

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **UNIM spol. s r. o.**, se sídlem Všestudy 18, Veltrusy, zastoupena JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo náměstí 559/28, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2016, č. j. 024488/2016/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) GasNet, s. r. o.**, se sídlem Klíšská 940/86, Ústí nad Labem, zastoupena Mgr. Kamilem Stypou, advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, **II) S. N.**, a **III) A. N.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 48 A 34/2016 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Veltrusy (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 8. 7. 2015 na žádost osoby zúčastněné na řízení I) rozhodnutí o umístění stavby nazvané „Reko SKAO Všestudy“ na pozemcích p. č. X, X, X a X v k. ú. X u X. Jednalo se o rekonstrukci stanice katodické ochrany Všestudy. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítala, že k dané stavbě jako vlastník pozemku nedala souhlas. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 10. 2. 2016 zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji jako nedůvodnou zamítl.

[3] Krajský soud považoval rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné, i když jeho úvahy nebyly vedeny snadno srozumitelným způsobem, neboť nadbytečně odkazoval na irelevantní právní předpisy [občanský zákoník a zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“)]. Z odůvodnění však dle krajského soudu bylo zřejmé, že žalovaný stavbu považoval za distribuční soustavu podle § 2 odst. 2 písm. b) bodu 1. zákona č. 258/2000 Sb. o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon“). Následně vycházel z § 59 odst. 2 energetického zákona, z něhož dovodil, že pro takovou stavbu by v krajním případě mohl být pozemek žalobkyně vyvlastněn, což znamená, že podle § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) souhlas žalobkyně nemusel stavební úřad vyžadovat.

[4] Soud se dále neztotožnil s námitkou žalobkyně, že stavba nespadá pod žádný z pojmů definovaných v § 2 odst. 2 písm. b) energetického zákona. Stavba přímo souvisí s provozem plynovodů v příslušné oblasti, konkrétně slouží k jejich ochraně před korozí. Stavbu proto lze považovat za jeden ze souvisejících technologických objektů. Na podporu této argumentace soud odkázal na metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj a komentář k energetickému zákonu. Žalovaný proto správně uvedl, že pro účely této stavby lze vyvlastnit odpovídající věcná práva k pozemku žalobkyni dle § 59 odst. 2 energetického zákona. Soud dále uvedl, že zákon o elektronických komunikacích v dané věci nebyl aplikován, z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že jej užily pouze na podporu své argumentace, která však byla primárně založena na § 59 odst. 2 energetického zákona ve spojení s § 83 odst. 3 stavebního zákona. Správní orgány pouze poukázaly na podobnost s umisťováním veřejných komunikačních sítí, neboť § 104 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích obsahuje obdobný vyvlastňovací titul jako § 59 odst. 2 energetického zákona.

[5] K námitce stěžovatelky ohledně nesprávné interpretace § 86 odst. 2 a 3 stavebního zákona odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 – 40: „[S]*tavební zákon i ostatní právní předpisy předpokládají, že v případě staveb, pro které lze vyvlastnit, se nejprve rozhoduje o jejich umístění v územním řízení. … Pokud by mělo být o vyvlastnění rozhodnuto již před vydáním územního rozhodnutí, nedávalo by žádný smysl v územním řízení posuzovat, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Zákon by jednoduše uložil žadateli povinnost předložit v územním řízení předchozí rozhodnutí o vyvlastnění. Takto je ostatně koncipován § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění, podle něhož je k žádosti o vyvlastnění třeba připojit územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis a není-li stavební úřad, který je vydal,*

