



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **COMIMPEX spol. s r. o.**, se sídlem Chrudimská 2364/4, Praha 3, zastoupený JUDr. Janem Lukešem, Ph.D., advokátem se sídlem Hybernská 20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RLRE Columba Property s. r. o.**, se sídlem Chrudimská 2526/2a, Praha 3, zastoupená JUDr. Martinem Hledíkem, advokátem se sídlem Smetanova 19, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2014, č. j. MMR-33055/2014-83/2567, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2019, č. j. 6 A 9/2015 – 146,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 4114 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce – JUDr. Jana Lukeše, Ph.D.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech částku 4114 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce – JUDr. Jana Lukeše, Ph.D.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včasně podanými kasačními stížnostmi brojí žalovaný (dále označován jako „žalovaný“) a osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

[2] Napadeným rozsudkem bylo zrušeno shora označené rozhodnutí žalovaného (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru stavebního a územního plánu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 7. 2014, č. j. MHMP-956525/2014/SUP/Lš, sp. zn. S-MHMP 738335/2014/SUP/Lš (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že toto rozhodnutí se dle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“) ruší a přezkumné řízení se zastavuje. Prvostupňovým rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 8. 2013, sp. zn. UMC P3 054562/2013, č. j. OV/1126/13/Souč (dále jen „opakované stavební povolení“) dle § 97 odst. 3 správního řádu a současně určeno, že účinky rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení nastávají zpětně od právní moci rozhodnutí o opakovaném stavebním povolení, tj. od 6. 9. 2013.

II. Procesní historie věci

[3] Pro přehlednost procesní historie věci Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné zopakovat zjištění městského soudu učiněná na základě obsahu jemu (a posléze i Nejvyššímu správnímu soudu) předloženého správního spisu.

„K žádosti společnosti MS development s.r.o. byla rozhodnutím Obvodního úřadu pro Prahu 3, odboru stavebního ze dne 3. 3. 1997, č. j. Výst./415/97/Li povolena stavba AGORA Flora včetně stavebních úprav stávajících konstrukcí na pozemcích č. parc. X a X – vlastní stavba, X, X, X, X – napojení na komunikace přípojky inženýrských sítí k. ú. V. při ulicích Ch., H. a S. v P.. Proti tomuto stavebnímu povolení podala společnost COMIMPEX s.r.o. žalobu u Městského soudu v Praze, o které bylo rozhodnuto usnesením ze dne 13. 2. 2001, č. j. 38 Ca 129/2000-32, tak, že řízení o žalobě se zastavuje. Soud konstatoval, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 3. 1997 nebylo řádně doručeno a nenabývalo tak právní moci. Po tomto rozhodnutí soudu společnost COMIPEX spol. s r.o. podala proti stavebnímu povolení ze dne 3. 3. 1997 odvolání. Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavební, rozhodnutím ze dne 15. 1. 2007, sp. zn. S-MHMP 481261/2006/OSP/Kš, stavební povolení ze dne 3. 3. 1997 změnil tak, že řízení o povolení stavby se podle § 88 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů zastavuje. Proti tomuto rozhodnutí podali účastníci stavebního řízení žalobu, o které rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 6. 2010, č. j. 8 Ca 98/2007-84, tak, že se zamítá. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 25/2011-140.

Sdělením ze dne 9. 8. 2012, č. j. OV/202/07/Kš, stavební úřad oznámil zahájení řízení o odstranění předmětné stavby a určil nástupci stavebníka, tj. společnosti RLRE Columba Property s.r.o., lhůtu, v níž je možné o dodatečné povolení předmětné stavby požádat. Dne 28. 2.

pokračování

2013 uplatnila společnost RLRE Columba Property s.r.o. návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení dle § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 č. j. OV/1126/13/Souč, sp. zn. UMC P3 054562/2013 ze dne 6. 8. 2013 byla v opakovaném stavebním řízení dle § 129 odst. 5 stavebního zákona povolena stavba označená jako areál Agora Flora včetně napojení na komunikace. Toto rozhodnutí stavebního úřadu nabylo právní moci dne 6. 9. 2013.

Dne 26. 3. 2014 podala společnost COMIMPEX s.r.o. podnět k provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013. Na základě tohoto podnětu Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavební a územního plánu vydal dne 7. 7. 2014 rozhodnutí, č. j. MHMP 956525/2014/SUP/Lš sp. zn. S-MHMP 738335/2014/SUP/Lš (dále i prvostupňové rozhodnutí), kterým ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 dle § 97 odst. 3 správního řádu zrušil a určil, že účinky rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení nastávají zpětně od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, tj. od 6. 9. 2013.

(...)

Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání stavebník a dále vlastníci bytových jednotek nacházejících se v předmětné stavbě. Odvolatelé vyslovili nesouhlas se závěrem magistrátu, že dobrá víra nemá pro danou věc význam. Práva z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 dle jejich názoru nabyli v dobré víře. V odvolání rovněž nesouhlasili s výkladem ustanovení § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, neboť mají za to, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 3. 1997 nebylo formálně zrušeno, ale bylo-li řízení o povolení stavby zastaveno, nutně došlo k implicitnímu zrušení vydaného stavebního povolení ze dne 3. 3. 1997.

Žalovaný na základě takto podaných odvolání přezkoumal prvostupňové rozhodnutí, jeho soulad s právními předpisy a jeho správnost v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Po tomto přezkoumání dospěl k závěru, že rozhodnutí magistrátu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Žalovaný s odkazem na základní zásady vyjádřené v ustanovení § 2 a 3 správního řádu a s odkazem na ustanovení upravující přezkumné řízení ve správním řádu uvedl, že magistrát postupoval v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalovaný poukázal na to, že novelizací stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. byly s účinností od 1. 1. 2013 doplněny do ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona případy, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby. Mimo jiné se jedná o případ upravený pod písm. e), dle kterého stavební úřad nařídí vlastníkům nebo stavebníkovi odstranění stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení. Žalovaný poukázal na to, že důvodem zmíněné novelizace bylo zejména rozlišit případy tzv. stavební nekázně od ostatních případů, kdy vyvstane právní stav stavby nastalý z jiných důvodů než zmíněné stavební nekázně. Jedním z takových případů je i situace, kdy stavba byla provedena v souladu s vydaným stavebním povolením, které bylo opatřeno doložkou právní moci, avšak následně

bylo k tomu příslušným správním orgánem nebo soudem konstatováno, že takové stavební povolení nenabýlo právní moci z důvodu jeho neoznámení všem účastníkům řízení. Při odvolání proti stavebnímu povolení v takovém případě se musel odvolací orgán vypořádat s okolností, že daná stavba již byla v mezidobí od vydání stavebního povolení a jeho opatření doložkou právní moci provedena. V daném případě toto mezidobí činilo téměř 10 let. Magistrát měl jako odvolací orgán v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení ze dne 3. 3. 1997 možnost reagovat buď tak, že odvoláním napadené rozhodnutí zruší s účinky zastavení stavebního řízení nebo toto rozhodnutí změni anebo je zruší a věc vrátí stavebnímu úřadu k novému projednání. V rozhodnutí ze dne 15. 1. 2007 magistrát neuvedl důvody, proč zvolil změnu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 3. 1997 a nikoliv jeho pouhé zrušení, které by však mělo účinky zastavení daného stavebního řízení, tedy stejné důsledky jako provedená změna.

Dále žalovaný uvedl, že v prvostupňovém rozhodnutí se magistrát nevypořádal s možností aplikace § 129 odst. 1 písm. e) nového stavebního zákona na daný případ. Odůvodnění, že nedošlo ke zrušení předmětného stavebního povolení z 3. 3. 1997 soudem ani v přezkumném řízení, představuje formální výklad zmíněného ustanovení nového stavebního zákona, nerespektující základní zásady správního řízení upravené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. V souvislosti s tímto nesprávným posouzením žalovaný vytknul prvostupňovému orgánu i to, že zvolil postup ve zkráceném přezkumném řízení, neboť o zjevnosti tvrzeného porušení právního předpisu ze strany stavebního úřadu lze dle jeho názoru pochybovat. Tím došlo ke zkrácení práva dotčených osob vyjádřit se k dané věci. Zásadní pochybení magistrátu pak žalovaný shledal v tom, že prvostupňový správní orgán nesplnil svou povinnost stanovenou v § 94 odst. 5 správního řádu tedy, že při rozhodování v přezkumném řízení nešetřil práva nabytá v dobré víře a dále v ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, tedy i že při shledání rozporu s právními předpisy měl posoudit poměr újmy, která by zrušením či změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře je pak dále stanovena i v § 2 odst. 3 správního řádu. Žalovaný konstatoval, že rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013, které nabylo právní moci dne 6. 9. 2013, byla v opakovaném stavebním povolení povolena předmětná stavba a tedy účastníkům řízení, tj. stavebníkovi a jeho právním nástupcům, na základě tohoto rozhodnutí práva vznikla, přičemž nelze seznat, že by účastníci řízení nenabýli tato práva v dobré víře. Je-li následně shledán rozpor pravomocného správního rozhodnutí s právními předpisy, nelze z toho bez dalšího dovozovat, že z důvodu nezákonnosti takového pravomocného rozhodnutí nevznikla, nezměnila se či nezanikla práva. Dobrá víra není sice definována, nicméně v kontextu s § 99 odst. 3 správního řádu lze seznat, že o dobrou víru se nejedná, je-li správní rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem nebo v případě, že je jím správní orgán uveden v omyl ohledně okolností, z nichž při vydávání správního rozhodnutí vycházel. Z předloženého spisového materiálu nevyplývá, že by tomu tak bylo v případě rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013. K otázce vymezení okruhu účastníků řízení žalovaný uvedl, že stavební úřad v rozhodnutí ze dne 6. 8. 2013 vymezil okruh účastníků dle § 109 stavebního zákona ve spojení s § 27 odst. 1 správního řádu, když jako účastníky určil spoluvlastníky předmětné stavby č. p. X a vlastníka pozemků parc. č. X a X v k. ú. V.. Dle názoru žalovaného způsob vymezení okruhu účastníků daného řízení stavebním úřadem nebyl v rozporu s právními předpisy. Rozhodnutím žalovaný zastavil přezkumné řízení, neboť

pokračování

nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 nabylo právní moci, když proti němu nebyl uplatněn řádný opravný prostředek.“

III. Napadený rozsudek, kasační stížnosti a vyjádření k nim a replika

[4] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zabýval otázkou, zda je rozhodnutí žalovaného úkonem, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva žalobce, anebo se jedná o úkon vyloučený ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011 – 37, městský soud uvedl, že je třeba rozlišovat, je-li přezkumné řízení zastaveno z důvodu stanoveného v § 94 odst. 4 správního řádu či z důvodu uvedeného v § 97 téhož zákona, přičemž v prvním případě je rozhodnutí o zastavení řízení soudem přezkoumatelné, v druhém nikoliv. Vzhledem k tomu, že v nynější věci byl prvostupňovým správním orgánem shledán rozpor s právními předpisy a zároveň městský soud shledal navazující rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, měl městský soud za to, že byly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby.

[5] Podle názoru městského soudu bylo na žalovaném, aby ve svém (žalobou napadeném) rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč měl za to, že pro závěr o nemožnosti postupu podle § 129 odst. 5 stavebního zákona měl správní orgán prvního stupně přihlédnout k tomu, že původní stavební povolení bylo opatřeno doložkou právní moci, a že tedy (podle názoru žalovaného) nelze prováděnou stavbu považovat za nelegální, a dále k tomu, že původní stavební povolení ze dne 3. 3. 1997 bylo změněno bez uvedení důvodů pro využití tohoto postupu. Dle názoru městského soudu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 1. 2007 nelze v žádném případě považovat za zrušení stavebního povolení ve smyslu § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, neboť pouze reagovalo na danou situaci, kdy stavba byla postavena bez pravomocného stavebního povolení; ostatně proto bylo současně tímto rozhodnutím zastaveno řízení o žádosti o vydání stavebního povolení. Městský soud byl rovněž toho názoru, že pro účely posouzení splnění předpokladu pro vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení nestanoví stavební zákon povinnost (ani možnost) zkoumat okolnosti, za kterých stavebník přistoupil k provedení stavby. Rozhodující totiž je, zda před vydáním stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení bylo původní stavební povolení, na jehož základě byla stavba provedena, pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu. Podle městského soudu to byl žalovaný, kdo své rozhodnutí řádně neodůvodnil, když z něj není patrné, proč považuje odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za nedostatečné a proč je třeba jím shora uvedené skutečnosti vzít v potaz při výkladu ustanovení § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Okolnosti zmiňované žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí pak budou mít význam pro posouzení věci z hlediska ustanovení § 94 odst. 4, případně odst. 5 správního řádu. Úvaha o právech účastníků nabytých v dobré víře a o poměru újmy, která by vznikla zrušením stavebního povolení vydaného v opakovaném stavebním řízení, je proto na místě až v případě, kdy žalovaný dospěje k závěru, že rozhodnutí o povolení stavby ze dne 6. 8. 2013, vydané v opakovaném stavebním řízení, bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Z těchto důvodů zrušil

městský soud rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[6] V závěru odůvodnění napadeného rozsudku pak městský soud konstatoval, že v dalším řízení bude na žalovaném, aby v novém rozhodnutí zcela jednoznačně uvedl, zda shora uvedené rozhodnutí ze dne 6. 8. 2013 považuje za vydané v souladu se zákonem, či nikoliv, a aby tento závěr odůvodnil. Dospěje-li k závěru, že právní předpis porušen nebyl, bude na místě zastavení přezkumného řízení. Pokud bude mít za to, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, bude se dále zabývat tím, zda jsou splněny předpoklady pro zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Pokud shledá, že takový postup (zastavení řízení) není na místě, bude pozici účastníků řízení posuzovat podle § 94 odst. 5 správního řádu.

[7] Žalovaný ve své kasační stížnosti označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., čímž v obecné rovině tvrdí nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále také vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[8] V konkrétní rovině žalovaný namítá, že v daném případě není sporu o tom, že předmětné přezkumné řízení nebylo zastaveno z důvodu uvedeného v § 94 odst. 4 správního řádu, nýbrž z důvodu, že správní orgán prvního stupně postupoval nezákonně (tedy důvod zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 téhož zákona). Žalovaný má za to, že z žalobou napadeného rozhodnutí dostatečně zřejmě vyplývá, že prvostupňovým správním orgánem zrušené rozhodnutí o opakovaném stavebním povolení (ze dne 6. 8. 2013) sám považoval za zákonné. Žalovaný se proto domnívá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku splnění podmínek věcného projednání žaloby.

[9] Dále žalovaný namítá, že se v žalobou napadeném rozhodnutí podrobně zabýval problematikou i důvody zrušení prvostupňového rozhodnutí, a sice na stranách 8 až 11 svého rozhodnutí. Současně lze podle stěžovatele ohledně možnosti aplikace § 129 odst. 5 stavebního zákona dodat, že z ustanovení § 129 odst. 1 písm. e) téhož zákona byla s účinností ode dne 1. 1. 2018 slova „v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu“ vypuštěna.

[10] Osoba zúčastněná na řízení, jakožto stěžovatelka, uplatnila ve své kasační stížnosti důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tvrdí tedy nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[11] Stěžovatelka uvedený kasační důvod konkretizuje tím, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda žalobou napadené rozhodnutí žalovaného spadá do kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. Podle názoru stěžovatelky je rozhodnutí žalovaného o

pokračování

zastavení přezkumného řízení rozhodnutím dle § 97 odst. 1 správního řádu. Jako takové je proto vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na výše odkazovanou kompetenční výlukou, o čemž podle názoru stěžovatelky svědčí mj. i právní názory vyjádřené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, publ. pod č. 1831/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 293/2016 – 51.

[12] Podle stěžovatelčina názoru není významné, jak rozhodne v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu orgán prvostupňový, pakliže je proti tomuto správnímu aktu podáno řádně a včas odvolání. Jde o správní akt nepravomocný, který žádná práva ani povinnosti ze své podstaty měnit nemůže. Pro posouzení možnosti jeho soudního přezkumu cestou § 65 a násl. s. ř. s. je podstatné pouze to, jakým úkonem přezkumné řízení skončí, resp. jakým způsobem úkon správního orgánu pravomocně upraví práva a povinnosti jeho účastníků (pokud vůbec). Žalovaný ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že přezkumné řízení zastavuje, neboť nebyly splněny podmínky pro provedení, resp. pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Aplikace rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ohledně vyloučení ze soudního přezkumu těch správních úkonů, kterými bylo přezkumné řízení zastaveno dle § 97 správního řádu, i na případy, kdy takový správní úkon vydal orgán odvolací, byla judikatorně potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 7/2013 – 28. Stěžovatelka proto shledává nejasným důvod, který vedl městský soud k odchýlení se od dosavadní ustálené soudní praxe, a tedy k umožnění soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného. Podle stěžovatelky takovým důvodem nemůže být skutečnost, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí označil rozhodnutí o opakovaném stavebním povolení za rozporné s právními předpisy, když následně bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného se současným zastavením přezkumného řízení pro nesplnění podmínek jeho vedení.

[13] Dále stěžovatelka namítá, že není významné, zda je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné, neboť městský soud je vůbec nebyl oprávněn přezkoumávat. Ani případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného tedy nemůže aprobovat porušení § 70 písm. a) s. ř. s. městským soudem.

[14] Konečně má stěžovatelka za to, že z městským soudem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011 – 37, neplyne závěr, který městský soud v napadeném rozsudku přijal, tedy že by bylo lze rozhodnutí žalovaného v přezkumném řízení přezkoumat dle § 65 s. ř. s. V citovaném rozsudku se totiž jednalo o situaci, kdy správní orgán zastavil přezkumné řízení dle § 94 odst. 4, a nikoliv dle § 97 správního řádu. Navíc v oné věci byl jednoznačně dovozen rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, když správní orgán postupoval v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. a neřídil se závazným právním názorem vysloveným soudem v předešlém zrušujícím rozsudku. Postup dle § 97 správního řádu tak nebylo možné realizovat, neboť nebyla splněna obligatorní podmínka představovaná absencí porušení právního předpisu. Nynější věc je podle názoru stěžovatelky odlišná, neboť zde nedošlo k zastavení přezkumného řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu, nebylo zjištěno žádné porušení právních předpisů v přezkoumávaném rozhodnutí a žalovaný přezkumné řízení zastavil z důvodu, že nebyly splněny podmínky pro jeho vedení (konkrétně podmínka porušení

právního předpisu). Stěžovatelka uzavřela, že v případě, kdy není zjištěno porušení právních předpisů přezkoumávaného rozhodnutí, nezbyvá správnímu orgánu rozhodujícímu v přezkumném řízení než toto řízení zastavit dle § 97 správního řádu. Tento jeho správní akt pak nelze přezkoumat postupem dle § 65 a násl. s. ř. s., a to ani v případě, že soud bude považovat závěr správního orgánu za nesprávný. Shodně s žalovaným proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl.

[15] Žalobce ve svém obsáhlém vyjádření ke kasačním stížnostem kromě opětovného popisu dosavadních procesních peripetií s předmětným stavebním povolením vyjádřil své ztotožnění s právním posouzením městského soudu. Zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného nikterak nezmiňuje zastavení přezkumného řízení z důvodu dle § 97 odst. 1 správního řádu. Ostatně rozhodnutí žalovaného neobsahuje údaj o tom, podle jakého ustanovení správního řádu bylo přistoupeno k zastavení přezkumného řízení. Otázce zákonnosti opakovaného stavebního povolení se přitom žalovaný ve svém rozhodnutí věnoval pouze v rozsahu jedné čtvrtiny strany 10 tohoto rozhodnutí. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s názorem stěžovatelky, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu. Přitom i v případě, že by toto mělo být dovozováno z částí odůvodnění ve znění „*nebyly splněny podmínky pro provedení, resp. pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení*“, pak z tohoto dle žalobce vyplývá pouze, že důvodem zastavení řízení bylo nenaplnění podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení, nikoliv však přezkumného řízení vůbec. Podle žalobce uvedené jenom dokládá a potvrzuje názor městského soudu, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné.

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom dalších podání žalobce a stěžovatelky (jmenovitě repliky stěžovatelky ze dne 13. 6. 2019, dupliky žalobce ze dne 10. 9. 2019, vyjádření stěžovatelky ze dne 19. 9. 2019 k duplice žalobce) a s těmito je seznámen, nicméně pro účely odůvodnění kasační stížnosti nepovažuje za nezbytné zde tlumočit jejich obsah, neboť v nich uplatněná argumentace je v zásadě jen opakování stranami již dříve vyřčeného.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnosti jsou přípustné a projednatelné.

[18] Kasační stížnosti jsou nedůvodné.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že žalovaný ani stěžovatelka neuplatnili ve svých kasačních stížnostech námitku nepřezkoumatelnosti, přičemž ani Nejvyšší správní soud postupem dle § 109 odst. 4 s. ř. s., tedy posouzením nad rámec uplatněných kasačních důvodů, neshledal, že by napadený rozsudek trpěl některou z vad uvedených v § 103 odst. 1 písm. c) nebo d) téhož zákona.

[20] Dále je třeba podotknout, že žalovaný nesprávně uplatnil kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tento důvod zpravidla nesvědčí stěžovateli v pozici žalovaného

pokračování

správního orgánu, neboť typově obsahuje tvrzení o nesprávném postupu (hodnocení obsahu spisu a činění skutkových zjištění) správního orgánu. V konečném důsledku by žalovaný správní orgán jakožto stěžovatel při uplatnění uvedeného kasačního důvodu podrýval svou šanci na konečný procesní úspěch ve věci. Nejvyšší správní soud toto uvádí s vědomím, že stěžovatelovým podřazením konkretizované kasační argumentace pod jednotlivé kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. není vázán.

[21] Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval námitkou nesprávného posouzení povahy rozhodnutí žalovaného optikou kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť v případě její důvodnosti by nebylo možné dospět k jinému závěru, než že žaloba měla být odmítnuta, čímž by pozbylo vypořádání dalších kasačních námitek jakéhokoli významu.

[22] Není důvodná námitka žalovaného, že jeho rozhodnutí spadá pod kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. proto, že přezkumné řízení jím bylo zastaveno podle § 97 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem v tom, že jím odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011 – 37, je v ohledu posuzování kompetenční výluky srovnatelný s nyní posuzovanou věcí. I nadále Nejvyšší správní soud setrvává na názoru, že „pokud žalovaný nepostupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) ani c) správního řádu, tedy současně se zrušením odvoláními napadeného rozhodnutí magistrátu, které shledal v rozporu s právními předpisy, věc nevrátil magistrátu k novému projednání (tj. k pokračování v přezkumném řízení) ani jeho rozhodnutí nezměnil a namísto toho přezkumné řízení zastavil, musel mít k tomuto zastavení ještě zvláštní zákonný důvod. Je tedy třeba zjistit, zda žalovaný přezkumné řízení zastavil podle § 97 odst. 1 správního řádu, tedy zda považoval původně přezkoumávané rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16 za zákonné, nebo zda žalovaný postupoval podle § 94 odst. 4 správního řádu, tedy zda sice sdílel názor magistrátu na nezákonnost rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, měl však za to, že jeho zrušením či změnou by vznikla nepřiměřená újma účastníkům v dobré víře.“ Přehledné vyjádření důvodu zastavení přezkumného řízení odvolacím správním orgánem je tedy určující pro následné posouzení soudu, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., od čehož se odvíjí případné shledání kompetenční výluky dle § 70 písm. a) téhož zákona. S vědomím toho požadavku na kvalitu odůvodnění rozhodnutí o odvolání pak Nejvyšší správní soud publikoval na základě rozsudku ze dne 14. 1. 2009, č. j. 5 As 55/2008 – 87, právní větu: „Dospěl-li žalovaný odvolací správní orgán k tomu, že nepostačí rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit a vrátit s vytknutými vadami, které je třeba v novém řízení odstranit [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004], ale naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, a proto je třeba celé řízení bez dalšího ukončit [§ 90 odst. 1 písm. a) téhož zákona], byl povinen především náležitě odůvodnit i to, proč řízení zastavil, tedy proč nelze v této věci rozhodnutí vůbec vydat. Neučinil-li tak, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.“ (text rozsudku i právní věta jsou dostupné na www.nssoud.cz).

[23] Nejvyšší správní soud z odůvodnění rozhodnutí žalovaného nebyl s to bez pochybností určit, zda byl základem pro zastavení přezkumného řízení nesouhlas žalovaného s právním názorem správního orgánu prvního stupně ohledně naplnění podmínky § 129 odst. 5 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, tedy

v konečném důsledku důvod zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 ve spojení s § 98 větou první správního řádu, anebo zda jím byl závěr, že ačkoli bylo rozhodnutí 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 (§ 94 odst. 4 ve spojení s § 98 správního řádu). Uvedený nedostatek odůvodnění rozhodnutí žalovaného tak v konečném důsledku znemožnil, aby městský soud mohl s přihlédnutím k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu posoudit, zda se na rozhodnutí žalovaného vztahuje kompetenční výluka dle § 70 písm. a) s. ř. s. Z jistého úhlu pohledu tak lze říci, že nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalovaného způsobilo nemožnost posoudit, zda se měl městský soud žalobou věcně zabývat, nebo zda ji měl odmítnout. Za této situace by se i závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného zdál být předčasný, neboť nelze posoudit, zda rozhodnutí žalovaného není *a priori* vyloučeno ze soudního přezkumu. To patrně vnímal i městský soud, když v rámci posuzování kompetenční výlučky, v odst. 20 napadeného rozsudku, označil rozhodnutí žalovaného (byť terminologicky nepřesně) za nepřezkoumatelné, což následně pojal jako důvod pro věcné projednání žaloby. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s městským soudem v názoru, že je tímto odstraněna pochybnost v otázce aplikace kompetenční výlučky podle § 70 písm. a) s. ř. s. na rozhodnutí žalovaného, a lze tak přistoupit k projednání žaloby, nicméně z praktického hlediska nelze zpochybnit, že zrušení rozhodnutí žalovaného je v takovémto případě jedinou možnou cestou k odstranění předmětného nedostatku. Teprve v případě nového rozhodnutí žalovaného o odvolání, které bude řádně odůvodněno alespoň co do důvodů vedoucích k zastavení řízení, bude možné s určitostí posoudit, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nebo zda se na takový akt vztahuje kompetenční výlučka dle § 70 písm. a) téhož zákona. Nejvyšší správní soud přitom podotýká, že veškeré úvahy obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku je ve světle výše uvedeného vnímat jako *obiter dictum*, což nic nemění na tom, že bude žádoucí, aby se jimi žalovaný v dalším řízení řídil obdobně, jako by se jednalo o závazný právní názor.

[24] Je tudíž třeba připomenout, že v případě přezkumného řízení platí algoritmus, podle kterého je v první řadě nezbytné posoudit, zda přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Právě tehdy, když přezkumný (potažmo následně odvolací) správní orgán dospěje k názoru, že tomu tak skutečně bylo, bude namíste posuzovat podmínky zastavení řízení dle § 94 odst. 4 správního řádu (případné zastavení řízení pak bude rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.).

[25] Vzhledem k výše uvedenému nezbyvá než souhlasit s městským soudem, že v dalším řízení o odvolání bude na žalovaném, aby další rozhodnutí pečlivě a přehledně odůvodnil.

[26] Nejvyšší správní soud podotýká, že výše uvedené důvody nepřipouštěly již v řízení před městským soudem jinou alternativu, než zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Z tohoto důvodu jsou veškeré další kasační námitky bezpředmětné a Nejvyšší správní soud se jimi z důvodu procesní ekonomie nezabýval.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[27] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti nedůvodnými, zamítl je podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Žalobce byl v řízení o kasačních stížnostech úspěšný, protože má vůči procesně neúspěšné stěžovatce a žalovanému právo na náhradu nákladů, které v souvislosti s řízením o kasační stížnosti účelně vynaložil. Tyto náklady sestávají z nákladů právního zastoupení, neboť žalobce byl v řízení zastoupen advokátem. Z obsahu spisu vyplývá, že zástupce poskytl žalobci v řízení o kasační stížnosti celkem dva úkony právní služby, dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), spočívající v podání vyjádření ke kasačním stížnostem ze dne 30. 5. 2019 a vyjádření ze dne 10. 9. 2019 k replice stěžovatelky. Na náhradě nákladů těchto úkonů pak žalobci náleží dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu celkem částka 6200 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba připočíst dvakrát paušální náhradu hotových výdajů, celkem 600 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, je třeba navýšit celkovou částku náhrady za zastoupení o odpovídající daň, tj. 1428 Kč. Celkem jsou stěžovatelka a žalovaný povinni zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8228 Kč. S ohledem na povahu soudního řízení správního a typovou odlišnost procesního postavení jeho účastníků od obdoby v civilním řízení soudním nejsou stěžovatelka a žalovaný povinni nahradit náklady žalobce společně a nerozdílně, nýbrž poměrně - rovným dílem. Každý z nich je proto povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce – JUDr. Jana Lukeše, Ph.D.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu