



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **R. H.**, zastoupena JUDr. Pavlem Pileckým, advokátem se sídlem Těšnov 1163/5, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2015, čj. MHMP 64106/2015, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2019, čj. 6 A 59/2015-46,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 10. 2. 2009, čj. OUR.Sm.p.2635-8574/08-Za-UR, rozhodl o umístění stavby nazvané „Penzion Na Popelce“. Žalobkyně jako vlastníka sousedních nemovitostí (dále „stěžovatelka“) proti tomuto rozhodnutí brojila odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 9. 2009, čj. S-MHMP 385959/2009/OST/Če, zamítl. Jeho rozhodnutí bylo však zrušeno k žalobě stěžovatelky rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2012, čj. 9 Ca 369/2009-95. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 21. 2. 2014, čj. S-MHMP 1082696/2009/SUP, zrušil rozhodnutí o umístění stavby a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Usnesením ze dne 16. 4. 2014, čj. OUR.Sm.p.2635-8574/08-Pka-Z, stavební úřad zastavil řízení. Odvolání stěžovatelky zamítl žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku. Proti tomuto rozhodnutí

podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Proti tomuto rozsudku nyní stěžovatelka brojí kasační stížností.

[2] Městský soud uvedl, že stavebníkovi bylo na základě rozhodnutí o umístění stavby vydáno ve zkráceném stavebním řízení dle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 3. 2015, stavební povolení, resp. certifikát autorizovaného inspektora. Stavba byla na jeho základě již provedena a zkolaudována. K předchozímu zrušení územního rozhodnutí soudem (rozsudek ze dne 17. 9. 2012), resp. k vydání na něj navazujícího rozhodnutí žalovaného (ze dne 21. 2. 2014) došlo až poté, co bylo vydáno povolení stavby (certifikát autorizovaného inspektora ze dne 23. 2. 2011). Dle § 94 odst. 5 stavebního zákona pak již z hlediska účelu územního rozhodnutí nebylo možné o žádosti rozhodnout, proto soud dospěl k závěru, že zastavení řízení bylo zákonné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasí s výkladem § 94 odst. 5 stavebního zákona provedeným městským soudem, ačkoliv si je vědoma toho, že tento právní názor vychází ze setrvalé judikatury. Dle jejího názoru není právo samoučelné a musí být vykládáno v souladu s ústavním pořádkem.

[4] Stěžovatelka dále uvedla, že vyvolala u stavebního úřadu správní řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, o určení právního vztahu, zda stavebníkovi vzniklo právo stavby. Správní orgány rozhodly, že právo stavby vzniklo, avšak tato rozhodnutí byla zrušena rozsudkem městského soudu ze dne 14. 8. 2019, čj. 6 A 223/2015-72.

[5] Stěžovatelka zdůraznila, že městský soud v rozsudku sp. zn. 9 Ca 369/2009 uvedl, že správní orgány porušily obecné technické požadavky na výstavbu (zejména pravidla požární bezpečnosti). Je společensky škodlivé, že správní orgány spoléhaly na to, že nesprávné rozhodnutí o umístění stavby je nepostižitelné a neopravitelné, jelikož před zrušením jejich rozhodnutí ze strany soudů došlo k zahájení stavby a následné řízení pak muselo být zastaveno. Dle stěžovatelky není § 94 odst. 5 stavebního zákona obligatorní a je nutné jej použít pouze případ od případu. Není možné klást na roveň pravomocné správní rozhodnutí o povolení stavby s výsledkem činnosti soukromé osoby na základě soukromoprávní smlouvy.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zrušené územní rozhodnutí bylo konzumováno povolením stavby. Zpětně již nelze stanovit nové podmínky pro umístění stavby. Stěžovatelka neuvádí, jak by měly správní orgány postupovat jinak, pokud by se odchýlily od § 94 odst. 5 stavebního zákona. V současné době stavba již stojí, nikoliv jako penzion ale jako bytový dům. Nelze znovu umísťovat záměr nazvaný „Penzion Na Popelce“, který již není aktuální, stavba byla realizována a překolaudována na bytový dům.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] Dle § 94 odst. 5 stavebního zákona ve znění rozhodném pro posuzovanou věc platilo, že *dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává*. [Pozn. s účinností od 1. 4. 2015 byla do tohoto ustanovení přidána výjimka pro řízení, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, aniž by však bylo dotčeno základní pravidlo.]

[8] Výklad § 94 odst. 5 stavebního zákona není dle soudu nijak obtížný a nečiní v praxi zásadní problém. Komentářová literatura k tomuto ustanovení uvádí, že *„v případě, že teprve po povolení stavby (zde se rozumí všechny povolovací režimy, tedy stavební povolení, ohlášení, certifikát autorizovaného inspektora a veřejnoprávní smlouva) dojde ke zrušení územního rozhodnutí, nové územní rozhodnutí se již nevydává. Zpětně již není možné stanovit nové podmínky pro umístění stavby, neboť zrušené územní rozhodnutí bylo konzumováno povolením stavby. Ke zrušení územního rozhodnutí může dojít v přezkumném řízení dle části druhé správního řádu (§ 94 správního řádu), na základě obnovy řízení (§ 100 správního řádu), nebo z rozhodnutí správního soudu.“* (PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8.) Ve vztahu k právní úpravě před novelou účinnou od 1. 1. 2013 [§ 94 odst. 5 stavebního zákona zněl: *Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu (§ 106 odst. 1), územní rozhodnutí se již nevydává.*] komentářová literatura obdobně uvedla následující: *„Toto ustanovení zakotvuje zásadu, která byla i podle právní úpravy platné do 31. 12. 2006 fakticky uplatňována i bez zákonného podkladu, a to, že v případě, kdy po vydání územního rozhodnutí bylo vydáno i stavební povolení, které nabylo právní moci, nebo byl udělen souhlas stavebního úřadu s ohlášenou stavbou a následně došlo ke zrušení územního rozhodnutí, již se územní rozhodnutí znovu nevydávalo. Bez ohledu na to, zda již stavba byla zahájena, či nikoliv [...] nebude již územní rozhodnutí znovu vydáváno, když totéž logicky platí i v případě následného zrušení územního souhlasu (viz § 96 odst. 6 zákona a komentář k tomuto ustanovení). [...] Nová právní úprava, platná od 1. 1. 2013, provádí s použitím výrazu „povolení stavby“ pouze formulační úpravu dosavadního textu tak, aby nový text zachycoval všechny existující formy povolení stavebního záměru podle platné právní úpravy (např. i oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora - viz § 117 zákona a komentář k tomuto ustanovení).“* (MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2.) S těmito výklady Nejvyšší správní soud souhlasí.

[9] K danému ustanovení se již vyjadřoval i Ústavní soud, který v usnesení ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. III. ÚS 3114/17, uvedl následující: *„Ústavní soud konstatuje, že z ústavního hlediska se do posuzované problematiky promítají dva protichůdné zájmy. Na jedné straně účinnost soudní ochrany, která by byla oslabena tím, že ani úspěšné podání žaloby proti územnímu rozhodnutí (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu) by nevedlo k zamezení realizace a následné kolaudace nevyhovujícího stavebního záměru. Na druhé straně je vlastnické právo subjektu, pro nějž je stavební záměr realizován, a jeho právní jistota. Z pohledu subjektu, pro nějž je stavební záměr realizován, by totiž pozdržení povolovacích procesů navazujících na územní rozhodnutí (typicky povolení stavby a její kolaudace) po dobu projednávání žaloby proti územnímu rozhodnutí mohlo přinášet dodatečnou zátěž v majetkové sféře a tvořit překážku výkonu vlastnického práva či výkonu dalších práv. Jde rovněž o otázku právní jistoty spojenou s problémem následného zpochybnění správních aktů v povolovacích*

procesech dle stavebního zákona. Ústavní soud vychází z toho, že jde o problematiku střetu protichůdných zájmů, v níž se promítá i hledání rovnováhy mezi vzájemně kolidujícími základními právy jednotlivých subjektů. Z důvodu velké rozmanitosti okolností, které mohou mít na hledání této rovnováhy vliv, lze jen stěží uvažovat o jednom univerzálně platném řešení. Vhodným se proto spíše jeví nalezení procesního prostředku, s jehož pomocí by bylo možno vzájemně se střetávající zájmy a práva posoudit a podle výsledku tohoto posouzení upravit poměry dotčených subjektů. Ústavní soud dospěl k závěru, že tímto vhodným procesním prostředkem může být rozhodování o odkladném účinku žaloby proti územnímu rozhodnutí (resp. proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí). Přiznání odkladného účinku žalobě se dle § 73 odst. 3 s. ř. s. pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Přiznání odkladného účinku žalobě směřující proti územnímu rozhodnutí (resp. proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí) je schopné po dobu řízení o žalobě zabránit realizaci stavebního záměru, resp. ukončení povolovacích řízení či postupů navazujících na územní řízení (jde např. o stavební řízení). Přiznání odkladného účinku takové žalobě je schopno zabránit tomu, aby k povolení stavby došlo až po případném zrušení územního rozhodnutí, a tedy i aplikaci § 94 odst. 5 stavebního zákona. V daném ohledu je v zájmu žalobce, aby žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku podal co nejdříve a podle okolností nepodával žalobu až na sklonku dvouměsíční lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že právní úprava uvedená v § 94 odst. 5 stavebního zákona není protiústavní. K vyvážení oprávněných zájmů účastníků řízení o vydání územního rozhodnutí dle Ústavního soudu má sloužit institut přiznání odkladného účinku žaloby proti územnímu rozhodnutí.

[10] Zvláštní senát se v usnesení ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, mimo jiné vyjadřoval i k povaze certifikátu autorizovaného inspektora. S odkazem na odbornou literaturu uvedl, že v okamžiku oznámení certifikátu autorizovaného inspektora stavebnímu úřadu vzniká stavebníkovi veřejné subjektivní právo provést stavbu podle projektové dokumentace, pokud byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Certifikát autorizovaného inspektora je tak doklad o tom, že stavba může být provedena (bod 56 a 45 citovaného usnesení). Ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona se tak použije i na případy staveb povolených prostřednictvím certifikátu autorizovaného inspektora. K tomu soud jen poznamenává, jak uvádí dále, že s ohledem na obsah kasační stížnosti i žaloby nebylo namístě, aby se zabýval otázkou, jaký vliv na použitelnost daného ustanovení má to, pokud by se ukázalo, že právo provést stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora ve skutečnosti nevzniklo.

[11] Jak plyne z výše uvedené rekapitulace správního a soudního řízení, certifikát autorizovaného inspektora byl vydán 23. 2. 2011. Rozsudek městského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o odvolání proti územnímu rozhodnutí, byl vydán 17. 9. 2012 a navazující rozhodnutí žalovaného dne 21. 2. 2014. Stavba tak byla povolena ještě předtím, než došlo ke zrušení územního rozhodnutí. Dle § 94 odst. 5 stavebního zákona již nemělo za takové situace být vydáno nové územní rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem i s žalovaným, že nezbývalo nic jiného než územní řízení zastavit.

[12] Lze ještě poznamenat, že stěžovatelka v řízení nevystupuje jako žadatel o vydání územního rozhodnutí. Je vlastníkem pozemků sousedících s pozemky, na kterých měla

pokračování

být stavba umístěna. Z povahy věci tak do jejích práv může většinou zasáhnout vydání územního rozhodnutí. Naopak nevydání územního rozhodnutí ať již tím, že by byla žádost zamítnuta nebo tím, že je řízení o ní zastaveno, pro ni je zpravidla příznivé (k otázce nedostatku aktivní věcné legitimace v případě žaloby proti rozhodnutí o zastavení stavebního řízení podané účastníkem řízení, který není žadatelem o vydání stavebního povolení, viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2021, čj. 3 As 435/2019-57). Procesně je stav aktuálně takový, že původně vydané územní rozhodnutí z roku 2009 bylo zrušeno městským soudem v roce 2012 a řízení o žádosti o jeho vydání bylo v roce 2014 zastaveno. Aktuálně tedy stavebník nedisponuje rozhodnutím o umístění stavby a řízení o jeho žádosti je pravomocně zastaveno. Stěžovatelka zjevně usiluje a usilovala o to, aby daná stavba nebyla realizována. K realizaci stavby mohou vést jen ta rozhodnutí, která stavebníkovi povolují umístit, provést a následně užívat stavbu. Mezi taková rozhodnutí však nepatří usnesení o zastavení řízení o umístění stavby, neboť to stavebníka k ničemu neopravňuje.

[13] Pokud stěžovatelka polemizovala s naprostou nedostatečností soudní ochrany, pak Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění upozorňuje i na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, kde rozšířený senát dospěl k závěru, že „*v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)*.“ Tento názor není použitelný v nyní projednávaném řízení, neboť to jsou až navazující rozhodnutí, která jsou podmíněna územním rozhodnutím. Do jaké míry však tento názor může ovlivnit jiná řízení (např. řízení o určení právního vztahu, či jiná případná navazující řízení), není otázkou přezkumu nyní projednávané věci, proto se k němu Nejvyšší správní soud nijak dále nevyjadřuje. V případě, že by stěžovatelka byla názoru, že rozporovaná stavba je postavena a užívána bez potřebných povolení, může podat podnět k zahájení řízení k odstranění stavby (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, který se vyjadřoval k možnosti obrany proti faktické nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby). Ani zde však soud nijak nepředjímá, zda jsou či nejsou splněny podmínky pro zahájení takového řízení.

[14] Nejvyšší správní soud dodává, že je s výjimkami vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka v kasační stížnosti a ostatně ani v žalobě nenamítala, že stavební úřad neměl zastavit řízení o územním rozhodnutí z toho důvodu, že § 94 odst. 5 stavebního zákona je možné použít pouze v případě, že právo provést stavbu vzniklo řádně, zatímco v posuzované věci je tato otázka sporná. Stěžovatelka sice v kasační stížnosti poukázala na rozhodnutí správních orgánů v řízení o určení právního vztahu a na jeho zrušení městským soudem. Nijak jej však blíže nespojuje s nezákonností rozhodnutí o zastavení řízení. Touto úvahou se tak kasační soud nijak nezabýval, jelikož nemůže za stěžovatelku domýšlet argumentaci a důvody kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

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

V Brně 26. ledna 2022

Petr Mikeš
předseda senátu