současně vyvlastňovacím úřadem. V okamžiku podání žádosti o vyvlastnění tudíž musí žadatel disponovat pravomocným územním rozhodnutím. Pravomocné územní rozhodnutí tak představuje předpoklad pro následné zahájení vyvlastňovacího řízení, což potvrdil ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud (z aktuálních rozhodnutí např. v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83, nebo ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29).“ Krajský soud uzavřel, že vzájemný vztah stavebního zákona a zákona o vyvlastnění je přesně opačný, než se domnívá žalobkyně. Nejprve je vydáno územní rozhodnutí a až následně rozhoduje vyvlastňovací úřad o omezení vlastnických práv k dotčenému pozemku. Na tom nic nemění ani skutečnost, že stavba nemusí vyžadovat stavební povolení či ohlášení a lze ji tak z pohledu veřejného práva realizovat již na základě rozhodnutí o jejím umístění. Absence příslušného soukromoprávního titulu totiž brání stavebníkovi v postavení stavby na cizím pozemku. Taková stavba by sice byla povolená, nicméně z hlediska soukromoprávního neoprávněná.

[6] Námitku, že stavební úřad měl při posuzování předběžné otázky vyvlastnění přednostně postupovat podle § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), posoudil krajský soud jako opožděně uplatněný nový žalobní bod. Nadto však dodal, že i kdyby byla uplatněna včas, nemohl by ji soud s ohledem na shora uvedené závěry posoudit jako důvodnou, neboť stavební úřad je oprávněn v řízení o umístění stavby sám posoudit možnost vyvlastnění pozemku jako otázku předběžnou [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu].

II. Kasační stížnost

[7] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka se domnívá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Sám krajský soud uvedl, že úvahy žalovaného nejsou vedeny srozumitelným způsobem. Krajský soud za žalovaného sám vysvětlil povahu stavby Reko SKAO, čímž nedovoleně dotvořil správní rozhodnutí, tak aby odpovídalo požadavkům na přezkoumatelnost. Žalovaný se totiž otázkou, zda může být tato stavba podřazena pod § 2 odst. 2 písm. b) bod 1 energetického zákona, nezabýval. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj, na kterou soud odkázal, není právně závazná a soud ji v rozsudku ani přesně neoznačil. Nepřezkoumatelností proto soud zatížil i vlastní rozhodnutí. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem soudu, že žalovaný nepostupoval podle zákona o elektronických komunikacích, neboť na něj výslovně odkazoval a neuváděl, že se jedná pouze o podpůrnou argumentaci.

[9] Stěžovatelka dále namítá, že výklad ustanovení § 86 odst. 2 a 3 stavebního zákona, který provedl krajský soud, je přípustný pouze tehdy, pokud po územním řízení bude následovat stavební řízení, ve kterém již stavebník musí předložit spolu se žádostí o vydání stavebního povolení právní titul, který jej opravňuje k realizaci stavby na pozemku třetí osoby. Tato zákonná povinnost tak má zabránit tomu, aby byly stavby na pozemcích třetích osob stavěny bez jejich souhlasu. Stavebník se nejdříve musí dohodnout s vlastníkem pozemku na soukromoprávní bázi, teprve poté může být vydáno stavební

povolení. Případ stěžovatelky je však odlišný, neboť pro předmětnou stavbu není vyžadováno stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Žadateli byly v územním rozhodnutí stanoveny podmínky, za jakých dojde k faktické realizaci stavby. Stavebníkovi nyní nic nebrání tomu, aby předmětnou stavu realizoval bez souhlasu stěžovatelky. Nebude muset dokládat existenci právního titulu či souhlasu stěžovatelky dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť stavební řízení nebude vedeno.

[10] Námitka, že stavební úřad nebyl oprávněn posoudit, zda se v případě stavby Reko SKAO jedná o stavbu, pro jejíž realizaci je možné provést vyvlastnění, byla dle názoru stěžovatelky důvodná a včasná, neboť se jednalo pouze o podrobnější rozvíjení námitky nesprávného výkladu § 86 odst. 2 a 3 stavebního zákona. K včasnosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 09. 2014, sp. zn. 8 Afs 107/2014, a ze dne 25. 06. 2014, č. j. 3 Ads 82/2013 - 30. Krajský soud se jí proto měl zabývat. Závěr soudu, že stavební úřad je oprávněn si tuto předběžnou otázku posoudit sám, je nepřezkoumatelný.

[11] O tom, zda je možné pozemek či stavbu vyvlastnit, může jako o předběžné otázce dle § 57 správního řádu rozhodnout pouze příslušný správní orgán, kterým je s ohledem na ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, obecní úřad obce s rozšířenou působností, nikoliv stavební úřad, tak jak tomu bylo do přijetí stavebního zákona. V případě stěžovatelky je takovým úřadem obecní úřad Kralupy nad Vltavou. K této problematice odkazuje stěžovatelka na komentář ke stavebnímu zákonu (MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 168 s.). Stavební úřad tak nemohl vydat územní rozhodnutí, neboť nedisponoval rozhodnutím o předběžné otázce, zda lze pozemek vyvlastnit. Krajský soud se tímto však vůbec nezabýval a proto řešenou právní otázku posoudil nesprávně.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zásadní důvody pro vydání rozhodnutí jsou v odůvodnění uvedeny, krajský soud je pouze pro větší srozumitelnost rozvedl, neodůvodňoval rozhodnutí namísto žalovaného. Ačkoliv žalovaný v odůvodnění uvedl odkaz na zákon o elektronických komunikacích, nestavěl na něm své rozhodnutí. Krajským soudem zmiňovaná metodika je součástí správního spisu, stěžovatelka se s ní tak mohla seznámit. Žalovaný dále uvádí, že § 86 odst. 3 stavebního zákona není nijak vázán na navazující stavební řízení a souhlasí se závěry krajského soudu.

[13] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že odůvodnění rozhodnutí musí být jasné, a není-li snadno srozumitelné, pak je nepřezkoumatelné. O nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného svědčí i nutnost obsáhlého doplnění odůvodnění ze strany krajského soudu. Stěžovatelka dále opakuje, že žalovaný bez dalšího na věc aplikoval zákon o elektronických komunikacích, ačkoliv to není možné.

[14] Uváděl-li krajský soud, že pokud by mělo proběhnout vyvlastnění před vydáním rozhodnutí o umístění stavby, nemusel by se stavební úřad zabývat otázkou, zda lze pozemek vyvlastnit, jde dle stěžovatelky o důkaz nesprávného právního posouzení, neboť stavební úřad není oprávněn se zabývat tím, zda lze pozemek vyvlastnit. Tato pravomoc přísluší vyvlastňovacímu úřadu. Vzhledem k tomu, že v průběhu územního řízení nebyla

položena předběžná otázka ve smyslu ustanovení § 57 správního řádu příslušnému vyvlastňovacímu úřadu, tak ani nebylo možné dospět k závěru, že pro dané řízení se nevyžaduje souhlas vlastníka pozemku, neboť pozemek je možné vyvlastnit.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť z konstantní judikatury plyne, že přezkoumá-li soud nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, zatíží svoje rozhodnutí též vadou nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 – 99). Stěžovatelka v této části namítala, že rozhodnutí žalovaného není srozumitelné, žalovaný na posouzení věci užil nesprávný zákon a krajský soud odůvodnění žalovaného neoprávněně dotvořil. S těmito námitkami se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[18] Krajský soud po posouzení rozhodnutí žalovaného uzavřel, že není nepřezkoumatelné. Uvedl, že ačkoliv jeho úvahy nebyly v rozhodnutí vedeny snadno srozumitelným způsobem, což bylo dáno zejména irelevantními odkazy na právní předpisy, je z něj jako celku zřejmé, proč rozhodl způsobem uvedeným ve výroku. Ačkoliv tedy krajský soud nepovažoval odůvodnění za snadno srozumitelné, nezaložilo to dle jeho názoru vadu nepřezkoumatelnosti tak, jak ji nyní interpretuje stěžovatelka. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že ačkoliv je žádoucí, aby správní rozhodnutí byla snadno srozumitelná a pochopitelná, na druhou stranu je třeba mít na paměti, že s tímto důvodem pro zrušení rozhodnutí je třeba zacházet obezřetně, neboť jeho aplikací se oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu s konečnou platností vyřešen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25). Nejvyšší správní soud je přesvědčen (i z důvodů vyjádřených níže), že nesnadná uchopitelnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného nedosáhla takové intenzity, aby zakládala jeho nepřezkoumatelnost. Jak totiž uvedl i krajský soud, z rozhodnutí žalovaného jsou stále seznatelné důvody jeho rozhodnutí.

[19] Jako neopodstatněnou musí Nejvyšší správní soud odmítnout námitku stěžovatelky, že krajský soud neoprávněně dotvořil rozhodnutí žalovaného, když provedl posouzení, zda může být předmětná stavba podřazena pod § 2 odst. 2 písm. b) bod 1 energetického zákona. Toto posouzení totiž provedl již stavební úřad v rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatelka takové hodnocení v odvolání nijak nerozporovala, nelze proto vytýkat žalovanému, že se touto otázkou již obšírně nezabýval. K žalobní námitce

správnost hodnocení stavebního úřadu ověřil až krajský soud a proto podrobněji vysvětlil, z jakého důvodu stavební úřad správně kvalifikoval předmětnou stavbu jako plynárenské zařízení dle výše uvedeného ustanovení energetického zákona. Nadto Nejvyšší správní soud připomíná, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, či rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80).

[20] Stejně tak nelze přisvědčit stěžovatelce, že by krajský soud nedostatečně identifikoval dokument Ministerstva pro místní rozvoj, na který odkazoval. V rámci rekapitulace správního spisu krajský soud uvedl, že žadatelka (osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření k odvolání stěžovatelky odkázala na dokument vydaný v listopadu 2014 Ministerstvem pro místní rozvoj, nazvaný jako „*Aktualizovaná metodická pomůcka pro oblast výkladu pojmů v plynárenství a vztahu mezi zákonem č. 458/2000 Sb., energetický zákon a zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon*“. Pro tento dokument krajský soud zavedl zkratku „metodická pomůcka MMR“, kterou posléze v dalším textu využil.

[21] Namítá-li dále stěžovatelka, že žalovaný na posouzení věci nesprávně užil zákona o elektronických komunikacích, i zde se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením krajského soudu. Z rozhodnutí žalovaného je jasně patrné, že vyvlastnění stavby umožňuje energetický zákon. Na straně 3 odůvodnění propojuje žalovaný § 86 odst. 3 stavebního zákona s § 59 odst. 2 energetického zákona. Skutečnost, že dále nadbytečně a nesprávně odkazuje též na § 104 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích, který též upravuje možnost vyvlastnění či omezení vlastnického práva pro určité druhy staveb, nezakládá ani nezákonnost, ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

[22] Stěžovatelka dále uváděla, že námitku týkající se nutnosti posouzení možnosti vyvlastnění jako předběžné otázky vyvlastňovacím úřadem, uplatnila včas. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud oprávněnou. V původní žalobě stěžovatelka uváděla: „*... pokud jde o případ, kdy lze pozemek vyvlastnit, musí stavebník dát podnět k vedení řízení o vyvlastnění či omezení vlastnického práva k pozemku a získat rozhodnutí správního orgánu, které bude následně představovat titul pro realizaci stavby na pozemku vlastníka. Územní řízení by tak mělo být přerušeno do doby, než stavebník takové rozhodnutí správního orgánu získá.*“ V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka dále uvedla, že otázka, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je otázkou předběžnou ve smyslu § 57 správního řádu a je oprávněn o ní rozhodnout pouze příslušný správní orgán. Dle Nejvyššího správního soudu lze v souladu s judikaturou k této otázce (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, č. 685/2005 Sb. NSS) takto uplatněnou námitku považovat za upřesnění žalobního bodu uplatněného v žalobě, nikoliv za nový dosud neuplatněný žalobní bod. Již v původní žalobě stěžovatelka brojila proti způsobu vedení územního řízení bez souhlasu vlastníka pozemku a namítala, že má být nejdříve získáno rozhodnutí o vyvlastnění či omezení vlastnického práva. Upřesnila-li dále ve vyjádření, že na otázku možnosti vyvlastnění je třeba pohlížet jako na otázku předběžnou, kterou je oprávněn posoudit pouze vyvlastňovací úřad, rozvinula touto argumentací námitku již dříve uplatněnou, a bylo by přílišným formalismem uvažovat o této argumentaci jako o nově uplatněné a tedy opožděné. Závěr krajského soudu v této části je tedy nesprávný a je třeba ho korigovat. Tato nesprávnost však nezakládá nezákonnost či nepřezkoumatelnost daného rozsudku, jak se domnívá stěžovatelka. Ačkoliv krajský soud argumentaci odmítl

jako opožděnou, i tak přistoupil k jejímu stručnému věcnému vypořádání. Námitku však neshledal důvodnou. Uvedl, že stavební úřad je oprávněn si tuto otázku posoudit sám dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu a to s odkazem na argumentaci, kterou předestřel k vypořádání další stěžovatelčiny námitky týkající se vztahu územního rozhodnutí a rozhodnutí o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud takové vypořádání považuje za dostatečné a správné, neboť již z této argumentace vyplynulo, že úvaha stěžovatelky týkající se nutnosti získání rozhodnutí o vyvlastnění před rozhodnutím o umístění stavby je nesprávná.

[23] Krajský soud v tomto směru správně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se touto otázkou včetně námitek nastíněných stěžovatelkou již několikrát zabývala. Kromě krajským soudem citovaného rozsudku ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 231/2016 – 40, lze odkázat též na rozhodnutí ze dne 2. 3. 2017, č. j. 10 As 294/2016 – 29, kde se Nejvyšší správní soud zabýval téměř totožnou situací jako v nyní projednávané věci. Po územním řízení již nenásledovalo řízení stavební, neboť se jednalo o přeložku nadzemního elektrického vedení, která nevyžadovala stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Nejvyšší správní soud citoval § 86 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví, že: *„jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit.“* Dále podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona o vyvlastnění k žádosti vyvlastnitel připojí územní rozhodnutí, vyžaduje-li jeho vydání pro daný účel vyvlastnění zvláštní právní předpis a není-li stavební úřad, který je vydal, současně vyvlastňovacím úřadem. Z citované právní úpravy dle kasačního soudu vyplývá, že územní rozhodnutí pro uvedený záměr je možné vydat bez prokázání věcněprávního vztahu k dotčeným nemovitým věcem. Současně je pravomocné územní rozhodnutí předpokladem pro následné zahájení vyvlastňovacího řízení. Soud odkázal i na odbornou literaturu, která uvádí, že pokud *„bude smluvní ujednání s vlastníkem absentovat, bude možné se zřizováním zařízení na cizí nemovitosti započít teprve po nabytí právní moci vyvlastňovacího nálezu. V případě, že by bylo zařízení zřízeno na cizí nemovitosti bez korespondujícího věcněprávního vztahu, jednalo by se o stavbu neoprávněnou, a to se všemi konsekvencemi, které tato situace přináší“* (Eichlerová, K. *Energetický zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 503).

[24] Dále lze upozornit též na rozsudek ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016 – 83. V něm Nejvyšší správní soud uvedl: *„žadatel o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí disponovat majetkoprávním titulem, popřípadě dokladem či smlouvou prokazujícími, že na příslušných pozemcích může stavět. To není potřeba, pokud lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit. O vyvlastnění však není rozhodováno v územním řízení, ale je o něm zahajováno samostatné vyvlastňovací řízení (srov. § 18 zákona o vyvlastnění). Pro účely územního řízení a aplikace § 86 odst. 3 část věty za středníkem stavebního zákona je tak pouze třeba posoudit předběžnou otázku, zda teoreticky lze pozemek, k němuž žadatel nemá majetkoprávní titul ani souhlas vlastníka, vyvlastnit. O takové předběžné otázce si přitom stavební úřad v územním řízení může v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám učinit úsudek, čímž ovšem není nikterak předjímán výsledek případného vyvlastňovacího řízení. V otázce předběžného posouzení, zda lze pozemek nebo stavbu vyvlastnit, je pro stavební úřad v územním řízení rozhodné zejména znění § 170 stavebního zákona a zde uvedené účely, pro které lze k vyvlastnění přistoupit. Zda je skutečně dán veřejný zájem na dosažení takového účelu*

a zda jsou naplněny ostatní v zákoně o vyvlastnění uvedené podmínky, ovšem není třeba v územním řízení zvláště zkoumat, neboť to není jeho předmětem."

[25] Výše citované závěry plně dopadají i na nynější případ a námitky vznesené stěžovatelkou. Rozhodnutí o vyvlastnění není podmínkou vydání územního rozhodnutí a vyvlastňovací řízení tak nepředchází řízení o umístnění stavby. Je tomu přesně naopak, neboť rozhodnutí o umístění stavby je jedním z podkladů pro vyvlastňovací řízení. Nelze tak přijmout názor z komentáře ke stavebnímu zákonu citovaný stěžovatelkou, že stavební úřad není oprávněn učinit si předběžný úsudek o možnosti vyvlastnění z toho důvodu, že není vyvlastňovacím úřadem, a musí proto vyčkat na posouzení příslušného úřadu. Vzhledem k tomu, že vyvlastňovací úřad bude jako jeden z podkladů pro své rozhodnutí vyžadovat územní rozhodnutí, takový výklad by znamenal nemožnost rozhodnout o kterékoliv z těchto dvou žádostí. Nejvyšší správní soud nikterak nerozporuje, že vyvlastňovacím úřadem může být úřad odlišný od stavebního úřadu, a že pouze vyvlastňovacímu úřadu přísluší závazně rozhodnout o vyvlastnění. To však nikterak nebrání stavebnímu úřadu, aby si učinil předběžný úsudek o tom, zda je daný pozemek pro navrhovanou stavbu teoreticky možné vyvlastnit. Podmínkou, za jejíhož splnění nemusí stavebník dokládat souhlas vlastníka pozemku dle § 86 odst. 3 stavebního zákona, totiž není pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění, ale pouze možnost daný pozemek vyvlastnit.

[26] K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na novelizované znění stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018, které již v této otázce nezavdává žádných pochybností. Dle § 86 odst. 2 písm. a) je třeba k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojit souhlas k umístění stavebního záměru dle § 184a, tedy souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. § 184a odst. 3 však zároveň stanoví, že: „*souhlas se nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem.*"

[27] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelčinou námitkou, že taková konstrukce má za následek možnost stavebníka realizovat stavbu bez jakéhokoliv majetkoprávního titulu k pozemku. Rozhodnutí o umístění stavby povoluje stavbu ve veřejnoprávním režimu stavebního práva. Nemá-li však stavebník souhlas vlastníka pozemku či rozhodnutí o vyvlastnění, jedná se z hlediska soukromého práva o neoprávněnou stavbu, proti níž se může vlastník pozemku zcela jistě úspěšně bránit soukromoprávními prostředky ochrany.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů náleželo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[30] Osoby zúčastněné na řízení mají v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Žádné z osob zúčastněných na řízení soud povinnost neukládal, proto jim takové náklady nevznikly a nemají právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 10. října 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu