



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Terezy Kučerové a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **BENEFIT Development a.s.**, se sídlem Vičice 15, Březno, zast. Mgr. Janem Pořízkem, advokátem, se sídlem Gorazdova 1982/19, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2023, č. j. MHMP 665906/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 9 A 93/2023-61,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2025, č. j. 9 A 93/2023-61, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2023, č. j. MHMP 665906/2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 34 632,10 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Pořízka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je vlastnící pozemků v k. ú. Praha – Zličín, na kterých chce realizovat stavební záměr „Pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech v Praze – Zličíně“ („pietní park“). Společné územní řízení vedené ve věci vydání územního rozhodnutí o umístění pietního parku a o změně využití pozemků bylo usnesením Úřadu městské části Praha 17, odboru výstavby („stavební úřad“), ze dne 31. 1. 2023, č. j. ÚMČP17 002386/2023/VYS/Ur, zastaveno pro neodstranění vad žádosti, které bránily

pokračování v řízení. Odvolání žalobkyně bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto.

[2] Žalobkyně nebyla úspěšná ani se žalobou podanou u Městského soudu v Praze („městský soud“), ten ji rozsudkem ze dne 29. 1. 2025, č. j. 9 A 93/2023-61 („napadený rozsudek“), jako nedůvodnou zamítl. Městský soud vyšel ze skutkového stavu, podle něhož žalobkyně od roku 2013 opakovaně nedoplnila podstatné chybějící podklady k žádosti o umístění stavby, ač k tomu byla vyzvána a lhůty k tomuto doplnění jí byly prodlužovány. Podklady zahrnovaly mimo jiné rozhodnutí o udělení souhlasu dle vodního zákona, rozhodnutí o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci, stanovisko EIA, závazné stanovisko odboru životního prostředí a souhlas vlastníků dotčených pozemků. Žalobkyně doložila pouze část dokumentace, další podklady chyběly a nebyly doplněny ani později.

[3] Jako nedůvodnou městský soud vyhodnotil stěžejní námitku, dle které žalobkyně měla být vyzkoumána o pokračování v řízení. K pokračování řízení nedošlo – překážka řízení neodpadla, neboť podklady nebyly žalobkyní doplněny a ta o další prodloužení lhůty nepožádala, řízení proto bylo zastaveno z procesních důvodů. Městský soud neakceptoval ani tvrzení, že stanovená lhůta pro doplnění podkladů byla nesprávně formulována (koncipována byla jako desetidenní, plynoucí od právní moci závazného stanoviska dotčeného orgánu); podle soudu lhůta odpovídala žalobkynině žádosti, která shodně jako žalovaný předpokládala, že skončí po uplynutí 10 dnů ode dne vydání (resp. doručení) stanoviska. Námitku, že stavební úřad měl vyčkat na výsledky jiných řízení, městský soud označil za nedůvodnou, jelikož chybělo více podkladů (nikoli jen závazné stanovisko) a vyčkávání by vedlo k dalším průtahům.

[4] Městský soud dále konstatoval, že ukončení procesu EIA bylo rozhodnutím žalobkyně samotné, nikoli důsledkem nezákonného postupu správních orgánů. Povinný souhlas vlastníků pozemků je obligatorní přílohou žádosti a nelze jej nahradit odkazem na možnost vyvlastnění, to je nutno chápat jako výjimečný prostředek, nikoli jako běžný způsob realizace stavby. Žalobkyně nedoložila ani souhlas hlavního města Prahy, ani souhlas městské části Praha-Zličín, které byly záměrem dotčené pozemky svěřeny, ač měla dostatek času. Námitky týkající se porušení legitimního očekávání městský soud nepřijal, neboť žalobkyně nepožádala o prodloužení lhůty k doložení podkladů žádosti, jako tomu bylo v předcházejícím řízení; jde o situaci skutkově odlišnou. Žalobkyni proto nemohlo na základě zrušení prvního usnesení o zastavení řízení vzniknout legitimní očekávání.

II. Argumentace účastníků řízení

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně („stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), které tematizovala do následujících okruhů.

Nevyrozumění o pokračování v řízení

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že stavební úřad porušil zákon tím, že ji před vydáním usnesení o zastavení územního řízení nevyrozuměl o jeho pokračování. Podle ní správní řád rozlišuje dva významy pojmu „pokračování v řízení“ – jednak ve smyslu § 65

pokračování

odst. 2, kdy po skončení přerušení řízení musí správní orgán účastníky vyrozumět, že řízení pokračuje, a teprve poté může činit další úkony, včetně zastavení řízení; a jednak ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c), kde se pokračováním rozumí věcné projednání žádosti s cílem jejího meritorního ukončení. Stěžovatelka zdůrazňuje, že i pokud žádost nebyla doplněna a nebylo možné ji věcně projednat, správní orgán musel nejprve formálně pokračovat v řízení podle § 65 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“), a stěžovatelku o tom vyrozumět. Teprve poté mohl řízení zastavit. Vydání usnesení o zastavení řízení v době, kdy bylo řízení přerušeno, je podle ní nezákonné, protože zastavení není úkonem směřujícím k odstranění důvodů přerušení. Stěžovatelka tvrdí, že městský soud nesprávně směšuje oba významy pojmu „pokračování v řízení“ a že absence vyrozumění jí znemožnila reagovat, například navrhnout další přerušení řízení. Tímto byla zkrácena na svých procesních právech a postup stavebního úřadu i městského soudu je výsledkem nesprávného právního posouzení.

Nesplnění podmínky pro pokračování řízení

[7] Stěžovatelka dále namítá, že v dané věci nebyla splněna podmínka pro pokračování společného řízení, protože neuplynula lhůta, do jejíhož skončení bylo řízení přerušeno. Stavební úřad totiž řízení přerušil do okamžiku uplynutí 10 dnů od právní moci meritorního rozhodnutí vydaného ÚMČ Praha 17, odborem životního prostředí a dopravy ve vodoprávním řízení vedeném pod sp. zn. S-ÚMČP17 013812/2013. Takové rozhodnutí však nikdy vydáno nebylo, místo něj bylo vydáno pouze závazné stanovisko, navíc jiným úřadem (Úřadem městské části Praha 6 – „ÚMČ Praha 6“), takže stanovená lhůta fakticky nemohla uplynout. Podle stěžovatelky byl správní orgán svým usnesením o přerušení řízení vázán a nemohl v řízení pokračovat ani je zastavit, dokud tato lhůta neuplynula. Pokud se ukázalo, že stanovený konec lhůty je neuskutečnitelný, měl být postup řešen prohlášením nicotnosti usnesení, nikoli jeho ignorováním.

[8] Stěžovatelka odmítá výklad městského soudu, který považoval lhůtu za skončenou doručením závazného stanoviska ÚMČ Praha 6. Podle něj jde o nepřipustný výklad správního aktu v neprospěch účastníka řízení, protože usnesení stavebního úřadu určilo konec lhůty zcela konkrétně – právní mocí rozhodnutí ve vodoprávním řízení – a tento text nelze nahrazovat jiným obsahem. Pokud by byl výklad správních aktů vůbec přípustný, měl by se řídit zásadou interpretace ve prospěch účastníka řízení.

[9] Stěžovatelka zdůraznila, že neusiluje o trvalé přerušení řízení, ale o předvídatelný postup správních orgánů a vyrozumění o pokračování řízení, aby mohla reagovat, například navrhnout nové přerušení. Důvody přerušení podle ní nadále trvají, protože podklady nebylo možné opatřit pro nečinnost jiných orgánů. Závěr městského soudu, že řízení bylo přerušeno do uplynutí 10 dnů od doručení závazného stanoviska ÚMČ Praha 6, je proto nesprávný a odporuje jak textu usnesení, tak zásadě právní jistoty účastníků.

Trvající důvod přerušení územního řízení

[10] Stěžovatelka namítá, že důvod přerušení územního řízení nadále trval. I kdyby totiž uplynula lhůta, do jejíhož skončení bylo řízení přerušeno, mohla by navrhnout jeho nové přerušení, pokud by byla o pokračování vyrozuměna. Podle ní nebylo řízení přerušeno do odpadnutí překážky, ale do uplynutí lhůty stanovené na 10 dnů od právní moci rozhodnutí

ve vodoprávním řízení. Takové rozhodnutí však nikdy vydáno nebylo, takže stanovená lhůta nemohla uplynout. Překážkou bylo nedoplnění podkladů, které stěžovatelka nemohla opatřit pro průtahy jiných správních orgánů a tato překážka trvá dodnes.

[11] Stěžovatelka namítá, že stavební úřad postupoval nezákonně, když vydal prvoinstanční usnesení o zastavení řízení, aniž by lhůta skončila a aniž by ji vyrozuměl o pokračování. Zastavení přerušeno řízení není úkonem směřujícím k odstranění důvodů přerušování, a proto k němu lze přistoupit až po pokračování v řízení. Podle ní tak správní orgán řízení fakticky obnovil, aniž k tomu měl podmínky, a tím jí znemožnil uplatnit právo navrhnout nové přerušování.

[12] Stěžovatelka uzavřela, že prvoinstanční i druhoinstanční rozhodnutí jsou nezákonná, protože řízení bylo zastaveno před uplynutím stanovené lhůty. Pokud by lhůta skutečně uběhla, mohla by žádat o nové přerušování pro přetrvávající důvod, což jí bylo nevyrozuměním o pokračování řízení znemožněno. Názor městského soudu, že řízení nepokračovalo, jelikož neodpadla překážka, je podle ní nesprávný, neboť řízení nebylo přerušeno do odstranění překážky, ale do uplynutí konkrétní lhůty.

Nepředložení dalších podkladů žádosti

[13] Stěžovatelka dále namítá, že územní řízení nemělo být zastaveno pro nepředložení dalších podkladů, protože klíčový podklad – povolení připojení jejích pozemků na místní komunikaci Nedašovská – dosud nebyl vydán nikoli její vinou, ale v důsledku průtahů správních orgánů. Podle ní je třeba rozlišovat situace, kdy žadatel nepředloží podklady, které si může opatřit sám, a kdy nepředloží podklady, jejichž vydání závisí na jiném správním orgánu. V druhém případě nelze nečinnost či průtahy těchto orgánů přičítat žadateli k tíži a řízení zastavit.

[14] Stěžovatelka zdůrazňuje, že o povolení připojení požádala již v roce 2016, avšak řízení dosud neskončilo. Podle ní jde o záměrnou nečinnost ÚMČ Praha 17, který se aktivně snaží bránit dopravnímu napojení jejích pozemků prostřednictvím různých opatření obecné povahy, jež soudy opakovaně rušily. Naopak v řízení o povolení připojení je ÚMČ Praha 17 nečinný, přestože navrhované řešení je podle závazného stanoviska policie plně vyhovující a žádné důvody pro zamítnutí neexistují.

[15] Stěžovatelka poukazuje na to, že žalovaný jako nadřízený orgán nečinnost ÚMČ Praha 17 toleruje a sám se na ní podílí, a že ani zásah Ministerstva dopravy, které se mu v roce 2022 omluvilo za průtahy, nevedl k nápravě. Za této situace podle ní nelze spravedlivě požadovat, aby opatřovala další podklady, které by mezitím mohly pozbyt platnosti, když řízení o povolení připojení trvá již devět let a jeho konec je v nedohlednu. Proto zastavení územního řízení pro nepředložení jiných podkladů považuje za nezákonné.

Souhlas vlastníka s umístěním stavby

[16] K umístění stavby není dle stěžovatelky třeba souhlas vlastníka pozemků – hlavního města Prahy, jelikož k vybudování sjezdu z komunikace Nedašovská a přípojek technické

pokračování

infrastruktury může být dán účel vyvlastnění. Podle ní stavební zákon výslovně stanoví, že pokud lze pozemek vyvlastnit, není nutné předkládat smlouvu ani souhlas vlastníka. Účel vyvlastnění je přitom dán i pro zřízení přípojek či nezbytného přístupu, což vyplývá z § 170 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona („stavební zákon“). V takových případech by vyvlastnění spočívalo jen ve zřízení věcného břemene, které vlastníka silničního pozemku zatěžuje minimálně, zatímco chrání práva vlastníka stavebního pozemku, k němuž přípojky směřují.

[17] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 15. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 4211/201 – *stěžovatelka měla zřejmě na mysli rozsudek sp. zn. 22 Cdo 4211/2011*), která tento výklad podporuje, a zdůrazňuje, že stavební úřad nemůže předjímat výsledek vyvlastňovacího řízení – může pouze posoudit, zda účel vyvlastnění může být dán. Jakmile taková možnost existuje, nesmí podle § 86 odst. 3 stavebního zákona vyžadovat souhlas vlastníka. Připomíná i občanskoprávní úpravu nezbytné cesty, kterou lze povolit i pro budoucí stavbu.

[18] Podle stěžovatelky je proto názor městského soudu, že vyvlastnění je výjimečný prostředek a souhlas vlastníka je nezbytný, nesprávný, a navíc nedostatečně odůvodněný. Vypořádání této námitky tak podle ní hraničí s nepřezkoumatelností.

[19] V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že územní řízení nemělo být zastaveno pro nepředložení souhlasu městské části Praha-Zličín s umístěním stavby na pozemcích vlastněných hlavním městem Prahou, protože tento souhlas mohl vydat i samotný vlastník – hlavní město Praha. Podle ní tedy není rozhodné, která z těchto entit by byla oprávněna souhlas poskytnout, jelikož z předchozích důvodů nelze řízení zastavit pro absenci souhlasu vlastníka vůbec, případně zatím. Z tohoto důvodu považuje stěžovatelka otázku, kdo je k udělení souhlasu příslušný, za nadbytečnou a zdůrazňuje, že napadený rozsudek musí být zrušen bez ohledu na to, zda souhlas mělo vydat hlavní město Praha nebo městská část Praha-Zličín.

Porušení zásady legitimního očekávání

[20] Postup správních orgánů porušil legitimní očekávání stěžovatelky. Připomíná, že stavební úřad již v roce 2014 územní řízení zastavil, avšak žalovaný toto rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že doplnění podkladů jí znemožnil postup jiných správních orgánů, jejichž řízení nemohla ovlivnit. Tehdy žalovaný výslovně uznal, že tato okolnost je důvodem pro prodloužení lhůty a že stavební úřad musí žádosti vyhovět. V nynější věci však žalovaný prvoinstanční usnesení potvrdil, ačkoli stěžovatelka stále nemohla předložit povolení připojení svých pozemků na komunikaci Nedašovská právě kvůli průtahům ÚMČ Praha 17.

[21] V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgány musí dbát na to, aby v obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle ní je ochrana legitimního očekávání jednou ze základních zásad správního práva. Rozdíl, který městský soud spatřoval v tom, že v roce 2014 stěžovatelka požádala o prodloužení lhůty, zatímco nyní nikoli, není podstatný – překážkou zastavení řízení je samotná skutečnost, že odstranění vad žádosti brání postup správních orgánů, a ta působí bez ohledu na podání žádosti o prodloužení.

[22] Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že se nemá jak efektivně bránit průtahům v řízení o povolení připojení, protože nadřízený orgán – žalovaný – nečinnost ÚMČ Praha 17 toleruje a sám se na ní podílí. Ani Ministerstvo dopravy nečinnost neodstranilo. Zahájení řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti by podle ní bylo sice teoreticky možné, ale prakticky neúčinné, protože správní orgány by našly jiné způsoby, jak průtahy prodlužovat.

[23] Stěžovatelka proto namítá, že městský soud nečinnost ÚMČ Praha 17 bagatelizoval a jeho argumentace byla mimoběžná. Podle ní tím soud fakticky protežoval žalovaného, a napadený rozsudek je proto nezákonný.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a vady řízení

[24] Poslední kasační námitkou stěžovatelka zpochybňuje přezkoumatelnost napadeného rozsudku a dále namítá vady řízení před městským soudem. Tvrdí, že její pátá žalobní námitka byla soudem vypořádána jen částečně a hlavní argument zůstal zcela opomenut. Podstatou této námítky bylo, že dokud stěžovatelka nemůže odstranit vady žádosti z důvodu nezákonných průtahů správních orgánů při vydávání podkladových rozhodnutí, nelze územní řízení zastavit pro nepředložení dalších podkladů. I kdyby totiž všechny ostatní podklady doplnila, řízení by muselo být stejně zastaveno, protože klíčové povolení připojení jejích pozemků na komunikaci Nedašovská jí správní orgány znemožňují získat. Městský soud se však podle stěžovatelky soustředil jen na jeden příklad chybějícího podkladu a hlavní argument přehlédl.

[25] Stěžovatelka dále vytýká soudu, že zcela opomenul její vyjádření ze dne 26. 1. 2025, v němž doplnila argumentaci k již uplatněným žalobním námitkám v reakci na podání žalovaného. Podle ní tím soud ignoroval aktuální podobu žalobních námitek, což minimálně hraničí s nepřezkoumatelností rozsudku.

[26] Městský soud tak dle stěžovatelky nevypořádal hlavní argument její páté námítky a zároveň opomenul její doplňující vyjádření. Uzavírá proto, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a řízení před městským soudem je stiženo vadou, která mohla vést k nezákonnému rozhodnutí.

[27] **Žalovaný** navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Ve vyjádření se plně ztotožnil se závěry městského soudu, podle kterých stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, když po marném uplynutí lhůty pro doplnění podkladů zastavil řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K pokračování v řízení by stavební úřad mohl přistoupit, pouze pokud by žádost stěžovatelky věcně posuzoval, k tomu však v projednávané věci nedošlo. Stěžovatelka požadované podklady žádosti ve stanovené lhůtě nedoplnila a současně nepožádala o prodloužení lhůty. Její námitka, že měla být informována o hrozícím zastavení řízení, nemá oporu v právní úpravě. Úvaha, že by stavební úřad musel vyhovět žádosti stěžovatelky o další přerušení řízení, je nesprávná, stavební úřad má možnost, nikoli povinnost, k takovému návrhu přihlídnout. Vzhledem k více než desetileté nečinnosti stěžovatelky při doplnění žádosti však takový postup úřadu předpokládat nelze.

pokračování

[28] Stěžovatelka dle žalovaného nesprávně interpretuje judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 10/2016-48, jasně uvedl, že po uplynutí lhůty stanovené ve výzvě k odstranění vad nelze v řízení pokračovat, pokud podklady nebyly doplněny. Zákodárce zvolil přísné podmínky proto, že žadateli nic nebrání podat novou žádost a tím zahájit nové řízení, ve kterém může odstranit všechny vady předchozí žádosti.

[29] Námitka stěžovatelky týkající se „úřední šikany“ je neopodstatněná. Žalovaný k tomuto uvedl, že odbor stavebního řádu je nadřízený pouze stavebním úřadům městských částí, nikoli silničním správním úřadům, a proto nemá kompetenci zasahovat do jejich činnosti. Postupy silničního správního úřadu nejsou předmětem tohoto kasačního přezkumu.

[30] Žalovaný dále opouje námitce, dle níž je požadavek stavebního úřadu doložit souhlas vlastníka záměrem dotčeného pozemku neoprávněný. Jedná se o požadavek oprávněný, protože vyvlastnění podle § 170 odst. 2 stavebního zákona není v daném případě možné. Judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 9. 2017, č. j. 5 As 191/2016-52) potvrzuje, že přístup k majetku přes cizí pozemek se má primárně řešit soukromoprávními prostředky – zřízením věcného břemene nebo nezbytné cesty dle občanského zákoníku, případně dohodou. Zákon o vyvlastnění (§ 3 odst. 1) preferuje dosažení účelu vyvlastnění právě těmito prostředky.

[31] Úspěšná nemůže být dle žalovaného ani námitka legitimního očekávání stěžovatelky. Ačkoli žalovaný vyhověl prvnímu a včasnému požadavku stěžovatelky na prodloužení lhůty, nelze z tohoto postupu dovozovat legitimní očekávání do budoucna. Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu) se vztahuje na rozhodování ve věci, nikoli na procesní usnesení. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (rozsudek ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 10/2016-48) zdůraznil, že přísné podmínky pro zastavení řízení jsou odůvodněny tím, že žadatel může kdykoli podat novou žádost a vady odstranit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout i z úřední povinnosti, jak bude podrobněji rozvedeno níže.

[33] Kasační stížnost je důvodná.

[34] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že společné řízení bylo stavebním úřadem zastaveno, neboť stěžovatelka ve stanovené lhůtě do 30. 6. 2014 nedoložila a) pravomocné rozhodnutí vodoprávního úřadu o udělení souhlasu dle § 17 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, b) pravomocné rozhodnutí silničního správního úřadu o připojení nemovitosti k pozemní komunikaci dle § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, c) stanovisko EIA (jeho nezbytnost byla dovozena ve zjišťovacím řízení vedeném

Ministerstvem životního prostředí), d) závazné stanovisko odboru životního prostředí žalovaného a e) doklad či smlouvu prokazující právo provést stavbu na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví žadatele [§ 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], případně souhlas těchto vlastníků (§ 86 odst. 3 stavebního zákona).

[35] Kasační námitky stěžovatelky tvoří pět okruhů (i) absence vyrozumění o pokračování společného řízení a trvání důvodu přerušení řízení, (ii) neuplynutí lhůty, po kterou bylo řízení přerušeno, (iii) nepřezkoumatelnost, (iv) nepředložení dalších podkladů žádosti nikoli vinou stěžovatelky, (iv) vyvlastnění jako alternativa souhlasu vlastníka záměrem dotčeného pozemku a (v) porušení zásady legitimního očekávání.

[36] Z povahy věci se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou *nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*, ke které by byl povinen přihlídnout i z úřední povinnosti.

[37] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů, protože městský soud podle ní opomenul podstatu páté žalobní námitky: *pokud trvají nezákonné průtahy správních orgánů při vydávání podkladových aktů (zejm. povolení připojení na komunikaci Nedašovská), nelze řízení zastavit pro nedoplnění dalších podkladů a stěžovatel tyto podklady může opatřovat až do okamžiku vydání správních aktů, při jejichž vydání dochází k průtahům*. I při doplnění ostatních náležitostí by totiž řízení stejně ztroskotalo na nečinnosti správních orgánů. Soud se podle stěžovatelky omezil jen na dílčí příklad (stanovisko EIA) a zcela opomenul její podrobné vyjádření ze dne 26. 1. 2025, jímž rozvinula již uplatněné námitky. Tím měl vzniknout jednak deficit odůvodnění, jednak jiná vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[38] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský (zde městský) soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). K zásahu kasačního soudu povede i vada řízení před soudem, pokud mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zda taková vada vliv na zákonnost rozsudku měla, je třeba vždy posoudit dle konkrétních okolností dané věci.

[39] Napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů netrpí. Městský soud se uvedenou námitkou zabýval pod bodem 102 rozsudku, v jehož rámci odkázal na vypořádání předchozí obdobné námitky (body 98-101), podle níž mělo dojít k dalšímu přerušení řízení, neboť stále probíhalo řízení vedené ÚMČ Praha 17 (řízení o povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci). Tuto námitku důvodnou neshledal, neboť stěžovatelka kromě stanoviska EIA nedoložila závazné stanovisko vodoprávního úřadu ze dne 15. 6. 2022, které již měla k dispozici, ani žádný další

pokračování

z požadovaných dokladů a současně nepožádala o prodloužení lhůty. Městský soud dále pod bodem 99 konstatoval, že marným uplynutím lhůty stanovené v rozhodnutí o prodloužení lhůty ze dne 1. 10. 2014 nedošlo k pokračování řízení, neboť nikdy neodpadla překážka řízení, a tudíž nemohlo dojít ani k jeho novému přerušení z důvodu dosud probíhajícího řízení o povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci. Pokud stěžovatelka usilovala o další přerušení společného řízení, měla o toto přerušení požádat před uplynutím stanovené lhůty, jako to učinila již v předchozím řízení. Pod bodem 115 napadeného rozsudku pak městský soud dále doplnil, že pokud v souvisejících řízeních docházelo k průtahům, mohla stěžovatelka v rámci těchto řízení uplatnit prostředky, které právní předpisy stanoví na ochranu proti nečinnosti.

[40] Jakkoli tedy městský soud výslovně nereagoval na žalobní tvrzení, podle kterého lze podklady rozhodnutí opatřovat až do okamžiku vydání správních aktů, při jejichž vydání dochází k průtahům, z výše shrnutých částí odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, jak o této skutečnosti městský soud uvažil.

[41] Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani stěžovatelkou tvrzená vada řízení, která měla spočívat v tom, že městský soud oslyšel rozhojnění uvedené žalobní námitky v doplnění ze dne 26. 1. 2025. V tomto doplnění stěžovatelka zmíněnou pátou žalobní námitku rozvinula – poukázala na to, že v důsledku dlouhodobé šikany ÚMČ Praha 17 a žalovaného v řízení o povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci je nepředloženi jakýchkoli dalších podkladů stěžovatelkou irelevantní. Stěžovatelka dále pro úplnost popsala genezi řízení týkajícího se stanoviska EIA, ze které plyne, že vyjádření příslušného stavebního úřadu, které je náležitostí oznámení záměru a kterým byl konstatován soulad záměru s Územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy, bylo usnesením ÚMČ Praha 17 zrušeno. Stěžovatelka následně řízení EIA ukončila z důvodu průtahů řízení o povolení připojení nemovitosti k pozemní komunikaci, v jejichž důsledku by stanovisko EIA mohlo pozbyt platnosti. Městský soud však poté rozhodnutí ÚMČ Praha 17 týkající se připojení k pozemní komunikaci zrušil.

[42] Stěžovatelce lze přisvědčit, že se městský soud k tomuto doplnění v odůvodnění napadeného rozsudku nevyjádřil, z obsahu tohoto odůvodnění je ale zřejmé, že pokrývá i doplněním rozhojňovanou argumentaci. Městský soud popsal, že stěžovatelka měla před uplynutím stanovené lhůty požádat o její prodloužení, přičemž v rámci řízení týkajících se podkladů žádosti měla možnost využít zákonné prostředky na ochranu proti nečinnosti správních orgánů. Z tohoto důvodu nelze dospět k závěru, že by opomenutí doplněné argumentace městským soudem bylo vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Absence vyrozumění o pokračování společného řízení

[43] Nejvyšší správní soud se dále věnoval namítanému pochybení městského soudu, který podle stěžovatelky nesprávně posoudil postup stavebního úřadu, jež přerušené řízení zastavil, aniž nejprve rozhodl o jeho pokračování. Stěžovatelka tvrdila, že tím byla zkrácena na svých procesních právech, neboť pokud by o pokračování řízení byla vyrozuměna, navrhla by jeho další přerušení. Kasační soud k této námitce předdesílá, že otázka správnosti stanovení lhůty k doplnění žádosti a jejího výkladu bude řešena níže, a proto v rámci vypořádání této námitky vychází z předpokladu, že lhůta byla určena nepochybně.

[44] Vzhledem k tomu, že s uvedenou námitkou obsahově úzce souvisí i navazující námitka týkající se trvání důvodu přerušení řízení, na který by se stěžovatelka mohla odkázat v rámci nové žádosti o přerušení řízení, pokud by byla o pokračování v řízení vyrozuměna, vypořádá Nejvyšší správní soud tyto námitky společně.

[45] Městský soud dospěl k závěru, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro pokračování v řízení – neodpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, neboť stěžovatelka nedoložila požadované doklady. Pokračování společného řízení nebylo možné, neboť pro to nebyly splněny podmínky. Po marném uplynutí lhůty, po kterou bylo řízení přerušeno, proto stavební úřad správně přistoupil k zastavení společného řízení.

[46] Z obsahu spisové dokumentace vyplývá, že řízení o žádosti stěžovatelky stavební úřad dne 11. 7. 2013 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušil a stěžovatelku vyzval k doplnění podkladů žádosti ve lhůtě do 31. 12. 2013. Dne 20. 12. 2013 požádala o další prodloužení lhůty k doplnění podkladů, a to do 30. 7. 2014. Této žádosti stavební úřad vyhověl usnesením ze dne 13. 1. 2014, lhůtu prodloužil do požadovaného termínu. Dne 30. 6. 2014 stěžovatelka požádala o další prodloužení lhůty, a to *do 10ti dnů od právní moci rozhodnutí, jímž bude skončeno řízení vedené vodoprávním úřadem*. Tuto žádost stavební úřad dne 4. 7. 2014 zamítl a řízení usnesením z téhož dne zastavil. Obě tato rozhodnutí žalovaný dne 11. 8. 2014 zrušil a věc vrátil k pokračování společného řízení. Usnesením ze dne 1. 10. 2014 stavební úřad prodloužil lhůtu k doplnění podkladů žádosti, a to **do 10 dnů od právní moci rozhodnutí, jímž bude skončeno řízení vedené ÚMČ Praha 17, odborem životního prostředí, o udělení souhlasu dle § 17 zákona o vodách**. Součástí usnesení je poučení o tom, že v případě, kdy ve stanovené lhůtě nebudou nedostatky žádosti odstraněny, bude stavební úřad postupovat dle stavebního zákona a správního řádu. Stavební úřad následně zjistil, že stěžovatelce byl k jejímu odvolání rozhodnutím odboru životního prostředí žalovaného ze dne 15. 6. 2022 udělen souhlas dle § 17 vodního zákona, ten byl stěžovatelce doručen dne 17. 6. 2022. Usnesením ze dne 31. 1. 2023 stavební úřad společné řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil pro neodstranění vad žádosti (viz bod 34 tohoto rozsudku), které bránily pokračování v řízení.

[47] Podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu *správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2*.

[48] Podle § 64 odst. 4 správního řádu *řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při postupu podle odstavců 2 a 3 správní orgán při určení doby přerušení přihlíží k návrhu účastníka*.

[49] Podle § 65 odst. 2 správního řádu *správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu*.

[50] Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *správní orgán řízení o žádosti zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.

pokračování

[51] Z dikce citovaných ustanovení vyplývá, že v řízení lze pokračovat pouze v případě, kdy odpadne překážka, pro kterou bylo přerušeno. Pokud k odstranění této překážky – podstatné vady žádosti – nedojde, řízení se zastaví. Prostým jazykovým výkladem dotčených ustanovení lze dospět k závěru, že správní orgán není povinen v případě neodstranění podstatných vad žádosti bránících jejímu věcnému posouzení účastníky řízení o pokračování řízení vyvozovat a až následně řízení zastavit. Pokračování řízení je totiž navázáno pouze na situaci, kdy odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. *A contrario* v řízení nelze pokračovat, pokud překážka odstraněna není – pro pokračování řízení nejsou splněny podmínky (shodně NSS v městském soudem citovaných rozsudcích ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016-48, bod 18 a ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 107/2018-30).

[52] V projednávané věci byla touto překážkou absence dokumentace nezbytné pro věcné posouzení žádosti o vydání společného rozhodnutí. Ta odstraněna nebyla, a proto městský soud dospěl ke správnému závěru o nesplnění podmínek pro pokračování řízení ve smyslu citovaného § 65 odst. 2 správního řádu. Pokud stavební úřad ve společném řízení nepokračoval (tedy nečinil úkony směřující k věcnému posouzení žádosti), z logiky věci nebyl povinen o tomto pokračování stěžovatelku vyvozovat.

[53] Jde-li o tvrzení stěžovatelky, podle kterého řízení nelze po dobu jeho přerušení zastavit, neboť zastavení řízení není úkonem směřujícím k odstranění důvodu přerušení řízení, Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou souhlasí v tom, že po dobu přerušení řízení činí správní orgán a účastníci jen úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Stěžovatelka však opomíjí, že v jejím případě k zastavení řízení došlo až poté, co dle stavebního úřadu uplynula lhůta, po kterou bylo řízení přerušeno a v rámci které byla povinna podklady doplnit. Po uplynutí této lhůty měl stavební úřad v návaznosti na součinnost stěžovatelky dvě možnosti, a to buď v řízení pokračovat, tj. činit úkony směřující k věcnému posouzení žádosti a o tomto postupu vyrozumět účastníky, nebo řízení zastavit z důvodu neodstranění vad věcnému posouzení bránících, což v nynější věci učinil. Podstatné je, že řízení bylo přerušeno pouze po stanovenou dobu a k vydání rozhodnutí o zastavení řízení došlo až po jejím uplynutí, nešlo tedy o úkon, k němuž by stavební úřad nebyl oprávněn.

[54] Přisvědčit stěžovatelce nelze ani v tom, že stavební úřad byl povinen ji o svém záměru řízení zastavit vyrozumět. Stavební úřad svou poučovací povinnost splnil, když v odůvodnění usnesení o prodloužení lhůty k předložení podkladů stěžovatelku zpravil o následcích jejich včasného nedodání. Stěžovatelka na základě tohoto poučení měla povědomí o tom, že řízení bude po marném uplynutí lhůty zastaveno, a měla možnost před uplynutím stanovené lhůty požádat o její prodloužení v souladu s § 39 odst. 2 správního řádu, jako to ostatně již několikrát předtím udělala. Na svém právu takovou žádost podat proto stavebním úřadem zkrácena nebyla.

Nesplnění podmínky pro pokračování řízení

[55] Stěžovatelka dále namítá, že lhůta, v jejímž rámci měla žádost doplnit, byla stanovena nesprávně, a její konec proto nikdy nemohl nastat. Městský soud stejně jako žalovaný postupoval v neprospěch stěžovatelky, pokud lhůtu stanovenou k provedení úkonu a formulovanou „do 10-ti dnů od právní moci rozhodnutí, jímž skončeno řízení ve věci udělení

souhlasu dle § 17 vodního zákona“ vyložil jako 10ti denní lhůtu od doručení závazného stanoviska vydaného vodoprávním úřadem.

[56] Podle § 39 odst. 1 správního řádu *správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.*

[57] Podle § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, *pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin; v pochybnostech se za počátek lhůty považuje den následující po dni, o němž je jisto, že skutečnost rozhodující pro počátek běhu lhůty již nastala.*

[58] Nejvyšší správní soud shledal námitku důvodnou. Řízení vedené podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona je řízením o vydání souhlasu vodoprávního úřadu ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů. Povahou souhlasu vodoprávního úřadu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 4. 9. 2014, č. j. 3 As 130/2013-56, v němž uvedl, že jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Byť kasační soud tento závěr učinil ve vztahu k souhlasu dle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona (ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích), nepochybně jej lze vztáhnout na všechny souhlasy uvedené ve výčtu § 17 odst. 1 vodního zákona, neboť jde o totožné instituty vztahující se jen k různým záměrům ovlivňujícím vodní poměry.

[59] Podle § 149 odst. 1 věty první správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*

[60] Z uvedeného vyplývá, že souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona není správním rozhodnutím, a nenabývá tak právní moci, což uznal i městský soud. Pokud tedy usnesení o prodloužení lhůty k provedení úkonu určilo lhůtu k doplnění žádosti tak, že ji vymezilo jako 10denní plynoucí od právní moci rozhodnutí, jímž bude skončeno řízení o udělení souhlasu dle § 17 vodního zákona, pak se jedná o lhůtu stanovenou nesprávně. Zmiňované řízení o udělení souhlasu vodoprávním úřadem nikdy nebylo (a ani nemohlo být) ukončeno pravomocným rozhodnutím, nýbrž závazným stanoviskem v podobě souhlasu. Nadto je třeba stěžovatelce přisvědčit i v tom, že dotčeným vodoprávním úřadem, o jehož souhlas bylo žádáno, nebyl odbor výstavby ÚMČ Praha 17, nýbrž odbor výstavby ÚMČ Praha 6, jak plyne z obsahu správního spisu.

[61] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentaci městského soudu, který uvedenou vadu překlenul poukazem na smysl institutu stanovení lhůty k odstranění vad a na to, že byt byla lhůta stanovena nesprávně, stalo se tak k výslovnému návrhu stěžovatelky. Jakkoli je pravdou, že stěžovatelčina žádost o prodloužení lhůty k doplnění podkladů pro rozhodnutí obsahově zcela koresponduje s výrokem usnesení o prodloužení lhůty, nelze z toho dovozovat zhojení protiprávního stavu. Správní orgán sice při určení doby přerušení řízení přihlíží k návrhu účastníka (§ 64 odst. 4 správního řádu), je však povinen vždy jednat v souladu se zákonem, nikoli takový návrh nekriticky přejímat. Pochybení stavebního úřadu nelze klást k tíži stěžovatelky, a vykládat tak plynutí lhůty v její neprospěch, přestože jej

pokračování

sama v žádosti o její prodloužení nesprávně formulovala. Proto měl stavební úřad přistoupit k vydání nového rozhodnutí o prodloužení doby přerušení řízení a stanovit ji tak, aby odpovídala povaze výsledného aktu vodoprávního řízení a bylo bezpochyby zřejmé, kdy nastane její konec a že skutečně může nastat.

[62] Taková jistota však v nynější věci s ohledem na povahu závazného stanoviska vodoprávního úřadu i jeho místní příslušnost nepanovala. Ostatně ani městský soud přesvědčivé odůvodnění ohledně konce doby přerušení nenabízí, když v bodě 96 uvádí, že nastane *10 dní ode dne vydání souhlasu, resp. ode dne jeho doručení stěžovatelce*. Časové rozmezí mezi vydáním souhlasu a jeho doručením stěžovatelce však může být v závislosti na úspěšnosti tohoto doručení značné.

[63] Nejvyšší správní soud k této námitce uzavírá, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť nesprávně posoudil otázku určitosti stanovení konce časového intervalu, v němž měla stěžovatelka splnit svou povinnost doplnit žádost o vydání společného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že tento interval nikdy neskončil (neboť kvůli chybnému parametru určení jeho konce ani skončit nemohl), nenastal důvod pro zastavení společného řízení.

Nepředložení dalších podkladů žádosti

[64] Další kasační námitka míří na neoprávněnost zastavení řízení z důvodu nepředložení ostatních podkladů žádosti za situace, kdy klíčový podklad – povolení připojení stěžovatelčiných pozemků na místní komunikaci Nedašovská – dosud nebyl vydán nikoli její vinou, ale v důsledku průtahů správních orgánů. Po stěžovatelce v takovém případě nelze spravedlivě požadovat jejich předložení, neboť hrozí, že v mezidobí pozbydou platnosti.

[65] Podle městského soudu bylo povinností stěžovatelky požádat před uplynutím lhůty k doplnění podkladů o její prodloužení. V případě průtahů v řízeních, jejichž výstupem jsou tyto podklady, měla stěžovatelka možnost využít prostředků na ochranu proti nečinnosti správních orgánů.

[66] Stěžovatelce lze jistě přisvědčit v tom, že prodlevy v řízení, jejichž výstupy (vyjádření či stanoviska) jsou nezbytným podkladem společného řízení, mohou být zapříčiněny správními orgány. Nelze však odhlížet od toho, že je to z pozice žadatele o vydání územního rozhodnutí právě ona, kdo byl povinen podklady vymezené v § 86 odst. 2 stavebního zákona předložit již k žádosti. Pokud tak stěžovatelka neučinila, bylo nutné je opatřit v průběhu správního řízení. Za tím účelem bylo řízení k její žádosti opakovaně přerušováno. Městský soud správně uvedl, že stěžovatelka měla možnost před uplynutím stanovené lhůty požádat o další přerušení řízení, a to konkrétně do doby vydání rozhodnutí o připojení jejích pozemků na místní komunikaci – sama uvedla, že šlo o řízení, u něhož byl předpoklad, že bude trvat nejdéle. Ta však svou žádost o další přerušení řízení směřovala k okamžiku skončení vodoprávního řízení a stavební úřad jí vyhověl. Za tohoto stavu se nyní nemůže úspěšně dovolávat pochybení stavebního úřadu, který řízení po uplynutí stanovené lhůty pro nepředložení i dalších podkladů zastavil. To obzvlášť za situace, kdy souhlasem vodoprávního úřadu v době zastavení řízení již disponovala, ale nepředložila jej.

[67] S městským soudem lze souhlasit i v tom, že v případě prodlení správních orgánů v řízeních, jejichž výstupem je podklad nezbytný pro posouzení žádosti o vydání územního rozhodnutí, měla stěžovatelka možnost využít prostředky na ochranu proti nečinnosti správních orgánů (§ 80 správního řádu). Nelze přitom spekulativně předvídat (jak to činí stěžovatelka na str. 17 kasační stížnosti), že správní orgán bude i přes úspěšnost prostředků na ochranu proti nečinnosti nadále nečinným. Odhlédnout nelze ani od toho, že jak závazná stanoviska odboru životního prostředí a vodoprávního úřadu, tak stanovisko EIA (§ 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) lze při nezměněných podmínkách prodloužit (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76, č. 4642/2024 Sb.).

Souhlas vlastníka záměrem dotčeného pozemku

[68] Stěžovatelka dále namítá, že k umístění stavby není dle § 184a odst. 3 stavebního zákona třeba souhlas vlastníka pozemků hlavního města Prahy, jelikož k vybudování sjezdu z komunikace Nedašovská a přípojek technické infrastruktury může být dán účel vyvlastnění. Z toho dovozuje nesprávnost závěru městského soudu, který vyvlastnění označil za výjimečný prostředek a souhlas vlastníka za nezbytný. Uvedený závěr městského soudu je dle stěžovatelky nedostatečně odůvodněný.

[69] Městský soud k této námitce pod body 104–109 s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68, uvedl, že pro účely územního řízení musí stavební úřad posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O této předběžné otázce si stavební úřad sám učiní úsudek, aniž by tím předjímal výsledek případného vyvlastňovacího řízení. Z hlediska takového posouzení je rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona. Městský soud dospěl k závěru, že stavební úřad této své povinnosti dostál (poukázal na str. 7 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde stavební úřad výslovně poukázal na to, že záměr stěžovatelky není veřejně prospěšnou stavbou ve smyslu § 170 stavebního zákona), a ztotožnil se i s tím, že povinnost žadatele připojit k žádosti souhlas vlastníka dotčeného pozemku je stanovena právě proto, aby k vyvlastnění na základě § 170 stavebního zákona nedocházelo. K tomu městský soud doplnil, že jde o výjimečný prostředek, nikoli o běžný způsob realizace stavby v situaci, kdy stavebník nemá ke stavbě zajištěné potřebné pozemky.

[70] Nejvyšší správní soud nehledal popsané vypořádání stěžovatelčiny námitky nepřezkoumatelným. Z jeho obsahu je zřejmé, z jakých důvodů bylo nutné trvat na doložení souhlasu vlastníka záměrem dotčených pozemků a proč nebylo možné v případě stavebního záměru stěžovatelky přistoupit k vyvlastnění těchto pozemků bez dalšího.

[71] Jde-li o věcné posouzení této námitky, vzhledem k tomu, že stěžovatelka argumentaci městského soudu žádným dalším relevantním způsobem (nad rámec zmiňované nepřezkoumatelnosti) nezpochybňuje a pouze reprodukuje svou žalobní námitku, je tato část kasační stížnosti opřena o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s., a je proto nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

Porušení zásady legitimního očekávání

pokračování

[72] Stěžovatelka namítá, že legitimní očekávání nabyla na základě předchozího zrušujícího usnesení žalovaného ze dne 11. 8. 2014, v němž uznal, že doplnění podkladů jí bylo znemožněno v důsledku postupu správních orgánů. Městský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že šlo o odlišnou skutkovou situaci, neboť v tehdejšímu případě stěžovatelka před uplynutím lhůty požádala o její prodloužení a tomu vyhověno nebylo. S tím stěžovatelka nesouhlasí a uvádí, že překážka zastavení řízení v podobě nečinnosti dotčených správních orgánů působí bez ohledu na to, zda podala žádost o prodloužení lhůty k předložení podkladů či nikoli.

[73] Nejvyšší správní soud se i v této otázce s názorem městského soudu ztotožnil. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož *správní orgán dbá, [...] aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*

[74] Stěžovatelka legitimní očekávání dovozuje z předchozího postupu žalovaného, který na základě jejího odvolání zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, jímž bylo zastaveno řízení o stěžovatelčině žádosti z důvodu neodstranění vad této žádosti. Žalovaný dospěl k závěru, že doplnění žádosti bylo znemožněno nečinností správních orgánů. Uvedená situace je však skutkově odlišná od situace nyní řešené, neboť stěžovatelka v tomto případě nepožádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Jak přitom plyne z již shora citovaného § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, zastavení řízení je podmíněno jednak uplynutím lhůty stanovené k odstranění vad žádosti (v daném případě doplněním žádosti o nezbytné podklady), jednak neodstraněním těchto vad. Jakkoli lze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že neodstranění vad žádosti nelze klást k její tíži, pokud je zapříčiněno nečinností dotčených orgánů, nelze odhlédnout od druhé podmínky zastavení řízení, a sice od lhůty, která k odstranění vad žádosti byla určena. Pokud stěžovatelka byla srozuměna s tím, že tuto lhůtu nebude možné dodržet z důvodů na straně dotčených orgánů (nečinnost ÚMČ Praha 17 ve řízení o připojení záměru k pozemní komunikaci), měla požádat o její prodloužení. Jestliže tak neučinila, nemůže se nyní dovolávat legitimního očekávání plynoucího z případu, kdy o prodloužení lhůty požádala.

[75] Nejvyšší správní soud nadto připomíná, že *„správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“* (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Postup žalovaného, na nějž se stěžovatelka v souvislosti s touto zásadou odkazuje, nelze pod správní praxi zakládající legitimní očekávání podřadit. Jedná se o jediné rozhodnutí, které bylo vydáno na základě odlišné procesní aktivity stěžovatelky.

IV. Závěr a náklady řízení

[76] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však městskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že povaha věci umožňuje současně rozhodnout o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110

odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s., a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit k dalšímu řízení žalovanému (výrok II. tohoto rozsudku).

[77] Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku. V navazujícím řízení stěžovatelce poskytne novou lhůtu k provedení úkonu, jejíž konec bude nepochybně určen. Přihlédne přitom k eventuální navazující procesní aktivitě stěžovatelky, a především ke konkrétním okolnostem dané věci, zejména ke stěžovatelkou tvrzeným prodávám správního orgánu v řízení o žádosti o připojení stavebního záměru k pozemní komunikaci.

[78] Důvodně vynaložené náklady v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu (3 000 Kč). Stěžovatelka byla v řízení právně zastoupena, tudíž má právo na náhradu nákladů zastoupení, které tvoří odměna a náhrada hotových výdajů jejího zástupce. V řízení o žalobě byla odměna určena za dva úkony právní služby učiněné jejím zástupcem do 31. 12. 2024, konkrétně za (i) převzetí a přípravu zastoupení a (ii) sepis žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024], tedy celkem ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024), což je celkem 600 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024), proto se jeho odměna podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 6 800 Kč, tedy o 1 428 Kč. Celkem jde o částku 8 228 Kč.

[79] Odměna v řízení o žalobě byla dále určena za dva úkony právní služby učiněné zástupcem stěžovatelky od 1. 1. 2025 - podání ve věci samé ze dne 26. 1. 2025 a účast na jednání dne 29. 1. 2025, tj. 2 x 4 620 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) a g) ve spojení s § 9 odst. 5 a § 7 bodem 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025]. K tomu náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025) a DPH ve výši 2 129,40 Kč. Celkem jde o částku 12 269,40 Kč.

[80] Náklady řízení o žalobě tak představují částky 3 000 Kč + 8 228 Kč + 12 269,40 Kč, celkově tedy 23 497,40 Kč.

[81] Důvodně vynaložené náklady v řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost (5 000 Kč). Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena za jeden úkon právní služby, konkrétně za sepis kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025], tedy celkem ve výši 4 620 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025). Celkem tedy jde o 5 070 Kč a DPH ve výši 1 064,70 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti představují částku 11 134,70 Kč.

[82] Celková výše náhrady nákladů řízení činí v daném případě částku 34 632,10 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Pořízka, advokáta. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

pokračování

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

V Brně dne 19. prosince 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu