpravidla nastává situace, kdy se povolená stavba ocitá na pozemku jiného vlastníka bez právního důvodu.“* Dospěl tedy k rozdílnému závěru, než správní orgán I. stupně (viz bod [11] tohoto rozsudku).

[13] Takový postup je v obecné rovině přípustný. Správní řízení je totiž ovládáno zásadou jednotnosti řízení. To (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném oprávněm prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem I. stupně, tak i případné odvolací řízení. V důsledku toho i obě správní rozhodnutí tvoří jeden celek. Odvolací orgán může nahradit část odůvodnění správního orgánu I. stupně vlastní úvahou a korigovat tak dílčí nedostatky jeho argumentace (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) v případě, že prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47), což je i případ nyní projednávané věci.

[14] Krajský soud však není třetí instancí správního řízení, která by mohla rozhodnutí správních orgánů měnit. V nyní napadeném rozsudku to však fakticky učinil. Tím, že se v rozhodné části odůvodnění neztotožnil se závěry žalovaného, ale naopak přisvědčil správnímu orgánu I. stupně, navíc za situace, kdy podanou žalobu zamítl, fakticky nahradil část odůvodnění žalovaného svými vlastními důvody (byť převzatými z rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Odůvodnění správního orgánu I. stupně, kterému krajský soud přisvědčil, totiž nebylo součástí konečné podoby napadeného rozhodnutí, neboť právě v této části žalovaný prvostupňové rozhodnutí korigoval.

[15] V důsledku toho stěžovatel proti uvedenému závěru logicky nebrojil v žalobě. Podle judikatury NSS je tento stav důsledkem výše uvedené zásady jednotnosti správního řízení. Z té vyplývá, že jelikož oba stupně správního řízení tvoří jeden celek, lze žalobou uplatněné výtky proti prvostupňovému rozhodnutí přezkoumat jen omezeně, a to potud, pokud konání odvolacího orgánu neučinilo tyto výtky bezpředmětnými (rozsudek sp. zn. 6 Ads 134/2012). Právě v nyní projednávané věci by však případné výtky proti závěrům správního orgánu I. stupně bezpředmětnými byly, jelikož by se týkaly závěrů, které žalovaný v napadeném rozhodnutí korigoval. Stěžovatel tedy neměl důvod v žalobě sporovat závěry prvostupňového rozhodnutí, na kterých však krajský soud zcela překvapivě založil odůvodnění napadeného rozsudku.

[16] Krajský soud proto pochybil, pokud tyto závěry prvostupňového orgánu pojal za součást odůvodnění svého rozsudku, čímž v podstatě nahradil rozhodovací důvody napadeného rozhodnutí. Uvedenou úvahu potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2022, čj. 8 Afs 188/2020-103, dle kterého v případě odlišných odůvodnění odvolacího a prvostupňového rozhodnutí nelze vzít závěry správního orgánu prvního stupně v potaz a zpětně jimi překlenout odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Pokud by NSS tento postup ze strany krajského soudu přijal, mělo by napadené rozhodnutí fakticky dvě odlišné linie odůvodnění. Takový závěr však nelze připustit už jen z toho důvodu, že by stěžovatel byl omezen v možnosti odpovídajícím způsobem formulovat žalobní body proti rozhodnutí žalovaného. Jelikož to však krajský soud učinil, zatížil tím svůj rozsudek vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[17] Uvedený postup je navíc v rozporu i se zásadou předvídatelnosti rozhodnutí. Jestliže totiž soud přezkoumává pravomocné správní rozhodnutí podložené určitou právní argumentací, přičemž tento přezkum může činit zásadně vždy jen v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), má žalobce legitimní očekávání, že jednotlivými žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Krajský soud však založil

pokračování

zamítnutí žaloby z části na odlišné argumentaci, než žalovaný, proti které, jak bylo uvedeno výše, stěžovatel vůbec neměl důvod žalobou brojít. Jeho rozsudek lze proto v této části považovat za překvapivý, čímž bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces garantované článkem 36 Listiny základních práv a svobod (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS).

[18] Nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že navíc stěžovatel v bodech 13 a 14 žaloby uvedl, že žalovaný pominul, že návrh na zřízení věcného břemene směřoval v první řadě na oprávnění vést kanalizaci po pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Tato argumentace se však fakticky míjela s rozhodovacími důvody žalovaného, neboť jak bylo uvedeno výše, ten v bodě 55 napadeného rozhodnutí uzavřel, že stavební povolení ani kolaudační souhlas nezakládají právo stěžovatele vést stavbu na cizím pozemku. Krajský soud však, ačkoliv se nezákonně opřel o důvody správního orgánu I. stupně, na tuto argumentaci stěžovatele nijak nereagoval, a to ani vysvětlením, proč ji považoval za mylnou či lichou. Pouze bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění závěrem bodu 43 konstatoval, že na základě stavebního povolení a kolaudačního souhlasu stěžovateli vzniklo a trvá právo umístit a vést stavbu pod pozemky osoby zúčastněné na řízení, přičemž ten je povinen je respektovat. Neuvedl však, zda mají tyto veřejnoprávní akty i soukromoprávní účinky, a pokud ano, pak proč.

[19] Nejvyšší správní soud se proto nyní věcně nezabýval uplatněnými kasačními námitkami, jelikož shledal, že napadený rozsudek trpí vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nicméně v obecné rovině uvádí, že argumentace stěžovatele ohledně případného odklonu krajského soudu od ustálené judikатурní praxe by byla opodstatněná. Krajský soud by měl vždy vycházet z judikatury vyšších soudů, pokud se vyjadřuje k rozhodovaným otázkám. Pokud by se rozhodl ji nenásledovat, musel by vysvětlit, proč se s jejími závěry neztotožňuje a proč považuje za nezbytné ji nahradit právními názory novými (nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 451/05). Pokud by tak neučinil, mohlo by takové opomenutí nést rysy soudní libovůle a vybočení z rámce pravidel spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. Na krajském soudu tedy bude, aby založil odůvodnění svého rozhodnutí na přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí, tedy včetně důvodů, které byly podstatné pro učinění příslušného výroku správního orgánu, a to v rámci mantinelů vytyčených uplatněnými žalobními námitkami.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. února 2023

Petr Mikeš
předseda senátu