



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Milan Král a.s.**, se sídlem Pod Stromovkou 211, Litvínovice, zastoupen JUDr. Vlastimilem Hájkem, advokátem se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2020, č. j. KUJCK 33646/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 12. 2020, č. j. 63 A 3/2020-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad v Táboře – stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 30. 6. 2000 stavební povolení č. j. SÚ 2314/00-FP pro stavbu Autosalon Mercedes – Benz Milan Král s.r.o., Tábor - Měšice, na pozemku parc. č. X v katastrálním území M. u T.. Žalobce dne 3. 5. 2001 oznámil stavebnímu úřadu, že povolenou stavbu neuskuteční. Později nicméně požádal o prodloužení platnosti stavebního povolení. Platnost stavebního povolení byla prodloužena do dne 31. 12. 2004. Dne 18. 10. 2004 zaslal žalobce další žádost o prodloužení platnosti povolení, na niž reagoval účastník řízení, Ředitelství silnic a dálnic, nesouhlasem s prodloužením platnosti. Uvedl, že v důsledku rekonstrukce silnice I/3 Čekanice – Měšice na dálnici D3 přijde autosalon o dopravní napojení.

[2] Stavební úřad vydal dne 23. 5. 2005 osvědčení, č. j. META 20914/2005/1-FP (dále jen „osvědčení“), v němž žalobci sdělil, že posuzoval zahájení stavby v období od 9. 7. 2002. Pokud by stavba byla skutečně zahájena, žalobce by nemusel žádat o prodloužení platnosti stavebního povolení. Stavba je podle stavebního úřadu zahájena i pracemi na její části, směřují-li k provedení stavby jako celku v souladu s projektovou dokumentací a na určeném pozemku. Při místním šetření pak měl stavební úřad zjistit, že na pozemku byla sejmuta ornice a zahájeno budování nebo příprava budování přípojek kanalizace a ostatních inženýrských sítí. Tyto práce lze podle něj považovat za zahájení stavby. Povolení tak podle stavebního úřadu nepozbylo platnosti, a proto nebylo třeba rozhodovat o prodloužení platnosti stavebního povolení. Nesouhlas Ředitelství silnic a dálnic pak neměl podle stavebního úřadu na platnost stavebního povolení vliv.

[3] Při kontrolní prohlídce dne 24. 9. 2018 stavební úřad zjistil, že pozemek je dlouhodobě neudržován a není zřejmé, že by na něm probíhala nějaká stavební činnost. Dne 9. 1. 2019 zahájil stavební úřad přezkumné řízení, v němž vydal usnesení ze dne 29. 11. 2019, č. j. METAB 62869/2019/SÚ/RKna, jímž podle § 156 odst. 2 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) osvědčení z roku 2005 zrušil. Učinil tak z důvodu, že právní účinky osvědčení trvají, a proto je namístě postup podle § 156 odst. 2 správního řádu. Současně uvedl, že řízení o žádosti žalobce ze dne 18. 10. 2004 o prodloužení platnosti stavebního povolení nebylo dosud formálně skončeno. Dále také uvedl, že ze spisu nevyplývá, že by stavba byla skutečně zahájena. Podklady ve spisu svědčí pouze o tom, že na pozemku byly provedeny přípravné práce. Ty však nelze považovat za práce přímo směřující k provedení stavby. Dále nebylo prokázáno, že žalobce započal s prováděním přípojek pro stavbu. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, jež žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a usnesení potvrdil. Žalovaný konstatoval, že osvědčení má trvající účinky, a proto jej lze přezkoumat postupem podle správního řádu.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“). Namítl, že osvědčení nemůže být zrušeno v přezkumném řízení podle § 156 odst. 2 a § 97 odst. 3 správního řádu. Použití § 156 odst. 2 správního řádu není možné, neboť správní řád s ním nepočítá v přechodných ustanoveních. Správní řád nabyl účinnosti až po vydání osvědčení a § 156 odst. 2 lze použít pouze na jiná osvědčení vydaná za účinnosti správního řádu. Žalobce současně poukázal na to, že osvědčení nelze přezkoumat v libovolné lhůtě. Osvědčení bylo vydáno před 13 lety, a proto bylo zrušení osvědčení podstatným zásahem do právní jistoty žalobce. Žalobce současně tvrdil, že se stavbou vyčkával do doby dokončení dálnice D3.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že přípustnost aplikace § 156 odst. 2 a § 97 odst. 3 správního řádu vyplývá z § 180 odst. 2 tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení se postupuje podle části čtvrté správního řádu v případech, kdy správní orgány postupují podle dosavadních předpisů v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž dosavadní předpisy v celém rozsahu tento postup upravují. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, tento postup téměř neupravoval, a proto bylo na místě v případě přezkumu osvědčení postupovat podle správního řádu. Krajský soud také odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že v případě zrušení osvědčení podle § 156 odst. 2 správního řádu, se nepoužijí ustanovení o lhůtách v přezkumném řízení. Postačí, pokud účinky osvědčení trvají. To bylo podle krajského soudu splněno. Stavební úřad totiž v osvědčení deklaroval, že stavba byla zahájena a stavební povolení zůstává v platnosti. Účinky osvědčení jsou tak svázány se stavebním povolením, a proto nadále trvají. Krajský soud poukázal na důvody zrušení osvědčení. Ty shledaly správní orgány především v tom, že ve spisu absentují podklady

