



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Bobáka v právní věci

žalobce: **Ing. B. F.**
bytem X

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČ 65993390
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4
zastoupen advokátem JUDr. Jaroslavem Svejkovským
sídlem Holečkova 419/21, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 16. 11. 2023, č. j. MD-30572/2023-510/3,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V tomto rozsudku městský soud posuzoval zákonnost dodatečného povolení stavby „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 514 Lahovice – Slivenec“, a to jen v rozsahu části stavebního objektu SO 322 Požární vodovod DN 200 km 11,750. Opakovaně se v souvislosti

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

s touto stavbou zabýval charakteristikou požárního vodovodu jako součásti stavby dálnice a dále potřebou souhlasu vlastníka pozemku (žalobce) podle § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (**stavební zákon**).

2. Osoba zúčastněná na řízení (**stavebník**) realizovala stavbu silničního okruhu Prahy v úseku Lahovice – Slivenec, na kterou bylo již v r. 2006 vydáno stavební povolení. Jedním z objektů této stavby byl i SO 322 Požární vodovod DN 200 km 11,750. V roce 2012 podal žalobce podnět k zahájení řízení o odstranění tohoto stavebního objektu s tím, že je od 14. 5. 2010 vlastníkem pozemku č. XA v k. ú. X a že stavba požárního vodovodu je na tomto pozemku provedena v rozporu se stavebním povolením (dle stavebníka došlo ke změně přípojného místa vodovodu, což si vyžádalo úpravu trasy).
3. Stavebník požádal o dodatečné povolení předmětného požárního vodovodu, svou žádost opakovaně upřesňoval. V konečném důsledku se týkala jen části požárního vodovodu v délce 149,5 m v úseku mezi Radotínským vodojemem (označován jako bod VP 1) a místem na pozemku č. XB v k. ú. X (bod VP 9). Dodatečné stavební povolení v této věci bylo předmětem přezkumu zdejšího soudu v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 A 24/2021 - 53 (na který lze odkázat, pokud jde o podrobnější popis vývoje celého případu). Tehdejšími námitkami žalobce, jež jsou zčásti stejné jako v nyní řešené věci, soud nevyhověl.
4. V mezidobí dne 8. 7. 2021 požádal stavebník u Magistrátu hl. m. Prahy o dodatečné stavební povolení na další část požárního vodovodu, tentokrát o délce 31,5 m v úseku mezi body VP 9 a VP 12. Jednalo se o část potrubí na pozemcích p. č. XB a p. č. XA. Magistrát žádost stavebníka postoupil žalovanému, neboť se dle jeho názoru jednalo o součást stavby dálnice, k jejímuž povolení není příslušný. Žalovaný po provedeném řízení předmětný stavební objekt dodatečně povolil rozhodnutím z 24. 3. 2023, č. j. MD-26727/2021-910/13 (**prvostupňové rozhodnutí**). V záhlaví označeným rozhodnutím (**napadené rozhodnutí**) ministr dopravy zamítl rozklad žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Vyhodnotil, že dodatečně povolovaná stavba splňuje požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona, nepřisvědčil ani rozkladovým námitkám. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 21. 11. 2023.

II. Žaloba

5. Žalobce se svou žalobou, doplněnou podáním z 22. 1. 2024, tedy ještě ve dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s., domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému. Žalobní argumentací navazuje na své námitky ze správního řízení; rozděluje ji do dvou základních okruhů.
6. V prvním opakuje námitky spojené s údajnou nepříslušností žalovaného z důvodu, že předmětný stavební objekt není součástí stavby dálnice. Správní orgány podle něj zcela převzaly stanovisko vodoprávního úřadu, že nejde o vodní dílo, jejich závěry, že vodovod je součástí tunelu Lochkov a ten součástí dálnice, nejsou řádně odůvodněny a opřeny o dokumentaci tohoto objektu. Žalobce má za to, že vodovod je samostatnou stavbou, jejímuž účelu je nejbližší definice v § 13 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v rozhodném znění (**zákon o pozemních komunikacích**), upravující nikoli součást dálnice, ale příslušenství. Nepřípadný byl i odkaz žalovaného na nařízení vlády č. 264/2009 Sb., o bezpečnostních požadavcích na tunely pozemních komunikací delší než 500 metrů, především proto, že stavba tunelu byla povolena již v r. 2006. Samo nařízení navíc umožňuje zajistit zásobování tunelu vodou i jiným způsobem než trvalým potrubím.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

7. Druhý námitkový okruh se dotýká absence práv stavebníka k pozemku p. č. XA, neboli potřeby souhlasu podle § 184a stavebního zákona. Žalobce tvrdí, že stavebník od počátku řízení uváděl, že nemůže získat souhlas vlastníka pozemku, aniž se domáhal výjimky podle § 184a odst. 3 tohoto zákona. Bez toho, aby jej k předložení souhlasu vyzval, či předeštel, že není potřeba, žalovaný až ve svém rozhodnutí uzavřel, že souhlas vlastníka pozemku v souladu s citovaným ustanovením nutný není, neboť pro požadovaný stavební záměr je stanoven účel vyvlastnění. Takové zdůvodnění má žalobce za nedostatečné, podle něj se v rámci dodatečného povolení stavby předmětná výjimka neuplatní. Podle žalobce se totiž standardní pravidla pro územní, resp. stavební řízení uplatní u dodatečného povolení jen přiměřeně. Doplnil, že dodatečné povolení stavby vodovodu znamená zastavení řízení o odstranění stavby, aniž je řešena absence práva k pozemku. To je možné až po proběhlém vyvlastňovacím řízení.
8. V návaznosti na to pak akcentoval i jinak vždy nezbytnou existenci titulu k zahájení stavebních prací. V případě dodatečného povolení se takový požadavek stává obsoletní. Předložení potřebného souhlasu či jiného titulu bylo proto potřeba stanovit alespoň pro účely kolaudačního řízení, což se v tomto případě nestalo. Tím žalovaný umožnil stavebníkovi obejít zákon; již ho totiž nebude nic nutit k zahájení vyvlastňovacího řízení a žalobce se nebude moci umístění stavby bránit.
9. Žalovaný nadto pracuje s možným vyvlastněním práva k pozemku jako s jedinou možností, nepřipustně tedy předjímá, že k vyvlastnění ve prospěch stavebníka dojde.

III. Vyjádření žalovaného a stavebníka

10. Žalovaný zcela setrval na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
11. Zdůraznil, že se dostatečně vypořádal s charakterem požárního vodovodu a námitkami žalobce. Jasně ozřejmil, proč i v návaznosti na své dřívější závěry a závěry zdejšího soudu považuje vodovod za součást dálnice. Vodoprávní úřad tuto otázku nijak neposuzoval, zabýval se jen tím, zda je stavba vodním dílem. Žalobce pak blíže nekonkretizuje, proč má vodovod jen za příslušenství dálnice, nezdůvodňuje ani to, že by v takovém případě neměl o povolení stavby rozhodovat specializovaný stavební úřad. Odkaz na nařízení vlády č. 264/2009 Sb. měl jen podtrhnout nezbytnost zásobování tunelu hasební vodou; samotná stavba tunelu předmětem řízení nebyla.
12. Žalovaný se dostatečně vypořádal i s problematikou souhlasu vlastníka pozemku. Dostatečně odůvodnil, že jde o veřejně prospěšnou stavbu, která je vymezena v územně plánovací dokumentaci, potřebná práva k pozemku lze proto odejmout či omezit na základě vyvlastnění.
13. V případě dodatečného povolení je požadavek na existenci titulu k pozemku před zahájením prací bezpředmětný, majetkové vypořádání však bude nezbytné provést před kolaudací stavby. Žalovaný odmítl, že by jakkoliv předjímal výsledek vyvlastňovacího řízení.
14. Stavebník se k žalobním námitkám vyjádřil v obdobném duchu jako žalovaný. Akcentoval rozhodnutí vodoprávního úřadu (Úřadu městské části Praha 16) ze dne 12. 11. 2018, č. j. 022192/18/OŽP, podle něhož není požární vodovod SO 322 vodním dílem, jelikož je plně propojen s tunelovým vodovodem (SO 611), který je nezbytný pro provoz tunelu; oba pak slouží jedinému účelu, a to zásobování vodou v případě požáru v tunelu (viz i s. 3 prvostupňového rozhodnutí). Vodoprávní úřad přitom neposuzoval stavbu dálnice (tunelu), ale jen otázku existence vodního díla; nyní je navíc toto rozhodnutí nadáno presumpcí

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

správnosti. Stavebník také připomněl, že podle § 2 odst. 4 stavebního zákona platilo, že stavbou se rozumí i její část.

15. Stejně jako žalovaný odmítl stavebník nutnost získání souhlasu vlastníka pozemku, na což žalovaného upozornil již v rámci vyjádření k podkladům rozhodnutí. Žalovaný pečlivě zdůvodnil, proč souhlas potřeba není. Argumentace absencí titulu k pozemku před zahájením prací je nyní nepřiléhavá, vede se řízení o realizované stavbě; žalobcem zmiňované vyvlastňovací řízení již nadto ve věci bylo zahájeno. Žalovaný svým postupem ani nepředjímal jeho výsledek, v souladu se soudní judikaturou si jen učinil úsudek o tom, zda lze práva k pozemku teoreticky vyvlastnit.

IV. Replika žalobce a duplika stavebníka

16. Ve své replice žalobce zdůraznil, že charakter vodovodu je nutné posuzovat nikoli z hlediska naplnění bezpečnostních předpisů či jeho funkční provázanosti, ale z hlediska stavebně-technického, a rovněž z hlediska soukromého práva. Hovoří-li zákon o pozemních komunikacích např. o tunelu jako o součásti dálnice, nevypovídá to ještě o jejím soukromoprávním statusu. Posuzování vazby mezi vodovodem a tunelem nadto není možné činit bez dokumentace tunelu.
17. K vyjádření stavebníka žalobce uvedl, že odkaz na výjimku z potřeby souhlasu vlastníka byl stavebníkem učiněn v době, kdy už měly být shromážděny všechny podklady. Ke zmínce o zahájení vyvlastňovacího řízení dodal, že k tomu patrně došlo až na základě této žaloby, samotné zahájení řízení je formální úkon. Splnění podmínek vyvlastnění bude zkoumáno až posléze.
18. Stavebník ještě reagoval duplikou, v níž setrval na své dřívější argumentaci, že požární vodovod je součástí stavby dálnice. K souhlasu vlastníka pozemku pak zdůraznil, že žalobce zjevně směřuje veřejnoprávní souhlas se stavbou dle § 184a stavebního zákona a soukromoprávní titul k jejímu vybudování (právě proto, že souhlas není soukromoprávním titulem, nemá smysl ho předkládat, pokud lze soukromá práva odejmout/omezit). Účel vyvlastnění vyplývá jak z § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tak § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Aplikace § 184a odst. 3 stavebního zákona přitom není návrhová, posuzuje ji stavební úřad (výzva k doložení souhlasu, resp. její absence se navíc práv žalobce nijak nedotýká). Konečně, pokud jde o vyvlastňovací řízení, to bylo zahájeno 1. 3. 2024, zatímco o tomto soudním řízení byl stavebník informován až 14. 3. 2024.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že – po jejím doplnění – splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
20. Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. (účastníci na jednání sami netrvali). Vycházel přitom pouze z důkazů, které jsou obsahem spisového materiálu – žalobce ani žalovaný nenavrhovali další důkazy, důkazy označené stavebníkem jsou pak zčásti ve spise (prvostupňové a napadené rozhodnutí, vyjádření k podkladům rozhodnutí z 19. 8. 2022), ve zbytku není jejich provedení potřebné (soudu jsou skutečnosti spojené se související částí vodovodu známy z jeho rozsudku sp. zn.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

9 A 24/2021; otázka zahájení vyvlastňovacího řízení není pro tuto věc rozhodná, nadto jeho zahájení ani žalobce nerozporuje).

21. Předmětem tohoto soudního řízení je pouze dodatečné povolení stavebního objektu SO 322 Požární vodovod, a to jen v části bodů označovaných jako VP 9 – VP 12, v níž byl vodovod, stejně jako u části VP 1 – VP 9, realizován v rozporu s původním povolením stavby dálnice. Podmínky pro dodatečné povolení stavby vymezuje především § 129 odst. 3 stavebního zákona, který se na věc s ohledem na dobu podání žádosti stavebníka o dodatečné povolení aplikuje. Tyto podmínky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na výstavbu atd.) vyhodnotily správní orgány za naplněné. Žalobce tyto jejich závěry nezpochybňuje, nezákonnost dodatečného povolení vidí v jiných skutečnostech.
22. V této souvislosti soud upozorňuje, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou. Je to tedy žalobce, kdo kvalitou svých námitek určuje rozsah a hloubku soudního přezkumu; úlohou soudu není argumentaci domýšlet. Míra podrobnosti rozsudku je tak dána především kvalitou a konkrétností žalobní argumentace [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) z 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015 - 31].
23. Nezákonnost dodatečného povolení spatřoval žalobce v první řadě v údajné nepřislušnosti žalovaného ve věci rozhodnout v postavení speciálního stavebního úřadu ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Posledně uvedené ustanovení uvádí, že pro stavbu dálnic a dalších pozemních komunikací je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad. Žalovaný je tímto úřadem v případě dálnic (§ 40 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích].
24. Silniční okruh kolem Prahy, vč. úseku Lahovice – Slivenec, je vedený jako dálnice (D0), a to od r. 2015, kdy došlo zákonem č. 268/2015 Sb. ke zrušení rychlostních komunikací (z tohoto důvodu byla věc postoupena Magistrátem hl. m. Prahy žalovanému). Spor mezi stranami spočívá v tom, zda lze jako na dálnici (součást dálnice) nahlížet i na dodatečně povolovanou stavbu části požárního vodovodu.
25. Co se považuje za součást pozemní komunikace, definuje § 12 zákona o pozemních komunikacích, příslušenství pak jeho § 13. Relevantně pro nynější věc § 12 odst. 1 písm. c) zákona stanoví, že součástí pozemní komunikace jsou tunely, galérie, opěrné, zárubní, obkladní a parapetní zdi, tarasy, násypy a svahy, dělicí pásy, příkopy a ostatní povrchová odvodňovací zařízení, silniční pomocné pozemky. Z citovaného ustanovení se tedy podává, že součástí předmětné dálnice D0 jsou rovněž všechny tunely, vč. tunelu Lochkov (a všech jeho součástí).
26. Negativně pak součásti a příslušenství pozemní komunikace vymezuje § 14 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle něj součástmi ani příslušenstvím dálnic, silnic a místních komunikací nejsou inženýrské sítě, energetická, telekomunikační, tepelná a jiná vedení včetně sloupů těchto vedení, pokud neslouží výlučně vlastníkovu dotčené komunikace, reklamní tabule a poutače všeho druhu, stánky a jiná pojízdná nebo přenosná prodejní zařízení. Z toho *a contrario* vyplývá, že pokud uvedené sítě a vedení slouží výlučně vlastníkovu komunikace, považují se za její součást (případně součást její součásti).
27. Podle důvodové zprávy k zákonu o pozemních komunikacích k § 12 až § 14 jsou součástmi dálnic, silnic a místních komunikací všechna pevná zařízení, stavby, objekty a jiná díla, která jsou stavebně trvale spojena se silničním pozemkem, jichž je třeba k funkčnosti a úplnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

těchto pozemních komunikací a k zajištění bezpečného, rychlého, plynulého a hospodárního provozu na nich.

28. Zdejší soud již v rozsudku sp. zn. 9 A 24/2021 uzavřel, že jím posuzovaná část požárního vodovodu je součástí tunelu a tunel je součástí pozemní komunikace. Vodovod slouží výlučně vlastníkově dotčené komunikace a je ho třeba k zajištění její funkčnosti a bezpečného provozu na ní dle příslušných předpisů (právě z tohoto důvodu nyní žalovaný poukazoval i na nařízení vlády č. 264/2009 Sb., jako na příklad takového předpisu; to v příloze 1 bod 11 předpokládá zásobování tunelu vodou, jak u portálu, tak uvnitř, byť připouští zajištění vody i jiným způsobem). Požární vodovod je propojen provozně i účelově s tunelovým vodovodem a žalobce ani v řízení nikterak neargumentoval v rámci jím uváděných úseků požárního vodovodu jeho jiným prokázaným napojením a využitím.
29. V projednávané věci nemá soud důvodu se od těchto svých závěrů odchýlit. Nyní posuzovaná část na tu předchozí navazuje, má stejný charakter. Zdejší soud se přitom v citovaném rozsudku již zabýval i rozhodnutím vodoprávního úřadu z 12. 11. 2018, s nímž polemizuje žalobce i nyní. Na tomto místě je nutné upozornit, že soud nyní toto rozhodnutí ve správním spise nenalezl; identifikoval toliko sdělení vodoprávního úřadu z 8. 2. 2022, č. j. 02617/2022/OŽP, které se týká jen aktuálně řešené části vodovodu (sdělení hovoří o tom, že zájmy ochrany vod nejsou dotčeny, nejedná se o stavbu vodního díla). Dřívější rozhodnutí z r. 2018, vydané podle § 55 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, je mu však vzhledem k uvedenému známo z rozhodovací činnosti – zdejší soud se jím zevrubně zabýval v bodě 52 citovaného rozsudku. Podle jeho závěrů bylo tímto rozhodnutím stvrzeno, že předmětný požární vodovod je součástí stavby tunelu; je s ním provozně spojen, neboť slouží k zásobování vodou při hašení požáru v tunelu. Jedná se tedy o nezbytnou součást z hlediska provozu a zajištění požární bezpečnosti. Zdejší soud k tomu uvedl: „Vodoprávní úřad výslovně uvedl, že stavba tohoto objektu (a i další část vodovodu) je vymezena platnou územně plánovací dokumentací oproti původní územně plánovací dokumentaci a je funkčně a provozně propojena i s dalším objektem SO 611(tunelový vodovod) v šachtě VP22. Stavba tak není určena jinému odběrateli, neslouží pro jiné účely a je tak součástí stavby tunelu“.
30. Z toho je zřejmé, že se vodoprávní úřad zabýval vodovodem jako celkem, dále že se zabýval jeho propojeností se stavbou tunelu (tunelovým vodovodem) a stejně tak funkcí vodovodu, sloužícího k zásobování vodou v případě požáru v tunelu. Na základě toho dovedl, že se nejedná o vodní dílo. Vodoprávní úřad přitom nehodnotil charakter stavby jako součásti či příslušenství dálnice v pozici speciálního stavebního úřadu, resp. silničního správního úřadu, ale jen pro účely posouzení, zda je vodovod vodním dílem či nikoli (což je jeho úkolem). V tomto rozsahu byl žalovaný tímto rozhodnutím jako rozhodnutím o předběžné otázce vázán. Otázkou povahy vodovodu jako součásti dálnice (tunelu) se přitom zabýval i sám, nejednalo se jen o převzetí závěrů vodoprávního úřadu. Své závěry řádně a přesvědčivě odůvodnil (při tom vycházel z předchozích pravomocných rozhodnutí úřadů i zdejšího soudu, týkajících se dříve povolované části téhož vodovodu). Vzhledem k tomu a k přítomnosti výše citovaného sdělení vodoprávního úřadu z r. 2022 ve spise soud proto nyní nepovažoval za nezbytné si rozhodnutí vodoprávního úřadu od žalovaného vyžádat. Pokud se snad žalobce svou argumentací domáhal toho, že je vodovod vodním dílem, tato otázka již byla v dřívějších řízeních vyřešena, nyní tyto závěry žalobce relevantně nezpochybil, nepoukázal na žádné nové skutečnosti a nijak nereagoval na závěry rozsudku devátého senátu zdejšího soudu.

31. Tvrdil-li, že je vodovod samostatnou věcí (stavbou) a představuje příslušenství dálnice, soud opakuje výše uvedené, tedy, že jde o stavební objekt propojený stavebně i funkčně se stavbou tunelu, která je podle zákona o pozemních komunikacích výslovně označena za součást dálnice. Svou povahou nespadá mezi zařízení vymezené v § 13 či § 14 odst. 3 uvedeného zákona. Podle žalobce je této stavbě nejbližší ustanovení § 13 písm. e), dle něhož jsou příslušenstvím pozemní komunikace *objekty a prostranství bezprostředně sloužící výkonu údržby dálnice, silnice nebo místní komunikace (cestmistrovství) nebo k zabezpečení úkolů složek integrovaného záchranného systému a jejich napojení na příslušnou pozemní komunikaci*. Stavbu požárního vodovodu, úzce provázanou se stavbou tunelu, ovšem nelze považovat za objekt či prostranství sloužící složkám integrovaného záchranného systému – jde o integrální součást stavby tunelu.
32. Odvolával-li se žalobce na úpravu občanského práva (patrně tedy zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), pak je nutné předeslat, že zákon o pozemních komunikacích na tuto úpravu navazuje, tj. pracuje s týmiž instituty (součást a příslušenství věci), jež konkretizuje na podmínky pozemních komunikací (srov. též komentář M. Černínové k § 14 in *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Podle pravidla *lex specialis derogat legi generali* se úprava zákona o pozemních komunikacích použije před obecnou úpravou občanského zákoníku – předmětný vodovod by ovšem byl součástí stavby tunelu i dle obecné definice součásti věci v § 505 občanského zákoníku (součást věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí); naopak by jako liniová stavba nebyl součástí pozemku (§ 509). K obdobným závěrům by vedl i režim dřívější úpravy zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (§ 120). Bez přívodu požární vody je z povahy věci užívání tunelu problematické (vodovod je tedy pro tunel v současné podobě funkčně nezbytný).
33. Konečně žalobce, zejména v replice, rozváděl svou námitku ohledně chybějící dokumentace samotného tunelu ve správním spise. K tomu je potřeba říci, že objekt tunelu není vůbec předmětem nynějšího řízení. Vedení požárního vodovodu, stejně jako napojení na tunelový vodovod jsou dostatečně zřejmé ze stávající projektové dokumentace požárního vodovodu (např. výkresu situace, příloha 2, kde je zachyceno napojení vodovodu na objekt SO 611), jež se ve spise nachází. Přesná technická podoba napojení není pro určení povahy stavby rozhodující, rozhodující je především funkce požárního vodovodu, o níž nemůže být sporu.
34. Soud proto k prvnímu žalobnímu bodu uzavírá, že stavba požárního vodovodu je součástí stavby tunelu, jež je součástí stavby dálnice. K jejímu dodatečnému povolení byl tudíž příslušný speciální stavební úřad odpovědný za povolení stavby dálnice, tj. žalovaný. Námitka jeho nepřislušnosti není důvodná.
35. Soud mohl přikročit k posouzení druhého okruhu žalobních námitek, tj. problematice souhlasu podle § 184a stavebního zákona. Podle jeho odst. 1 věty první platí, že *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby*. Podle jeho odst. 3 *souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem*.
36. Mezi stranami je sporné, zda je možné tuto výjimku aplikovat i v případě dodatečného povolení stavby, pokud jsou stavební práce i stavba jako taková již realizovány.
37. Hned na úvod je potřeba zdůraznit, že výjimkou z potřeby souhlasu vlastníka se již správní soudy opakovaně zabývaly. Například v rozsudku z 25. 1. 2022, č. j. 10 As 460/2021 - 59, NSS shrnul, že v rámci správního řízení podle stavebního zákona je stavební úřad povinen Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

přezkoumat, zda existuje zákonná možnost získat potřebné právo pro uskutečnění konkrétního záměru prostřednictvím vyvlastnění. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad může učinit úsudek sám, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. Stavební úřad jinými slovy nezkontroluje, zda jsou naplněny další podmínky pro vyvlastnění podle vyvlastňovacího zákona; tyto otázky mohou být posouzeny až ve vyvlastňovacím řízení, k němuž je příslušný vyvlastňovací úřad. Při naplnění základní podmínky, že pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě je pro požadovaný stavební záměr stanoven účel vyvlastnění zákonem, není nutné dokládat souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dotčených navrhovaným záměrem (dále též rozsudky NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 - 83, ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 - 29, č. 3558/2017 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 - 40, ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 As 275/2023 - 86, a další).

38. V citovaném rozsudku desátý senát NSS dále výslovně uvedl, že stavba dopravní infrastruktury (tam silnice I. třídy a jejích součástí) je v souladu s § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích veřejně prospěšnou stavbou. Vyvlastňovací titul je dán jak § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tak § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Doplnil, že chybějící soukromoprávní titul k pozemkům zapříčiňuje pouze to, že stavbu bez něj nelze na těchto pozemcích provést, jelikož by se jednalo o stavbu neoprávněnou. Vlastník by se v opačném případě mohl domáhat odstranění takové stavby prostředky soukromého práva (včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by bylo stavebníkovi uloženo nepokračovat v realizaci stavby) a popř. i náhrady škody (shodně bod 31 již citovaného rozsudku NSS sp. zn. 6 As 231/2016, či body 26 a 27 rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2018, č. j. 1 As 93/2018 - 36). Jinak řečeno, vydání rozhodnutí podle stavebního zákona neznamena automatickou realizaci stavby ani nenahrazuje soukromoprávní titul k použití pozemku k realizaci záměru. Takové rozhodnutí, byť je pro vyvlastňovací řízení podstatné, není pro vyvlastnění jedinou podmínkou, a nelze tedy ani tvrdit, že by se mělo automaticky překlomit i do změny rozsahu vlastnického práva (srov. rozsudek NSS z 2. 12. 2022, č. j. 5 As 346/2021 - 55, bod 32).
39. Podle zdejšího soudu lze tyto judikaturní závěry aplikovat i v případě dodatečného povolení stavby, které je fakticky spojeným územním a stavebním řízením a v rámci něhož se postupuje přiměřeně dle jednotlivých ustanovení upravujících stavební, resp. územní řízení (podle toho, které povolení konkrétní stavba vyžaduje).
40. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona musí žadatel v žádosti o dodatečné povolení předložit stejné podklady, jako v případě stavebního povolení (případně i územního rozhodnutí, je-li ho třeba, což platí i v této věci). V řízení se pak pokračuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona. Podle § 86 odst. 2 písm. a), obdobně jako dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona musí stavebník k žádosti připojit souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a tohoto zákona. Stejný doklad je tedy stavebník povinen předložit i v žádosti o dodatečné povolení stavby.
41. Stejnou optikou by měla být přiměřeně aplikována i výjimka dle § 184a odst. 3 stavebního zákona. Jakkoli je v takovém případě stavba již realizována, nijak to nebrání vedení vyvlastňovacího řízení, a tedy i použití této výjimky (přiměřeně srov. rozsudek Krajského soudu v Praze z 12. 4. 2019, č. j. 48 A 75/2016 - 36). Naopak, existence územního rozhodnutí (či jej nahrazujícího rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) je nutným předpokladem vedení vyvlastňovacího řízení (§ 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (**zákon o vyvlastnění**)). Lze připustit, že takový retrospektivní postup zcela neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy vyvlastnění. Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

a vůbec provázání úpravy řízení podle stavebního zákona a řízení dle zákona o vyvlastnění, jak byla předestřena výše, neboť ty zjevně směřují do budoucna. K realizaci stavby tak vedou následující kroky: 1) řízení, v němž stavební úřad stavbu umístí/povolí a sám posoudí, zda lze předmětné právo odpovídající souhlasu vlastníka vyvlastnit; 2) vyvlastňovací řízení, v němž otázku, zda lze na základě takového rozhodnutí skutečně vlastnické právo odejmout nebo omezit, a 3) vlastní realizace stavby. Toto pořadí má svou logiku, neboť teprve na základě konkrétního záměru popsaného v územním (jej nahrazujícím) rozhodnutí lze posoudit otázku veřejného zájmu a poté stavbu realizovat.

42. Soud jinými slovy nepopírá, že standardní povolovací i vyvlastňovací řízení má působit *pro futuro* (a nepřehlíží ani odborné názory poukazující na to, že opačný postup jen podporuje stavební nekázeň; srov. komentář K. Černína k § 129 in Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon (183/2006 Sb.). Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021). Stejně jako v citovaném rozsudku Krajského soudu v Praze ovšem v právní úpravě nenachází explicitní překážku aplikace výjimky dle § 184a odst. 3 stavebního zákona i v případě dodatečného povolení stavby (změnu v tomto směru nepřináší ani nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který bez dalších výjimek odkazuje na *obdobnou* aplikaci celého ustanovení, obsaženého nyní v § 187; srov. § 255 odst. 3 nového stavebního zákona). Pakliže jsou splněny ostatní podmínky pro vydání dodatečného povolení, nevidí soud důvod, proč by nebylo možné nezbytný souhlas vlastníka pozemku u veřejně prospěšných staveb nahradit cestou vyvlastnění. Stavebníka to v žádném případě nezavazuje nutnosti získat soukromoprávní titul k umístění (a užívání) stavby a vlastníka pozemku pak ochrany dle soukromého práva, vč. možnosti domoci se odstranění neoprávněné stavby. Taková situace se v konečném důsledku neliší od toho, pokud by stavebník po získání standardního územního rozhodnutí (případně stavebního povolení) zahájil stavbu před zahájením vyvlastňovacího řízení či v jeho průběhu (rovněž by disponoval veřejnoprávním titulem k zahájení stavby, nikoli však titulem soukromoprávním). Dotčený vlastník pozemku by se nacházel ve stejném postavení jako žalobce a musel by se bránit cestou soukromého práva (viz i výše).
43. To vše platí bez ohledu na to, zda a jaké byly stanoveny podmínky pro získání kolaudačního souhlasu (rozhodnutí) stavebním úřadem. Ze závěrů žalovaného vyplývá, že kolaudační souhlas lze v tomto případě udělit až na základě získání práva k pozemku žalobce; byť takovou podmínku do výroku prvostupňového rozhodnutí nezahrnul. I kdyby k tomu však nedošlo, stavba by tím nebyla zlegalizována v rovině soukromého práva – žalobce se stále bude moci domáhat jejího odstranění a případně i náhrady škody. Kromě toho, stavebník v řízení před soudem uváděl, že již vyvlastňovací řízení zahájil, což žalobce nezpochybňuje. Jeho argumentace, že nemá jistotu, že vyvlastňovací řízení bude vůbec kdy zahájeno, je tudíž nepřiléhavá.
44. Pokud jde o podstatu tohoto okruhu žalobních námitek, soud tedy nemohl dát žalobci za pravdu. Ustanovení § 184a odst. 3 stavebního zákona nebylo použito v rozporu se zákonem. Žalovaný svůj postup taktéž již v prvostupňovém rozhodnutí (s. 5 a 7) náležitě odůvodnil a s námitkami žalobce se vypořádal i ministr (s. 5-6 napadeného rozhodnutí).
45. V návaznosti na toto posouzení pak soud pojednal i o souvisejících (dílčích) žalobních námitkách na to navazujících.
46. V první řadě, namítal-li žalobce, že žalovaný stavebníka k předložení souhlasu nevyzval, je zjevné, že tento souhlas nebyl vzhledem k povaze stavby (jako součásti veřejně prospěšné stavby dálnice) vyžadován. Je tomu tak bez ohledu na to, zda na postup dle § 184a odst. 3 stavebního zákona stavebník ve své žádosti odkázal či nikoli či zda se původně pokoušel

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

souhlas žalobce získat. Jak příhodně uvedl stavebník, postup podle § 184a odst. 3 stavebního zákona není návrhový, stavební úřad si podmínky pro takový postup musí posoudit sám. Kromě toho stavebník ve vyjádření k podkladům rozhodnutí z 19. 8. 2022 na splnění podmínek podle citovaného ustanovení žalovaného upozornil. Námitka proto není důvodná.

47. Důvodnou není ani námitka poukazující na skutečnost, že již došlo k zahájení stavebních prací; to je ostatně předpoklad řízení o dodatečném povolení stavby. Soud potřebu souhlasu podle § 184a stavebního zákona v tomto případě posuzoval i s vědomím této skutečnosti.
48. Konečně, vyhodnocoval-li žalovaný splnění předpokladu, že právo k pozemku, na němž je stavba umístěna, lze vyvlastnit, nijak tím nepředjímal výsledek vyvlastňovacího řízení. Činil jen to, co je jeho úkolem (viz výše). Posuzoval tedy, zda existuje veřejný zájem na předmětné stavbě, a uzavřel, že veřejnou prospěšnost stavby dálnice předpokládá samotný zákon o pozemních komunikacích, konkrétní stavba je pak vymezena v územně plánovací dokumentaci.

VI. Závěr a náklady řízení

49. Na základě shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I zamítl.
50. Výroky II a III o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.
51. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; jinak jen z důvodu hodných zvláštního zřetele. V tomto řízení soud stavebníkovi žádnou povinnost neuložil, a proto výrokem IV tohoto rozsudku rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nepřehlédl přitom návrh stavebníka na přiznání nákladů z důvodu hodných zvláštního zřetele (a s tím související nesouhlas žalobce), takové důvody ovšem neshledal. Přestože žalobce podal žalobu opakovaně, jeho argumentace nebyla zcela totožná, v jeho postupu nelze vidět toliko obstrukci či zneužití práva.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní rozhoduje.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. září 2024

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu