



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Nová Ruda**, o. s. se sídlem Sladovnická 1267, Liberec, **b) Ing. Bc. J. J.**, **c) Y. J.**, **d) M. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2012, čj. OÚPSŘ 68/2012-330-rozh., za účasti osoby zúčastněné na řízení: **R. P.**, zast. JUDr. Vladimírem Kašparem, advokátem se sídlem Na Poříčí 116/5, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 27. 8. 2014, čj. 59 A 57/2012-99.

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011 vydal Magistrát města Liberec stavební povolení na bytové domy souboru „Rezidence na Lukách“ a na hrubé terénní úpravy a přípojky s tím související.

[2] Odvolání, která žalobci podali proti tomuto rozhodnutí, zamítl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012 a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou; té krajský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 27. 8. 2014 zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl, že krajský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí a při jeho rušení vycházel z toho, že stavební povolení je platné, účinné, a tedy přezkoumatelné; tato jeho úvaha však nemá oporu ve spisu správního orgánu. Stavební povolení vydané v této věci nabylo právní moci a účinnosti dne 1. 6. 2012; stavební povolení však pozbývá platnosti, pokud stavba nebyla zahájena do dvou let. Stavebník stavbu v této lhůtě nezahájil; proto ke dni 2. 6. 2014 přestalo stavební povolení platit a vyvolávat účinky, tj. přestalo existovat. Jelikož ve spisu není založeno oznámení stavebníka o termínu zahájení stavby, měl se soud zabývat platností stavebního povolení. Rovněž ve spisu není založeno žádné rozhodnutí, kterým by se prodlužovala platnost stavebního povolení podle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V takové situaci soud pochybil, pokud nepožádal stěžovatele, aby ověřil platnost stavebního povolení.

[5] Tím, že soud zrušil stavební povolení v době, kdy již ztratilo svou platnost a účinnost, tj. fyzicky ani právně již neexistovalo, fakticky „obnovil“ stavební povolení a vrátil je zpět do fáze odvolacího řízení, což je v rozporu se zákonem. Stěžovatel proto navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[6] Žalobci ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Stěžovatel vznesl jedinou námitku, kterou přiřadil k různým typům důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. [konkrétně poukázal na písmeno a) (soud nesprávně posoudil právní otázku), písmeno b) (soud vycházel ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech) a písmeno d) (rozhodnutí soudu trpí nedostatkem důvodů)]. Ve skutečnosti tu nejde ani o námitku podle písmena a), protože stěžovatel se nijak nevyjadřuje k hmotněprávním úvahám krajského soudu, ani o námitku podle písmena b), která míří na procesní pochybení správního orgánu nedůvodně opomenutá ze strany krajského soudu (takové procesní pochybení stěžovatel nevytýká, ostatně musel by ho vytýkat sám sobě). Podle obsahu se jedná o námitku podle písmena d) (i když nikoli námitku nedostatku důvodů rozhodnutí soudu, kterou nadto stěžovatel blíže nerozvádí), a sice námitku jiné vady řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tuto vadu spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud přezkoumal, zrušil a vrátil k dalšímu řízení stavební povolení, které v okamžiku vydání rozsudku již nebylo platné.

[8] Námitka není důvodná.

pokračování

[9] Podle § 115 odst. 4 věty první stavebního zákona pozbývá stavební povolení platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení. Stavební povolení pozbývá platnosti též dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena.

[10] Stěžovatel tvrdí, že stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne 1. 6. 2012, kdy stavební povolení nabylo právní moci, a že stavebník ani nepožádal o prodloužení doby platnosti stavebního povolení ve smyslu § 115 odst. 4 věty druhé stavebního zákona. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že v takovém případě by stavební povolení pozbylo platnosti ke dni 1. 6. 2014. Tato skutečnost však nemohla mít žádný vliv na rozhodování krajského soudu. Ostatně stěžovatel – navzdory obecným poukazům na to, že rozhodování krajského soudu mělo být „*proporcionální ve vztahu k přezkoumávané věci*“ – ani nenaznačil, jak by podle jeho názoru měl krajský soud naložit se žalobou proti stavebnímu povolení, které v mezidobí pozbylo platnosti: tedy zda by se jí vůbec měl věcně zabývat (a v takovém případě ji zamítnout, aby se věc nevracela správnímu orgánu k dalšímu řízení), nebo zda by ji měl odmítnout (zřejmě pro nedostatek podmínek řízení spočívající v odpadnutí předmětu řízení).

[11] Ani jedno z těchto hypotetických řešení není správné. Soud ve správním soudnictví zásadně vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); v projednávané věci se tedy krajský soud zabýval tím, zda stěžovatel ke dni vydání svého rozhodnutí řádně zjistil a zhodnotil podstatné skutkové okolnosti a zda správně posoudil věc po právní stránce. Tento věcný přezkum napadeného rozhodnutí by krajský soud nemohl provést pouze za předpokladu, že by rozhodnutí formálně zaniklo, a tím by odpadl předmět řízení. Je proto třeba zabývat se tím, co přesně zákonodárce mínil pozbytím platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona a jaké právní následky s tím hodlal spojit.

[12] „*Platnost*“ je pojmem, který nemá ve veřejném právu pouze jeden význam. Standardně připisuje doktrína tuto vlastnost takovému projevu vůle správního orgánu, který byl učiněn v předepsané formě vůči adresátům a jímž je správní orgán vázán. V tomto pojetí je platnost předpokladem dalších právních následků správního aktu, zejména pak jeho účinků na právní poměry. Takto chápaná platnost správního rozhodnutí předchází i jeho právní moci (ta nastává až tehdy, jestliže je rozhodnutí nejen vyhotoveno, vydáno, ale také oznámeno účastníkům a marně uplyne lhůta k podání odvolání proti němu).

[13] V konkrétním zákonném kontextu může mít pojem odlišný význam. Podle § 101 písm. c) správního řádu lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže *nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon*. Zde zjevně nejde o

platnost ve smyslu výše probíraném (tedy o vlastnost, které správní akt – byl-li vydán řádným postupem – nabývá v okamžiku svého vydání), ale o souhrn jistých právních důsledků správního aktu, který již byl vyhotoven, vydán, oznámen, nabyt právní moci a třeba i vyvolával právní účinky. Vztah těchto právních důsledků k právním důsledkům, které jsou shrnuty pod pojmem „účinnost“, není příliš jasný (je příznačné, že oba pojmy se tu vždy vyskytují ve dvojici); „doba platnosti“ a „doba účinnosti“ tu vystupují jako pojmy velmi blízké, možná i zaměnitelné.

[14] Jako příklad ne zcela promyšleného používání pojmů v rámci jediného (stavebního) zákona lze poukázat na jeho § 96a odst. 5, týkající se společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru: *Společný souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi. Platí po dobu 2 let ode dne jeho vydání. Nepozbývá však platnosti, pokud v této době bylo s ohlášeným stavebním záměrem započato.* Podle soudu se tímto ustanovením chtělo vyjádřit, že stavebník může od okamžiku doručení začít provádět zamýšlenou stavbu; jestliže však nezačne stavět do dvou let od vydání společného souhlasu, nemůže podle něj už stavět nikdy. Užití různých pojmů („platnost“ versus „účinnost“, resp. versus „účinky“) pro zrcadlově si odpovídající okamžiky (nabytí právních účinků značí: „od tohoto okamžiku může stavebník stavět“; pozbytí platnosti znamená: „po tomto okamžiku už nemůže stavebník stavět“) je tu spíše matoucí a může vést k potížím při výkladu. S vědomím takto neujasněné a nepřesné terminologie je třeba přistupovat k výkladu § 115 odst. 4 stavebního zákona.

[15] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval otázkou „pozbytí platnosti“ určitého aktu (nikoli ovšem ve vztahu k vykládanému ustanovení). Podle § 187 odst. 2 stavebního zákona platí, že územní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené. Usnesením ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, Nejvyšší správní soud vyslovil, že pozbytí platnosti se tu rovná zániku ze zákona. Nelze proto v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy věcně přezkoumat územní plán velkého územního celku, jestliže již nabyly účinnosti zásady územního rozvoje, protože takový územní plán zanikl, a předmět řízení před soudem tedy odpadl, což musí vést k odmítnutí žaloby.

[16] V rozsudku ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 As 16/2014-65, publikovaném pod č. 3105/2014 Sb. NSS, vyložil Nejvyšší správní soud § 17 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), který stanovil: *Dnem vyhlášení platnosti obnoveného katastrálního operátu se dosavadní katastrální operát stává neplatným, a nadále se používá obnovený katastrální operát.* Nejvyšší správní soud odmítl žalobu proti rozhodnutí o opravě chyby v dosavadním katastrálním operátu, protože dosavadní operát přestal existovat jako celek, a rozhodnutí o opravě chyby se tedy již nadále nemohlo dotýkat žalobcových práv. V důsledku obnovy katastrálního operátu tak odpadl předmět soudního řízení.

[17] Obě citované věci jsou si v podstatném rysu podobné: dosavadní územní plán pozbyl platnosti proto, že byl nahrazen novými zásadami územního rozvoje, a dosavadní katastrální operát pozbyl platnosti proto, že byl nahrazen novým katastrálním operátem. Jde tu tedy o náhradu dosavadního aktu či souboru informací za akt či soubor

pokračování

informací nový; akt nepřestane vyvolávat právní účinky pouhým plynutím času, ale právních účinků pozbude právě až v okamžiku, kdy je za něj vytvořena náhrada.

[18] Zároveň se zásady územního rozvoje i katastrální operát vyhláší (resp. vydávají) veřejně a formálním právním aktem správního orgánu. Je tedy možné přesně určit, kdy přestal platit stav dosavadní a začal platit stav nový, který s sebou nese odpadnutí předmětu řízení o návrhu (žalobě).

[19] Ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona však upravuje jinou situaci. „*Pozbytí platnosti*“ tu není vázáno na vznik jiného aktu, který by dosavadní stavební povolení nahradil, ale pouze na faktickou nečinnost stavebníka. Ustanovení nemá za cíl (na rozdíl od § 187 odst. 2 stavebního zákona a § 17 odst. 2 katastrálního zákona) zabránit překrývání či kolizi dvou na sebe navazujících aktů, které regulují tytéž právní poměry: chce se jím říci jen tolik, že stavební povolení po marném uplynutí dvouleté lhůty již nemůže vyvolávat účinky, tj. opravňovat stavebníka k výstavbě. „*Pozbytí platnosti*“ stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona tedy s sebou nenese odpadnutí předmětu řízení.

[20] Ve prospěch tohoto výkladu hovoří i praktické procesní důvody. Podle § 152 odst. 3 písm. a) stavebního zákona je sice stavebník při provádění stavby, pokud vyžadovala stavební povolení, povinen oznámit stavebnímu úřadu předem termín zahájení stavby; z toho, že stavebník předem formálně oznámil nějaký termín, však ještě neplyne, že stavbu skutečně zahájil a že tak opravdu učinil v avizovaném (včasném) termínu. Stejně tak ze skutečnosti, že termín nebyl formálně oznámen, nelze bez dalšího dovozovat, že stavba zahájena nebyla. Stavba se obvykle považuje za zahájenou provedením prvních prací na staveništi, které směřují k výstavbě podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. To současně znamená, že pokud části stavby zhotovené ve dvouleté lhůtě byly provedeny v rozporu s projektovou dokumentací, nejde o řádné zahájení stavby, které by mohlo zabránit pozbytí platnosti stavebního povolení.

[21] To, zda stavba byla zahájena včas a v souladu s projektovou dokumentací, náleží posoudit pouze stavebnímu úřadu; ten o tom nevydává žádný formální akt, pouze s touto informací případně pracuje při svých dalších postupech podle stavebního zákona. Jeho tvrzení (resp. tvrzení jeho nadřízeného orgánu), podle něž stavba zahájena nebyla, je sdělením jedné ze stran, z něž soud nemůže vycházet. Měl-li by si správní soud postavit najisto, zda stavba byla zahájena ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona, musel by k tomu provádět rozsáhlé dokazování, které se však zcela vymyká z jeho přezkumné role a z povahy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

[22] Je navíc nesmyslné vést dokazování o tom, zda je ve věci dán předmět řízení způsobilý věcného přezkumu. Tato otázka je otázkou právní, nikoli skutkovou; k jejímu zodpovězení mohou nanejvýš posloužit formální akty správního orgánu, kterým svědčí presumpce správnosti (viz příklady zásad územního rozvoje a obnoveného katastrálního operátu v odstavcích [15] až [18]) - nikoli výslech svědků, ohledání či jiné podobné důkazní prostředky, které by byly nezbytné pro zjišťování skutečného stavu stavby v terénu.

[23] Ke stěžovatelově kasační námitce soud podotýká, že je na účastnících, aby případně soudu avizovali nové skutkové okolnosti, které nastanou v průběhu soudního řízení; jinak se o nich soud nedozví a nemůže na ně nijak reagovat. V projednávané věci mohl stěžovatel upozornit krajský soud na to, že stavebník nezahájil stavbu včas, a že tedy podle vydaného stavebního povolení již nebude moci stavět. Krajský soud se pak mohl obrátit na žalobce s dotazem, zda i v této situaci trvají na projednání své žaloby. Žalobci mohli vzít žalobu zpět a řízení o ní by bylo zastaveno. Neučinili-li by to však žalobci, musel by krajský soud žalobu věcně přezkoumat: předmět řízení neodpadá, ani kdyby stavební povolení prokazatelně pozbylo platnosti; tím méně může odpadnout jen v důsledku tvrzení jedné ze stran sporu, že tento následek nastal.

[24] I pokud ve správním spisu nebylo založeno oznámení stavebníka o zahájení stavby ani rozhodnutí, kterým se prodlužuje platnost stavebního povolení, nelze dovozovat povinnost krajského soudu doplňovat takové listiny či zjišťovat, zda vůbec existují, jak se domnívá stěžovatel. Krajský soud musí dbát na úplnost spisové dokumentace jen z toho hlediska, zda mu správní orgán k jeho výzvě poskytl veškeré listiny, které formálně tvoří správní spis a které materiálně byly podkladem pro napadené rozhodnutí v okamžiku jeho vydání. S ohledem na pravidlo vymezené v § 75 odst. 1 s. ř. s. se krajský soud není povinen zajímat o to, zda se případně spis nějak rozrůstá o další listiny poté, co bylo rozhodnutí napadeno žalobou a co byl spis (v tehdejšímu stavu) soudu předán. (Rozumně lze předpokládat, že samy strany, které na rozdíl od soudu mají zájem na výsledku řízení, by soud o takových přírůstcích informovaly, pokládaly-li by to za důležité pro řízení o žalobě, a nové listiny by mu samy předložily.)

[25] Ačkoli je správní orgán vázán právním názorem správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), nezakládá mu vydání rušícího rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení bezpodmínečnou povinnost vydat ve věci nové meritorní rozhodnutí. Správní soud se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyjadřuje pouze k tomu, zda bylo rozhodnutí vydáno řádným postupem a zda je zákonné co do svého obsahu; není jeho úkolem zabývat se podmínkami nového řízení před správním orgánem. Soud tedy zpravidla (nepozbyl-li správní orgán oprávnění vydat ve věci meritorní rozhodnutí v důsledku prekluze) sděluje svým rušícím rozsudkem pouze tolik, že pokud bude správní orgán rozhodovat ve věci, musí postupovat podle právního názoru soudu. Je však na správním orgánu samotném, aby posoudil, zda může vydat meritorní rozhodnutí, nebo zda je namístě jiný postup. V projednávané věci by tak přicházelo v úvahu zastavení řízení pro bezpředmětnost žádosti podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Žádost je bezpředmětná tehdy, jestliže by jakékoli rozhodnutí o ní – ať kladné, nebo záporné – nezpůsobilo žádnou změnu v právním postavení žadatele. Tak je tomu i v situaci, kdy stavební povolení pozbylo platnosti plynutím času; takto „vyhaslé“ rozhodnutí již nedává žadateli právo stavět, ledaže by požádal o nové stavební povolení, resp. i územní rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[27] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle nějž 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. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože se svou kasační stížností neuspěl; úspěšným žalobcům pak v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady. Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); taková situace v projednávané věci nenastala.

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

V Brně dne 16. prosince 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu