



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: Česká republika – Ministerstvo vnitra
sídlem [redacted]

proti
žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy
sídlem [redacted]

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 18.2.2015, č.j. MHMP 244261/2015

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 18.2.2015, č.j. MHMP 244261/2015, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

- 1 Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního a územního plánu (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán 1. stupně, pokud rozlišení nemá význam pro samotný text odůvodnění) ze dne 18.2.2015, č.j. MHMP 244261/2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutí Úřadu městské části [redacted],

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

odboru stavebního (dále jen „správní orgán 1. stupně“ nebo též „stavební úřad“), ze dne 15.8.2014, č.j. P4/072845/14/OST/HLAF (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a zastaveno odvolací řízení podle ust. § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

- 2 Žalobce uvedl, že prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle ust. § 134 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nařídil žalobci jakožto vlastníku stavby „hydroforová stanice na pozemku parc. č. 455/1 v k. ú. Krč při ul. Branická, Praha – Krč“ (dále též „stavba“), aby ve lhůtě do 30.10.2014 stavbu zajistil tak, aby nemohlo dojít k ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat pádem do nezajištěných šachet umístěných ve stavbě (například zajištěním stavby proti vstupu nepovolaných osob zazděním vstupních a okenních otvorů).
- 3 V podaném odvolání žalobce požadoval zrušení uvedeného rozhodnutí a zastavení správního řízení podle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu pro rozpor s právními předpisy a nesprávnost, neboť žalobce není vlastníkem stavby, respektive organizační složkou státu příslušnou k hospodaření s ní a ani v minulosti s touto stavbou nehospodařil, což v předchozí komunikaci se stavebním úřadem opakovaně namítal.
- 4 S ohledem na skutečnost, že odvolání nemá odkladný účinek, žalobce i přes nesouhlas s prvostupňovým rozhodnutím a přes podání odvolání povinnost nařízenou mu instančním rozhodnutím ve stanovené lhůtě splnil a stavbu zajistil.
- 5 Žalovaný poté rozhodl tak, že prvostupňové rozhodnutí zrušil a správní řízení zastavil podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu, jelikož dospěl k závěru, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Touto skutečností odůvodňující zastavení řízení dle žalovaného je, že stavba je řádným způsobem zajištěna a již nemůže dojít k ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat. Žalovaný v rozhodnutí dále uvedl, že po prostudování spisu dospěl k závěru, že je odvolání důvodné, k jednotlivým námitkám žalobce se však nevyjádřil s odkazem na zastavení řízení.
- 6 Žalobce považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné pro nesplnění základní podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu, neboť jiné rozhodnutí (tj. jiné než rozhodnutí o zrušení rozhodnutí stavebního úřadu z procesního důvodu) má význam pro náhradu škody, která v důsledku nezákonného rozhodnutí stavebního úřadu žalobci vznikla.
- 7 Žalobce dále v žalobě podrobně rozvedl skutečnosti, v nichž spatřuje nesprávnost a nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. Specifikoval jednotlivé dokumenty zohledňované stavebním úřadem a namítl, že z nich stavební úřad učinil nesprávné závěry, neboť z dokumentů nevyplývají nejen vlastnická práva žalobce, ale ani z nich nelze vyvodit závěr, že pojednávají jako celek o předmětné stavbě. Dále žalobce přestřel právní argumenty, na základě nichž se nepovažuje za vlastníka stavby, v této souvislosti namítl mimo jiné to, že žalovaný nesprávně posoudil otázku právního nástupnictví, jakož i otázku, zda je předmětná stavba jako součást inženýrské sítě ve vlastnictví vlastníka příslušné inženýrské sítě.

- 8 Žalobce shrnul, že stavební úřad v rozporu se správním řádem nezjistil řádně skutečnosti rozhodné pro vydání prvostupňového rozhodnutí, ačkoliv k tomu byl povinen podle ust. § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, které navíc podložil úvahami, které nemají oporu ve správním spisu. V této souvislosti žalobce zdůraznil, že rozhodnutí správního orgánu musí vycházet zásadně z dokumentů ve spisu založených ve smyslu ust. § 17 správního řádu, případně z provedených důkazů, což se v daném případě nestalo. Žalobce namítl pro případ, že stavební úřad prvostupňové rozhodnutí založil na jiných skutečnostech než ve spisu zohledněných, případně dokumentech, které do spisu stavební úřad založil pouze částečně, že tím učinil prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelným. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud vedle napadeného rozhodnutí zrušil též rozhodnutí prvostupňové.
- 9 Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že při rozhodování vycházel ze znění ust. § 90 odst. 4 správního řádu, dle něž jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků řízení. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení obdržel přepis od stavebního úřadu, ze kterého vyplynulo, že šetřením na místě bylo zjištěno řádné zajištění stavby, takže již nemůže dojít k ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat. Vzhledem k této skutečnosti, protože odpadl důvod, pro který bylo nařízeno zajistit stavbu, žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a řízení zastavil. Proto se dále z důvodu hospodárnosti řízení k odvolacím bodům v podaném odvolání nevyjadřoval.
- 10 Žalovaný uvedl, že stavební úřad před vydáním prvostupňového rozhodnutí určil vlastnictví stavby, o vlastnictví neměl pochybnosti. Žalovaný se s určením stavebního úřadu na základě písemností založených ve správním spisu stavebního úřadu, tj. že vlastníkem stavby je žalobce, ztotožnil. Následně žalovaný ve vyjádření k žalobě podrobně polemizoval s jednotlivými argumenty žalobce ohledně právního osudu předmětné stavby a vlastnického práva k ní. Vyslovil přesvědčení, že stavební úřad ve věci postupoval v souladu s ust. § 3 správního řádu, tj. byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nedošlo tak k porušení základních zásad stanovených ve správním řádu.
- 11 V replice žalobce uvedl, že předmětnou stavbu na základě rozhodnutí stavebního úřadu zabezpečil pouze s ohledem na své povinnosti stanovené zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, aby zabránil vzniku újmy většího rozsahu v důsledku hrozící finanční sankce za nesplnění této povinnosti, a rozvedl argumentaci týkající se otázky vlastnického práva k stavbě.
- 12 Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.). Vycházel přitom ze skutkového a

právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.). Soud shledal žalobu důvodnou.

- 13 Podle ust. § 134 odst. 2 stavebního zákona zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závadu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění podle § 133 odst. 2, vyzve podle povahy věci stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu (dále jen „stavbyvedoucí“) nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Stavební úřad může tyto osoby rovněž vyzvat, aby předložily potřebné doklady, například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků.
- 14 Podle odst. 4 téhož ustanovení nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.
- 15 Podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.
- 16 Podle ust. § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.
- 17 V posuzovaném případě je třeba zodpovědět klíčovou otázku, zda v průběhu odvolacího řízení nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, a pokud ano, zda současně zastavením nemohou utrpět žalobcova práva. Podle žalovaného k takové skutečnosti došlo; spatřuje ji v tom, že žalobce splnil povinnost uloženou stavebním úřadem v prvostupňovém rozhodnutí a zajistil předmětnou stavbu, aby nedošlo k ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat.
- 18 Městský soud je přesvědčen, že splnění povinnosti uložené účastníku řízení správním rozhodnutím mezi skutečností, pro které lze zastavit řízení vedené z moci úřední dle ust. § 66 odst. 2 správního řádu, a obdobně dle ust. § 90 odst. 4 správního řádu, nepatří. Podle názoru městského soudu je postup podle zmíněného ustanovení přípustný pouze tehdy, pokud v řízení nastanou skutečnosti objektivního charakteru, pro něž nelze v řízení dále pokračovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2013, č.j. 8 As 76/2012-35). Splnění povinnosti zajistit stavbu uložené ve správním řízení je skutečností subjektivní, a nemůže tedy být argumentem pro zastavení odvolacího řízení bez věcného přezkumu odvolání brojícího proti důvodnosti této povinnosti pouze proto, že „odpadl důvod, pro který bylo nařízeno zajistit stavbu“.

- 19 K výkladu ust. § 66 odst. 2 správního řádu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22.10.2015, č.j. 2 As 139/2015-25 ve věci odstranění stavby na základě rozhodnutí stavebního úřadu. Uvedl v něm, že za skutečnosti objektivního charakteru „je možné považovat např. zničení stavby živelnou pohromou, avšak nikoli situaci, kdy je věc (hmotný předmět, jehož se řízení týká) zničena přímo v důsledku rozhodnutí správního orgánu (taková skutečnost totiž nastala z vůle správního orgánu a nelze ji tak považovat za „objektivní“)“ a konstatoval, že za této situace je nemožné aplikovat ust. § 66 odst. 2 správního řádu. Připomněl, že „stavba stěžovatelky byla odstraněna v důsledku výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 3. 2013, č. j. OVUS/1049/2013/Ja, o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu (resp. na základě spojení tohoto výroku s „věcným“ výrokem rozhodnutí) před tím, než zrušující rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci a mohlo tak zabránit výkonu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný se v dalším průběhu řízení nemohl vyhnout své zákonné povinnosti přezkoumat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o odstranění stavby pouze s odkazem na to, že stavba stěžovatelky již fyzicky zanikla, a tak „není o čem rozhodovat“.“
- 20 Městský soud se s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje a je přesvědčen, že jeho závěry lze použít i pro projednávaný případ. Městský soud považuje za potřebné uvést, že účelem odvolání je poskytnutí plné ochrany účastníkům řízení za účelem dosažení nápravy neúplností skutkových a právních pochybení, tzn. ověření toho, zda zjištěný skutkový stav a jeho právní posouzení vyjádřené v rozhodnutí správního orgánu bylo učiněno zákonným postupem a zda nejsou pochybnosti o správnosti těchto zjištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2005, č.j. 5 Afs 5/2005-85).
- 21 Na této skutečnosti nic nemění ani vyloučení odkladného účinku odvolání. Z povahy výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání podle ust. § 134 odst. 4 stavebního zákona je zřejmé, že jakkoli má samostatný normativní obsah, zasahuje do práv či povinností účastníků řízení pouze ve spojení se samotným „věcným“ výrokem prvostupňového rozhodnutí. V tomto smyslu lze výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání považovat za akcesorický a dočasný výrok. Jeho právní účinky stojí a padají s existencí „věcného“ výroku prvostupňového rozhodnutí (jeho zrušením odvolacím orgánem zaniká i vyloučení odkladného účinku odvolání); výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání tak v případě, že prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí (oproti standardní situaci, kdy by odkladný účinek vyloučen nebyl), způsobuje, že prvostupňové rozhodnutí se, byť jen dočasně, do jeho zrušení či změny druhostupňovým správním orgánem stane vykonatelným či nabude jiných právních účinků (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7.9.2010, č.j. 7 As 26/2009-58, publ. pod č. 2191/2011 Sb. NSS).
- 22 Z výše uvedeného vyplývá, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání z procesního hlediska toliko mění časové parametry prvostupňového rozhodnutí ve věci samé. Nejedná se tedy o procesní institut, který by měl jakýkoli vliv na zákonnou povinnost odvolacího správního orgánu přezkoumat zákonnost a správnost odvoláním napadeného rozhodnutí (srov. ust. § 89 odst. 2 správního řádu). Pokud by tedy za dané situace mohly správní orgány řízení zastavit, přičemž by účastníkům řízení byla upřena možnost podat proti takovému rozhodnutí opravný prostředek (a správní orgány by

dokonce ani neměly povinnost usnesení o zastavení řízení doručit účastníkům řízení, srov. ust. § 66 odst. 2 věta poslední správního řádu), pak by zcela nepochybně došlo přinejmenším k porušení zásady dvojinstančnosti řízení a tím k zásahu do jejich procesních práv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2015, č.j. 2 As 139/2015-25).

- 23 Uvedené platí nejen pro zastavení prvostupňového řízení (ust. § 66 odst. 2 správního řádu), ale zcela shodně též pro zastavení řízení odvolacího, kdy odvolací správní orgán dle ust. § 90 odst. 4 správního řádu při zjištění, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, odvoláním napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví pouze v případě, že jiné rozhodnutí o odvolání nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. V nyní posuzovaném případě ani podle názoru městského soudu nelze říci, že by meritorní rozhodnutí o uložení povinnosti ztratilo význam pro náhradu škody. Ostatně žalovaný ani nic takového netvrdil, naopak při svém postupu v podstatě vycházel pouze ze shora vyvráceného názoru, že byly splněny podmínky pro aplikaci ust. § 90 odst. 4 správního řádu.
- 24 Městský soud tedy shrnuje, že v nyní posuzované věci byly splněny podmínky pro aplikaci závěrů shora citované judikatury, neboť předmět správního řízení nezanikl z objektivních příčin, ale v důsledku rozhodnutí správního orgánu. Ztratí-li správní řízení svůj hmotný předmět v důsledku splnění povinnosti uložené nepravomocným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, pak správní orgán druhého stupně nemůže v řízení pokračovat tak, že jej zastaví podle ust. § 90 odst. 4 správního řádu, neboť by tím byl účastníkovi řízení v podstatě znemožněn věcný přezkum rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jelikož nebyly splněny podmínky pro aplikaci ust. § 90 odst. 4 správního řádu, žalovaný měl postupovat v intencích shora citované judikatury a vydat meritorní rozhodnutí o podaném odvolání, jehož obsahem by bylo posouzení, zda povinnost zajistit stavbu tak, aby nemohlo dojít k ohrožení života či zdraví osob nebo zvířat pádem do nezajištěných šachet umístěných ve stavbě, byla žalobci uložena v souladu se zákonem či nikoli. Fyzické splnění povinnosti takovému meritornímu přezkumu prvostupňového rozhodnutí nijak nebrání. Smyslem požadavku judikatury Nejvyššího správního soudu na vydání meritorního rozhodnutí totiž není samoučelná změna procesní formy správního rozhodnutí, ale naopak zajištění reálné ochrany veřejných subjektivních práv účastníků řízení, konkrétně toho, aby účastníci řízení nebyli kráceni na svém právu domáhat se věcného přezkumu prvostupňového rozhodnutí u odvolacího správního orgánu. Výsledkem takového odvolacího řízení pak přirozeně má být rozhodnutí, kterým by mělo být řádně přezkoumáno, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zákonné a správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2015, č.j. 2 As 139/2015-25).
- 25 Z uvedených důvodů, kdy byla podle názoru městského soudu žalovaným porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, soud postupoval podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- 26 Pouze pro úplnost městský soud doplňuje, že se nemohl zabývat námitkami, které se týkají věci samé, neboť takovým postupem by soud v přezkumném řízení nahrazoval rozhodovací činnost správního orgánu.
- 27 O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce, kterému však v řízení procesní náklady nevznikly (žalobce je podle ust. § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, osvobozen od placení soudních poplatků).

P o u č e n í :

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 [REDAKCE], a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-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.

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 17. června 2019

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.