k provedenému místnímu šetření či jeho oznámení, také absentuje datace místního šetření. Do 31. 12. 2004 tak podle žalovaného nebyla stavba zahájena. Žalobce také v roce 2018 při kontrolní prohlídce nedoložil, že by stavba byla kdykoliv v minulosti zahájena. Krajský soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že skrývku ornice a přípravu pro umístění inženýrských sítí nelze považovat za zahájení stavby. Osvědčení tak pracovalo s právním stavem, který neměl skutkovou oporu, a proto bylo na místě jeho zrušení. Pokud jde o důvody prodlení s uskutečněním stavby, krajský soud jim nepřítakal. Žalobce ostatně v minulosti oznámil stavebnímu úřadu, že od stavebního záměru upouští. Závěrem krajský soud konstatoval, že platnost stavebního povolení je omezena proto, aby stavba byla zhotovena v reálném čase. Ponechání osvědčení v platnosti by tak nedůvodně prodlužovalo platnost stavebního povolení, navzdory tomu, že jej žalobce po celou dobu nevyužil a stavbu neuskutečnil. Prostřednictvím osvědčení by tak došlo k obcházení časově omezené platnosti stavebního povolení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody opřel o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v jeho nesrozumitelnosti. Dále pak uvedl, že pochybení správních orgánů nemůže jít k jeho tíži. Jestliže stavební úřad již v roce 2005 provedl místní šetření a na jeho základě vydal nyní zrušené osvědčení, stěžovatel pouze akceptoval jeho stanovisko. Krajský soud konstatoval, že spis neobsahuje důkazy o provedeném místním šetření, avšak na tuto skutečnost neměl stěžovatel vliv. Stavební úřad mimo jiné konstatoval, že v řízení o žádosti o prodloužení stavebního povolení již nebude pokračovat v důsledku vydání osvědčení. Skutečnost, že tak uvedla tatáž osoba, která po letech osvědčení ruší, je podle stěžovatele absurdní.

[8] Stěžovatel dále poukazuje na to, že krajský soud se mylí, pokud tvrdí, že stěžovatel vědomě udržoval nezákonný stav. Tento stav navodily státní orgány, zejména Ředitelství silnic a dálnic, jež udržovalo stěžovatele v nejistotě, pokud jde o uskutečnění svého stavebního záměru. Jestliže byly zahájeny práce na zapojení inženýrských sítí, směřuje taková činnost jednoznačně ke zhotovení stavby samotné, což ostatně konstatoval stavební úřad v osvědčení. V dalších činnostech stěžovatel nepokračoval kvůli výstavbě dálnice D3. Úvahy o časovém omezení stavebního povolení a realizaci stavby po 20 letech považuje stěžovatel za „alibi“ krajského soudu.

[9] Stěžovatel dále namítá zásadní pochybení krajského soudu v tom, že konstatoval použitelnost § 180 odst. 2 správního řádu na nynější věc. Podle stěžovatele nebyly splněny podmínky tohoto ustanovení – správní orgány nevedly řízení, jehož výsledkem nebylo rozhodnutí. Po vydání osvědčení žádné řízení neprobíhalo, a proto nelze toto přechodné ustanovení použít. Přezkumné řízení podle správního řádu lze v nynější věst pouze podle § 179 odst. 2 správního řádu, a to včetně lhůt pro jeho zahájení. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[12] Stěžovatel vznesl obecnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, kterou spatřoval v jeho nesrozumitelnosti. Jelikož kvalita kasační argumentace do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54), vypořádal tuto námitku Nejvyšší správní soud taktéž obecně. Krajský soud reagoval na všechny stěžovatelovy námitky a vysvětlil, proč k nim nemohl přihlídnout. Především pak uvedl, z jakých ustanovení správního řádu dovedl možnost zahájit přezkumné řízení o osvědčení. Ohledně aplikace § 180 odst. 2 správního řádu odkázal na odbornou literaturu (Vedral, Josef. Správní řád: komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON 2012, str. 1430 – 1434). Toto ustanovení se přitom použije v případě, kdy dosavadní právní předpisy neobsahují úpravu postupů správních orgánů, jež nemají povahu rozhodnutí. Právě takovým postupem je vydání osvědčení. Krajský soud shledal, že nadále trvají účinky osvědčení, a proto je možné jej zrušit postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Současně však podle odborné literatury i judikatury neplatí pro vydání usnesení, kterým se ruší osvědčení, lhůty pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Rozsudek krajského soudu je tak srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelný.

[13] Hlavní spornou otázkou v nynější věci je právě použitelnost § 180 odst. 2 správního řádu a na něj navazující aplikace § 156 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatel tvrdí, že nebyla splněna základní podmínka spočívající v tom, že by probíhalo řízení podle dosavadních předpisů, jež nesměřuje k vydání rozhodnutí. Po vydání osvědčení již žádné řízení neprobíhalo. Podle § 180 odst. 2 správního řádu se podle správního řádu postupuje v otázkách, které je třeba řešit, podle části čtvrté správního řádu, jestliže správní orgány postupují v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stavební úřad postupoval v roce 2005 v řízení, jehož cílem nebylo vydání rozhodnutí, avšak právě osvědčení. Současně krajský soud poukázal na absenci přezkumného řízení podle zákona č. 71/1967 Sb. Z těchto důvodů stavebnímu úřadu nezbylo, než postupovat podle správního řádu. Stěžovatel tvrdil, že přezkumné řízení v nynější věci nebylo možno zahájit s odkazem na § 179 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud připouští, že přezkumné řízení *per se* skutečně zahájit nešlo. Krajský soud správně upozornil, že část čtvrtá správního řádu obsahuje § 156 odst. 2, podle něž neopravitelná osvědčení vydaná v rozporu s právními předpisy správní orgán, který je vydal, zruší. Usnesení o zrušení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky osvědčení. Při tomto postupu se však použijí ustanovení o přezkumném řízení.

[14] Kasační soud taktéž souhlasí s tím, že účinky osvědčení trvaly od jeho vydání do zrušení. Jiný postup by ostatně nedával smysl, pokud by stěžovatel na jeho základě chtěl dovést platnost stavebního povolení a přitom by účinky byly „jednorázové“. Podmínky § 156 odst. 2 správního řádu tak byly splněny. Jelikož se ustanovení o přezkumném řízení použijí pouze přiměřeně, nedopadají na zrušení osvědčení podle § 156 odst. 2 správního řádu časová omezení pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Je tomu tak proto, že podle § 156 odst. 2 správního řádu, lze usnesení o zrušení vydat, pokud trvají účinky osvědčení. Jde tedy o zvláštní úpravu vůči ustanovením o přezkumném řízení. Tyto úvahy však rozvedl již krajský soud, jenž odkázal na odbornou literaturu a rozsudek

Městského soudu v Praze č. j. 7 A 86/2011-42, z nichž tyto závěry vyplývají. Stěžovatel nicméně v kasační stížnosti pouze konstatoval, že závěr o použitelnosti § 156 odst. 2 správního řádu na nynější věc je „zásadním pochybením“. V žalobě taktéž obecně konstatoval, že toto ustanovení se použije pouze na osvědčení vydaná za účinnosti správního řádu. Stěžovatel tak v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedl argumenty, které by závěry správních orgánů, resp. krajského soudu, zpochybnil. Tato námitka tedy není důvodná.

[15] Pokud jde o další tvrzení stěžovatele, ani Nejvyšší správní soud nenalezl ve spisu oporu pro tvrzení stavebního úřadu uvedená v osvědčení. Ze spisu nevyplývá, že stavební úřad skutečně provedl v roce 2005 místní šetření a stejně tak není patrné, kdy se tak mělo stát. Lze souhlasit se stěžovatelem, že tento stav spisové dokumentace nebyl navozen jeho vinou. Stěžovatel však tento stav akceptoval a to i přesto, že nebyl přizván k údajně provedenému místnímu šetření v roce 2005 (srov. § 38 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb.). Je poněkud zarážející, že v kasační stížnosti na jedné straně konstatuje, že vydání osvědčení nebylo jeho cílem, neboť žádal o vydání rozhodnutí, avšak také tvrdí, že proti nevydání takového rozhodnutí se nemohl bránit. Je pravdou, že stěžovatel nemohl napadnout osvědčení jako takové, neboť nebylo rozhodnutím, mohl se však bránit podnětem k opatřením proti nečinnosti (§ 50 zákona č. 71/1967 Sb.). Stěžovatel tak stav, který nyní sám označuje za nezákonný (tj. že stavební úřad vydal osvědčení, namísto aby rozhodl o žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení), toleroval, neboť pro něj byl po celou dobu účinnosti osvědčení výhodným. Jestliže osvědčení bylo nezákonné, nelze pak ani uvažovat o tom, že by stěžovateli mohlo vzniknout legitimní očekávání. Soudní dvůr Evropské unie ustáleně judikuje, že ochrany legitimního očekávání se lze domoci pouze v případě, že záruky poskytnuté orgány veřejné moci byly poskytnuty v souladu s platným právem (rozsudek ze dne 30. 6. 2005, *Branco*, T-347/03, odst. 102). Tato námitka tedy není důvodná.

[16] Konečně, pokud jde o zahájení stavby, Nejvyšší správní soud také souhlasí s hodnocením krajského soudu. Ze spisu vyplývá, že pozemek je nyní hustě zarostlý náletovými křovinami a je dlouhodobě neudržovaný. Ze spisu tak nevyplývá, že by v minulosti byly provedeny činnosti, které lze považovat za zahájení stavby. Ostatně pokud by tomu tak bylo, stěžovatel by nemusel žádat o prodloužení platnosti stavebního povolení, což dne 18. 10. 2004 učinil. Je tak zjevné, že stěžovatel nezahájil stavbu v době prodloužené platnosti stavebního povolení, tj. do 31. 12. 2004. Kasační soud se také ztotožňuje s krajským soudem v úvahách o účelu časového omezení stavebního povolení. Jeho smyslem je, aby se stavbou bylo započato v reálném čase. Stavební úřad vydává povolení s ohledem na aktuální podmínky v území a časové omezení přispívá k tomu, aby tyto podmínky byly v době zahájení (a případně i dokončení) stavby stále aktuální. Jiným způsobem nelze zajistit, aby stavba nebyla zahájena v okamžiku, kdy budou technické parametry stavby či projektové dokumentace již zastaralé. V tomto ohledu tak nelze úvahy krajského soudu považovat za „alibi“, jak tvrdí stěžovatel. Je nepochybné, že zahájení stavby po 20 letech od vydání stavebního povolení zcela popírá smysl časového omezení stavebního povolení. Ani tato námitka není důvodná.

[17] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení nebylo formálně skončeno, tj. nebylo dosud rozhodnuto o této žádosti. Ačkoliv stěžovatel měl již v době vydání osvědčení dostupné prostředky k nápravě nečinnosti stavebního úřadu, ani dnes mu nic nebrání v tom, aby se domáhal pravomocného skončení řízení rozhodnutím o prodloužení nebo neprodloužení platnosti stavebního povolení.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle něj, nestanoví-li tento zákon jinak, 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 v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v souvislosti s tímto řízením nevznikly. Proto mu náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nepřiznal.

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

V Brně dne 19. srpna 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu