



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Media Channel, a. s.**, se sídlem Vodičkova 736/17, Praha 1, zastoupené JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Městská část Praha 5**, se sídlem Náměstí 14. října 1381/4, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2012, sp. zn. S-MHMP 1190550/2011/OST/So/Ba, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2015, č. j. 5 A 168/2012 – 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Roku 2010 vydal Úřad městské části Praha 5, odbor stavební úřad (dále jen „správní orgán prvního stupně“), územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby pro reklamu - reklamního zařízení ve tvaru písmene V o rozměrech reklamní plochy 2 x 9,6 m x 3,6 m na pozemku č. p. 4532/1 v katastrálním území Smíchov. V roce 2011 udělil souhlas se změnou této stavby před dokončením spočívající ve změně jejího umístění, a to posunutím západním směrem po pozemku č. p. 4532/1 (souhlasy udělené

roku 2010 a 2011 jsou dále v textu označovány také jako „opatření“). Stavebníkem byla žalobkyně.

[2] Usnesením ze dne 14. 9. 2011, č. j. OSU.Sm.p.4532/1-48507/2011-Ple-U, správní orgán prvního stupně obě vydaná opatření zrušil podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť zjistil, že byla vydána v rozporu s právními předpisy a nebylo možné je opravit.

[3] Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl. Zrekapituloval důvody, pro které pokládal podřízený správní orgán obě opatření za nezákonná, přidal k nim důvody další, a uzavřel, že jejich zrušení bylo v souladu se zákonem. K námitce žalobkyně opírající se o znění § 94 odst. 4 správního řádu konstatoval, že správní orgán prvního stupně neuvedl v odůvodnění svého rozhodnutí úvahy o tom, zda žalobkyně nabyla na základě opatření práva v dobré víře a zda jí zrušením opatření nevznikne újma, která by byla v nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Tento nedostatek následně žalovaný (dle svých slov) napravil a doplnil chybějící argumentaci. Žalovaný měl za to, že požádá-li stavebník o umístění a provedení stavby přesto, že to právní předpis vylučuje, nemůže nárokovat nabytí práv z povolovacích opatření v dobré víře. Žalobkyně tedy v dobré víře nebyla. Nadto zásah do veřejného zájmu v daném případě jednoznačně převažoval nad újmou, která by žalobkyni případně mohla vzniknout zrušením obou opatření.

[4] Městský soud v Praze poté v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl. Přisvědčil žalobkyni v tom, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyla řešena hlediska uvedená v § 94 odst. 4 správního řádu, upozornil však na to, že z pohledu soudního přezkumu tvoří správní řízení před správními orgány jeden celek. Žalovaný nedostatek odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zcela zhojil v napadeném rozhodnutí. Se závěrem žalovaného, že žalobkyně nenabyla práva z opatření v dobré víře, se městský soud ztotožnil. Žalobní námitky neshledal důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila formálně důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Měla za to, že důvody, pro které správní orgán prvního stupně zrušil obě opatření, byly toliko procesního charakteru a nedotýkaly se veřejných zájmů chráněných zvláštními, hmotněprávními předpisy. Jednalo se o pochybení administrativního rázu, která nikterak nepůsobila újmu jiným osobám. Dotčené osoby se o stavebním záměru dozvěděly, zásah do pozemku č. p. 4532/2 v katastrálním území Smíchov nebyl uvažován a podmínky stanovisek dotčených orgánů byly splněny. Teprve žalovaný doplnil v napadeném rozhodnutí i hmotněprávní důvody, a to neprokázání souladu s čl. 60 odst. 1 a 8 vyhlášky hlavního města Prahy č. 26/1999, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických

pokračování

požadavcích“). Splnění požadavků na bezpečnost silničního provozu ovšem bylo osvědčeno doloženými stanovisky dotčených orgánů a stavba pro reklamu byla umístěna u rušné čtyřproudové komunikace bez konkrétní vazby na předmět ochrany památkové zóny. První ze dvou opatření bylo vydáno pro stavbu, která měla být dle druhého opatření situována mimo památkovou zónu, a proto jejich zrušení nemůže být odůvodněno rozporem s vyhláškou o technických požadavcích.

[7] Uvedl-li městský soud, že dotčený pozemek leží v památkové zóně Budáňka, jednalo se dle stěžovatelky o tvrzení pravdivé, nicméně v této zóně se nachází jen jeho část, přičemž stavba pro reklamu byla na základě souhlasu o změně stavby posunuta tak, aby byla umístěna vně památkové zóny. Stavba tedy byla situována tak, aby zájmy chráněné vyhláškou o technických požadavcích nenarušovala. Ve zbytku stěžovatelka odkázala na svou žalobu. Závěrem své stížnosti shrnula, že újma, která by mohla vzniknout jiné osobě nebo veřejnému zájmu, není té intenzity, aby s ohledem na kritéria dle § 94 odst. 4 správního řádu bylo možno zrušit všechny úkony správního orgánu prvního stupně. Městský soud měl napadené rozhodnutí zrušit pro rozpor s § 94 odst. 4 i 5 správního řádu.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na řadu nezákonností obou opatření, které byly zjištěny ve správním řízení, jakož i na to, že mnohé z nich měly původ v jednání stěžovatelky. Měl za to, že pochybeními na straně stěžovatelky bylo zasaženo do veřejného zájmu a mohly jimi být také dotčeny zájmy jiných osob. Stěžovatelka si dle jeho názoru musela být vědoma toho, že zákonné podmínky pro vydání opatření nebyly naplněny. Trval na tom, že opatření byla nezákonná a bylo namístě je zrušit. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl pro její nedůvodnost.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v žalobě, resp. kasační stížnosti vymezil své výhrady proti napadenému správnímu rozhodnutí, resp. napadenému soudnímu rozhodnutí. Naopak není povinností soudů za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 6 As 125/2013 –

50, nebo ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 – 40; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto při přezkumu napadeného rozsudku mohl brát v úvahu pouze ty námitky, které stěžovatelka učinila součástí své kasační stížnosti, nikoli námitky „již uvedené v žalobě“, jež z povahy věci ani nemohly směřovat proti závěrům městského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně vyslovil, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, a tedy i stížní námitky, jimiž se Nejvyšší správní soud zabývá, se vždy odvíjejí od tvrzeného pochybení soudu (např. rozsudek ze dne 24. 7. 2008, č. j. 8 Afs 104/2007 – 101). Úkolem Nejvyššího správního soudu v rámci kasačního přezkumu je posuzovat, zda rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností trpí některou z vad vyjmenovaných v § 103 odst. 1 s. ř. s. a uplatněných v kasační stížnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 4/2007 - 72). V kasační stížnosti může stěžovatel namítat jak nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], tak nezohlednění vad řízení před správním orgánem [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Jsou-li ovšem namítány vady řízení před správním orgánem, musí se vždy jednat o vady, které byly tvrzeny před krajským soudem nebo ke kterým byl tento soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti. I z dikce „a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit“ [§ 103 odst. 1 písm. b) část věty před středníkem s. ř. s.] plyne, že takové námitky musí brojit primárně proti rozhodnutí krajského soudu, nikoliv proti samotnému rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel je tedy povinen ve své kasační stížnosti uvést důvody tvrzené nezákonnosti napadeného soudního rozhodnutí a vymezit tak rozsah přezkumu tohoto rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Uvedení konkrétních námitek proti rozsudku krajského soudu nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v žalobě.

[14] Kasační stížnost stěžovatelky však je z převážné části pouhým opakováním toho, co bylo uváděno již v žalobě, a je jí brojeno povětšinou proti závěrům žalovaného a správního orgánu prvního stupně bez toho, aby bylo uvedeno, v čem byly mylné či liché závěry městského soudu. Stěžovatelka sice ve své stížnosti uvedla, že je podávána i podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., fakticky však tento důvod neuplatnila. Přímo městskému soudu vytkla v podstatě pouze to, že ve svých úvahách nezohlednil, že stavba pro reklamu byla přemístěna do té části pozemku p. č. 4532/1, která neleží v památkové zóně Buďánka, a nepřisvědčil její argumentaci o tom, že v jejím případě měly správní orgány aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu. Obsah kasační stížnosti stěžovatelky tedy přirozeně limituje rozsah přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu.

[15] Z obsahu stěžovatelčiny kasační stížnosti i žaloby je navíc patrné, že stěžovatelka nepřipadně směšuje předpoklady pro aplikaci § 94 odst. 1 a 4 správního řádu. Je proto vhodné poznamenat, že souhlasy vydávané podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), nejsou pro nedostatek předepsané formy rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s., nýbrž tzv. jinými úkony ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu. Ve vztahu k nezákonnému souhlasu je třeba postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu, při jehož aplikaci se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX. části druhé správního řádu o přezkumném řízení, upraveném právě v § 94 a násl. správního řádu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 79, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS). Podle § 156

pokračování

odst. 2 ve spojení s § 94 odst. 1 správního řádu zjišťuje správní orgán z moci úřední v první řadě to, zda je souhlas vydaný podle stavebního zákona v rozporu s právními předpisy. Pokud shledá nezákonnost, a nelze-li souhlas, jehož účinky nadále trvají, opravit, je namístě takový nezákonný souhlas zrušit. V rámci přezkumného řízení je však třeba vzít v úvahu i § 94 odst. 4 správního řádu, podle něhož *[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví* (důraz přidán Nejvyšším správním soudem). K aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu tedy může dojít jedině tehdy, pokud a) některý z účastníků nabytí z nezákonného souhlasu práva v dobré víře, a současně b) tomuto účastníkovi může vzniknout v důsledku zrušení souhlasu újma, přičemž c) potenciální újma tohoto účastníka by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. V případě, že žádný z účastníků práva v dobré víře nenabyl, je aplikace § 94 odst. 4 správního řádu vyloučena. To znamená, že není třeba spekulovat o újmě hrozící účastníkovi, poměřovat ji s újmou veřejného zájmu či jiné osoby, a dojde ke zrušení souhlasu.

[16] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že obě zrušená opatření byla v rozporu s právními předpisy a že stěžovatelka z těchto opatření žádá práva v dobré víře nenabyla. Ačkoliv se stěžovatelka zjevně nemohla smířit s tím, že na její případ nebyl aplikován § 94 odst. 4 správního řádu, omezila se v žalobě na pouhé konstatování, že k nabytí práv v dobré víře došlo; toto své holé tvrzení nikterak nepodložila a zjištění žalovaného v tomto ohledu nezpochybnila. Že je nezbytné prokázat především existenci vlastní dobré víry, přitom stěžovatelka pominula nejen v žalobě, ale také v kasační stížnosti. Městský soud dal tedy v otázce absence dobré víry za pravdu žalovanému a pouze nad rámec nutného odůvodnění poměřoval újmu případně vzniklou stěžovatelce s újmou na veřejném zájmu, ačkoli již neprokázání existence práv nabytých v dobré víře samo o sobě zapovídalo aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Jakákoliv žalobní či kasační argumentace stěžovatelky skrze újmu jí vzniklou tedy nemohla být za situace, kdy stěžovatelka svá práva nenabyla v dobré víře, úspěšnou. Předpoklady pro aplikaci § 94 odst. 5 správního řádu, na něž stěžovatelka poukazovala ve své kasační stížnosti, rovněž nebyly dány, neboť v posuzované věci nebyla opatření měněna, nýbrž rušena, a nebylo ani určováno, od kdy nastávají účinky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[17] Co se nezákonnosti obou zrušených opatření týče, z obsahu napadeného rozhodnutí (potažmo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) je zřejmé, že ta byla konstatována z nejednoho důvodu. Pro příklad lze uvést, že přestože byla některá z podkladových závazných stanovisek vázána na podmínku, došlo k vydání územního souhlasu navzdory tomu, že byl takový postup vyloučen dle § 96 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012; k žádosti o vydání územního souhlasu nebyly doloženy souhlasy vlastníků sousedních pozemků, třebaže stavební zákon jejich předložení výslovně vyžadoval; nebo že prvním opatřením bylo povoleno umístění stavby do památkové zóny Budáňka, ač to bylo v rozporu s § 60 odst. 8 vyhlášky o technických požadavcích. Druhým opatřením (o změně stavby před dokončením) pak bylo povoleno přemístění stavby „*formou posunutí západním směrem po pozemku*“ bez toho, aby došlo k vydání nového územního souhlasu nebo k zajištění souhlasů vlastníků sousedních

pozemků. Stěžovatelka přitom se zjištěnými důvody nezákonnosti obou opatření polemizovala ve své kasační stížnosti způsobem odpovídajícím žalobě, aniž by bylo zřejmé, v čem vytyká pochybení městskému soudu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podstatná část kasační stížnosti sestává právě z doslovného opisu žaloby.

[18] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že i kdyby stěžovatelka namítala vady správního řízení způsobem odpovídajícím nárokům dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nemohla by se svými námitkami uspět. Správnímu orgánu prvního stupně totiž opakovaně vytykala, že neuvedl, jakým způsobem se zjištěné nezákonnosti dotýkají veřejného zájmu nebo zájmu jiných osob; poukazovala tedy na to, že správní orgán prvního stupně neuvedl úvahy o aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu. Toto pochybení ovšem bylo odstraněno postupem žalovaného, který absentující úvahu doplnil v napadeném rozhodnutí, s nímž tvoří prvostupňové správní rozhodnutí jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 – 48), což ostatně správně konstatoval již městský soud, a proto by byly veškeré stížní námitky směřující proti závěrům správního orgánu prvního stupně liché. Stěžovatelka měla dále za to, že žalovaný nemohl odůvodnit zrušení prvního opatření (o územním souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby) rozporem s čl. 60 odst. 8 vyhlášky o technických požadavcích (podle něhož stavby pro reklamu s plochou panelu větší než 4 m² nelze umísťovat v památkových rezervacích a zónách – pozn. Nejvyššího správního soudu), neboť stavba měla být v souladu s druhým opatřením posunuta tak, aby se nacházela mimo památkovou zónu. Ani tato námitka by však nemohla být úspěšná. Stěžovatelka jí vůbec nezpochybnila shledaný důvod nezákonnosti prvního opatření, pouze se snažila tento důvod „omluvit“ tím, že druhým opatřením měl být jeden z mnoha důvodů nezákonnosti prvního opatření zhojen. I druhé opatření (o změně stavby před jejím dokončením) ovšem bylo z mnoha příčin, které stěžovatelka nepopírala, v rozporu se zákonem. K argumentaci stěžovatelky tedy lze jednoduše konstatovat, že nezákonným opatřením nezákonnosti dřívějšího opatření zhojit nelze.

[19] Obdobně stěžovatelka tvrdila, že ani městský soud nezohlednil, že stavba pro reklamu byla druhým opatřením o změně stavby před jejím dokončením posunuta tak, aby se nacházela mimo oblast památkové zóny Budánka a nenarušovala zájmy chráněné čl. 60 odst. 8 vyhlášky o technických požadavcích. Stěžovatelka však opakovaně pomíjí nezákonnost druhého opatření. Protizákonným postupem bylo nejen to, že bylo prve umožněno stavbu umístit do památkové zóny, ale i její následné přemístění mimo památkovou zónu. Že bylo dle druhého opatření možno stavbu pro reklamu situovat tak, aby nenarušovala zájem na ochraně kulturního bohatství, nemění ničeho na tom, že obě opatření byla z četných důvodů v rozporu se zákonem, k jejich vydání dojít nemělo, a proto bylo namístě je zrušit. Námitka stěžovatelky je tedy nedůvodná.

[20] Nejvyšší správní soud připouští, že argumentace městského soudu je místy poněkud zavádějící, neboť městský soud kupříkladu (na str. 5) napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatelka nezpochybňovala nezákonnost vydaných souhlasů, později však (na str. 7) vypořádal stěžovatelčinu námitku týkající se tvrzené nezákonnosti pro rozpor s vyhláškou o technických požadavcích. Nadbytečné jsou také úvahy městského soudu o proporcionalitě újmy, která by stěžovatelce mohla vzniknout, ve vztahu k újmě veřejného zájmu, neboť aplikace § 94 odst. 4 správního řádu byla v posuzovaném případě vyloučena již pro neprokázání nabytí práv v dobré víře (viz odst. [16] tohoto rozsudku).

pokračování

Nejvyšší správní soud nicméně neshledal odůvodnění napadeného rozsudku pro tyto dílčí nedostatky nepřezkoumatelným, neboť je jasné patrné, k jakým závěrům městský soud dospěl a jakými úvahami byl veden, jakož i to, které rozhodovací důvody je třeba pokládat za nosné a které toliko za podpůrné či doplňující. Stížní argumentace stěžovatelky nejen že v převážné většině vůbec nesměřovala proti napadenému rozsudku, ale nebyla ani způsobilá zvrátit závěry městského soudu o nezákonnosti obou opatření a absenci dobré víry stěžovatelky při nabytí práv z těchto zrušených, protiprávních opatření.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. února 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu