



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) Ing. A. M., b) J. F.**, zastoupení JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, čj. MHMP 1551368/2018, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2020, čj. 11 A 239/2018-38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2020, čj. 11 A 239/2018-38, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, čj. MHMP 1551368/2018, a usnesení Úřadu městské části Praha 11 ze dne 4. 12. 2017, čj. MCP11/17/067029/OV/Mo, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit každému žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **15 582 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 11 (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 3. 11. 2016, čj. MCP11/16/059128/OV/Mo, zamítl žádost žalobců o dodatečné povolení stavby „Přístavba a nástavba zahradní chaty č. ev. X“, P. K., K. Š., na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. K. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017, čj. MPHP 1703553/2017, a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně s tím,

že nesprávně vyhodnotil předmět řízení – žalobci žádali o dodatečné povolení nástavby a přístavby, ale jejich stavba byla novou stavbou.

[2] Správní orgán I. stupně následně usnesením ze dne 4. 12. 2017, čj. MCP11/17/067029/OV/Mo, podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení výše označené stavby. Dospěl k závěru, že se žádost se stala zjevně bezpředmětnou, neboť původní stavba zanikla zbouráním a na jejím místě vznikla stavba nová, kterou nelze považovat za přístavbu ani nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci u Městského soudu v Praze. Tvrdili, že původní stavba nezanikla, protože nebyly odstraněny základové konstrukce včetně podsklepení a dalších částí stavby. Pojetí stavby z hlediska stavebního a občanského práva je odlišné. Z hlediska stavebního práva (a nikoli z hlediska zániku stavby jako věci v soukromoprávním smyslu) stavba zaniká až jejím celým odstraněním. Nelze proto vycházet z judikatury civilních soudů. Žalovaný navíc vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se předchozí právní úpravy. Podle stavebního zákona stavba vzniká v okamžiku vzniku jakékoli její části (tedy i zhotovením základů). Stejně tak proto stavba i zaniká až poté, co zaniknou všechny výsledky stavební činnosti včetně podzemních částí. K tomu v této věci nedošlo. Nesouhlasili ani s tím, že by se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Žádost není bezpředmětná, jestliže správní orgán při jejím posouzení bude činit správní uvážení, skutková zjištění a věc právně posuzovat. Pojem bezpředmětnosti je třeba vykládat restriktivně a bezpředmětnost musí být zjevná. Že tomu tak v této věci není, plyne i z toho, jak obsáhle žalovaný rozebíral charakter stavby.

[4] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Nezpochybil, že stavba je z hlediska soukromého a veřejného práva vnímána rozdílně. Definice stavby ve stavebním zákoně je velmi vágní, a proto je úkolem stavebních úřadů, aby v konkrétní věci posoudily, zda se o stavbu jedná či nikoli. Musí proto v rámci správního uvážení určit, co je stavbou a při svých úvahách se řídit zákonem, dlouhodobou praxí a judikaturou. Určité množství staveb bude možné posoudit jako stavbu z pohledu veřejného i soukromého práva. Byť je pojetí stavby podle stavebního zákona širší než občanskoprávní pojetí, nelze vyloučit použitelnost civilní judikatury. Správní orgán ale musí vyhodnotit, zda není v rozporu s veřejnoprávním pojetím stavby. Z hlediska zániku stavby městský soud neshledal důvod, proč by správní orgány na civilní judikaturu nemohly odkázat. Její závěr, že nadzemní stavba zaniká, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, není v rozporu se zákonem ani ustálenou praxí. Jde o konkretizaci správního uvážení, co ještě lze považovat za stavbu. Kritéria civilní judikatury přebírá i judikatura Nejvyššího správního soudu. Argumentace žalobců, podle kterých musí být stavba odstraněna celá, je neurčitá a jde o velmi subjektivní hodnocení toho, jak vnímat pojem „odstraněna celá“. *Ad absurdum* by pak stavbou mohlo být i pár cihel ze základů, inženýrské sítě apod. Z hlediska předvídatelnosti je nutné řídit se kritérii plynoucími z dlouhodobé praxe a judikatury. Na věci nic nemění ani přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého se stavby stávají součástí pozemku. Žalobci se navíc upnuli na obecnou definici stavby, ale nezabývali se již tím, co musí být splněno, aby byla

pokračování

stavba přístavbou či nástavbou. Tyto pojmy tvoří součást zobecňujícího označení „změna dokončené stavby“, který je součástí obecného pojmu „stavba“. Na základě jazykového a logického výkladu lze dospět k závěru, že při změně dosud existující stavby musí tato stavba zůstat zachována a mění se např. její výška, vnitřní uspořádání, půdorys apod. Odstraněna může být jen v omezeném rozsahu. Změnou dokončené stavby ale nemůže být stavba vzniklá na pozůstatku základové konstrukce (k tomu odkázal mj. na rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165). Nedůvodnou je i námitka nemožnosti zastavit řízení jako zjevně bezpředmětné. Správní orgán I. stupně nejprve pochybil, neboť se žádostí meritorně zabýval. Tuto vadu ale napravil žalovaný, který uvedl, že správní orgán I. stupně nesprávně zhodnotil předmět řízení s tím, že se jedná o novou stavbu. K zastavení řízení stačilo posouzení žádosti ve spojení se znalostí skutečného stavu původní stavby a nepovolené stavby, kterou získal již před podáním žádosti při kontrolní prohlídce. Rozsáhlé posouzení charakteru stavby nelze zaměňovat s meritorním posouzením, dokazováním či jiným zjišťováním. Žalovaný chtěl účastníky poučit o ustálené praxi a odkrýt teoretické důvody rozhodnutí, a to zejména s ohledem na pochybení správního orgánu I. stupně. Tato chyba ale neovlivňuje faktický stav věci. Na první pohled je zřejmé, že se nejedná o přístavbu ani nástavbu. Postup správních orgánů byl v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, nejedná se o rozhodnutí ve věci, žalobci tak mohli podat novou žádost. Věcné projednání by navíc nic nezměnilo na konečném závěru a správní orgány by žádost musely zamítnout.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření

[5] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Závěry týkající se toho, zda je jejich stavba nástavbou či přístavbou, považují za nesprávné. Za nepochybné považují, že jakákoli část stávající stavby (včetně základů, nosných zdí, podsklepení atd.) je stavbou ve smyslu stavebního zákona, neboť se jedná o výsledek stavební činnosti (§ 2 odst. 3 a 4 stavebního zákona). Pokud nebyly odstraněny tyto podstatné části stavby, nelze mít za to, že byla stavba odstraněna, neboť celá nezanikla. Odstraněním převážné části stavby nezaniká. V nyní posuzované věci se nejedná o odstranění převážné části stavby až do základů jako v rozsudku NSS sp. zn. 8 As 31/2007, neboť nebylo odstraněno podsklepení či části nosných zdí. Ze stavebního zákona neplyne, že se v případě změny dokončené stavby podle § 2 odst. 5 musí jednat o takovou změnu, při níž zůstane stávající stavba „v zásadě zachována“, jak tvrdí městský soud. Zákon tyto změny spojuje jen se zachováním půdorysného či výškového ohraničení stavby. Judikatura civilních soudů není v této věci použitelná, protože neřešila vznik a zánik stavby jako výsledek určité stavební činnosti podle stavebního zákona, ale zcela odlišnou otázku, a to vznik a zánik stavby jako věci v občanskoprávním smyslu.

[6] Městský soud posoudil nesprávně i námitky směřující k nemožnosti správní řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Pojem zjevné bezpředmětnosti je třeba vykládat restriktivně a musí být vyhrazen jen pro situace, kdy je tento závěr možné učinit bez dokazování či bez zvláštního odborného, věcného či právního posuzování dané věci (žádosti). Žádost nemůže být kvalifikována jako bezpředmětná, pokud při jejím posuzování správní orgán uplatnit správní uvážení, případně činil skutková zjištění a věc právně posuzoval. Závěr městského soudu, podle kterého obsáhlý rozbor charakteru

posuzované stavby ze strany žalovaného, byl jen jakýmsi „poučením“ pro účastníky, nemůže obstát. Svědčí naopak o tom, že pro odůvodnění zastavení řízení bylo nutné činit závěry odvíjející se od rozboru civilní a správní judikatury a na jejím základě provedeného správního uvážení ohledně skutkového stavu věci (posouzení míry odstranění stavby). Soud se navíc ani nezabýval tím, že žádost se zjevně bezpředmětnou musí „stát“. K tomu zde nedošlo, protože od zahájení řízení nenastala žádná skutečnost, na jejím základě by se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Problematika okamžiku zániku stavby je vyřešena ustálenou judikaturou, kterou nezměnilo ani přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Stěžovatelé odstranili převážnou část původní stavby a do nové stavby využili pouze několik fragmentů (podsklepení, inženýrské sítě a část základů). Jde tedy o novou stavbu, nikoli o nástavbu či přístavbu. Žalovaný se řídil při rozhodování rozsudky Městského soudu ze dne 22. 2. 2006, čj. 9 A 257/2004-48, Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, a NSS ze dne 16. 1. 2004, čj. 5 A 23/2000-45, a sp. zn. 8 As 31/2007. Co se týče zjevné bezpředmětnosti žádosti, v dané věci správní orgány vedly řízení o dodatečném povolení stavby. Již před jeho zahájením (a před zahájením řízení o odstranění stavby) správní orgán I. stupně při kontrolní prohlídce zjistil, že původní stavba zanikla z důvodu úplné destrukce obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Správní orgán I. stupně pochybil, jestliže následně vedl řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, jehož předmět byl definován jako nástavba a přístavba, ačkoli již v době podání žádosti (a od počátku realizace stavby) se jednalo o novou stavbu. Správní orgán I. stupně sice nejprve žádost nesprávně věcně projednal a žádost zamítl, ale toto jeho chybné rozhodnutí žalovaný napravil, původní rozhodnutí zrušil a správní orgán I. stupně konečně řízení zastavil jako zjevně bezpředmětné, což byl jediný způsob, jak jej zastavit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Jádrem sporu mezi účastníky je, zda mohly správní orgány zastavit řízení o žádosti stěžovatelů podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, podle něhož *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou*.

[11] K využití daného institutu existuje konstantní judikatura, podle které citované ustanovení dopadá na situace, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. Bepředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. Tento institut je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť správní orgán z tohoto důvodu řízení zastaví, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl (viz rozsudky NSS ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS,

pokračování

ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 249/2014-43, ze dne 21. 4. 2022, čj. 4 As 355/2021-41, nebo ze dne 24. 6. 2021, čj. 10 As 84/2021-31).

[12] Bezpředmětnost rozhodnutí pro žadatele je třeba vnímat objektivně, tedy že žádost (byť by jí bylo vyhověno) mu nemůže objektivně přinést lepší právní postavení (viz rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, čj. 8 Azs 273/2019-84). Úkolem správních orgánů a následně soudů není zabývat se otázkou, zda by v daném konkrétním řízení o žádosti byl žadatel úspěšný či nikoli. Postačí pouhá potencialita kladného rozhodnutí o žádosti a dopad takového rozhodnutí do jeho právního postavení. Byť se může jevit jako zřejmé na první pohled, že žádosti nelze meritorně vyhovět, odůvodnění založené na takovém závěru by již bylo posouzením samotné meritorní otázky (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, čj. 9 Ads 61/2020-23). Bezpředmětnost žádosti nelze zaměňovat s její právní nepřípustností (§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti (viz výše uvedený rozsudek sp. zn. 10 As 84/2021).

[13] Situaci, kdy se žádost stane v průběhu řízení zjevně bezpředmětnou, lze ilustrovat na několika případech plynoucích z uvedené rozhodovací praxe. Jako typický případ je uváděna situace, kdy cizí státní příslušník požádá o některé z povolení k pobytu na území ČR a následně v průběhu řízení o žádosti získá státní občanství ČR. Dalším příkladem plynoucím z výše citovaných rozhodnutí může být zjištění Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže před konečným rozhodnutím o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele v zadávacím řízení, že v průběhu řízení byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku, a proto již nelze uložit nápravná opatření v již skončeném zadávacím řízení. Zjevně bezpředmětnou je konečně třeba i žádost o udělení licence k vývozu vojenského materiálu do Bulharska s dobou platnosti pouze do určitého data, o které správní orgán před tímto datem nerozhodl, a Bulharsko navíc v mezidobí vstoupilo do EU, čímž se zásadně změnil povolovací režim.

[14] V nyní posuzované věci je ale třeba stěžovatelům přisvědčit, že o obdobnou situaci se nyní nejedná. Již na první pohled je totiž zřejmé, že rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby pro ně a jejich právní postavení má zcela zásadní význam. Městský soud i správní orgány svá rozhodnutí založily na důvodech, které jako důvody zjevné bezpředmětnosti žádosti nemohou obstát. Jedná se totiž o důvody, které se týkají důvodnosti žádosti (tedy zda jí lze vyhovět). Veškeré úvahy o povaze stavby, resp. zda se jednalo o přístavbu či nástavbu a jaká byla podoba dané nemovitosti v době zbourání stavby (tj. před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby) jsou z hlediska § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zcela nepatřičné a usnesení o zastavení řízení se tak v jejich důsledku *de facto* stalo zastřeným rozhodnutím o zamítnutí žádosti bez řádně proběhlého správního řízení.

[15] Ve světle výše uvedeného proto nelze přisvědčit městskému soudu, z jehož závěrů plyne, že ve výsledku v zásadě není podstatné, jestli správní orgány řízení zastavily nebo žádost zamítly. Tyto dva výroky totiž nejsou vzájemně zaměnitelné, vede k nim různý průběh správního řízení a pro jejich učinění jsou rozhodné jiné důvody. Nesprávná je i argumentace žalovaného vycházející v jádru z konstatování, že správní orgány již v době podání žádost disponovaly informacemi, které jim umožňovaly učinit závěr,

že žádosti nebude možné vyhovět, a proto byla podle žalovaného zjevně bezpředmětná. Jak bylo již ale výše uvedeno, nedůvodnost žádosti, tj. nemožnost jí potenciálně vyhovět (byť by pro správní orgány mohla být na první pohled zjevná), je třeba striktně odlišovat od závěru, že se žádost v průběhu správního řízení stala v důsledku skutkových či právních změn zjevně bezpředmětnou.

[16] V tomto směru je nicméně třeba korigovat přesvědčení stěžovatelů, podle kterých je nutné činit závěr, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou, bez jakýchkoliv skutkových zjištění a právních úvah. Takové zjištění či úvahy se ale musí vztahovat pouze a jen k důvodu, který je relevantní z hlediska důvodu zastavení řízení, nikoliv z hlediska posouzení žádosti samotné. Jak bylo již ale výše uvedeno, v této věci se městský soud i správní orgány zabývaly výlučně skutečnostmi podstatnými pro rozhodnutí, zda žádosti vyhovět či ji zamítnout. Za této situace je proto daná kasační námitka důvodná a je tak nutné zrušit jak napadený rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného.

[17] Vzhledem k tomu, že správní orgány o žádosti meritorně nerozhodly, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat dalšími kasačními námitkami a vyjadřovat se k tomu, zda úvahy týkající věcného posouzení charakteru dotčené stavby jsou správné či nikoli. Předmětem tohoto řízení totiž může být výlučně otázka, zda důvody předestřené správními orgány ob stojí z hlediska § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Ani obsah předloženého správního spisu by však soudu neumožňoval takové úvahy (byť *obiter dictum*) učinit. Přestože správní orgány i městský soud hodnotily podobu a stav nemovitostí či průběh výstavby (do jaké míry byla původní stavba zbourána a jaké části zůstaly zachovány apod.), přičemž odkazovaly na kontrolní prohlídku, která měla na místě proběhnout, správní spis v tomto směru neobsahuje žádné listiny (např. fotografie, protokol o místním šetření apod.), na jejichž základě by bylo možné právní závěry přezkoumat.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a rozsudek městského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i usnesení správního orgánu I. stupně, jelikož žalovanému by s ohledem na závazný právní názor nezbývala jiná možnost, než toto usnesení rovněž zrušit. Věc se přesto formálně vrací žalovanému, který je na rozdíl od správního orgánu I. stupně účastníkem soudního řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jak bylo uvedeno, správní orgány jsou v dalším řízení vázány závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu plynoucím z tohoto zrušujícího rozsudku (§ 78 odst. 5 a § 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. mají úspěšní stěžovatelé právo na náhradu důvodně vynaložených

pokračování

nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náklady v jejich případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Při stanovení výše odměny vyšel Nejvyšší správní soud z toho, že zástupce stěžovatelů učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby - převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Po připočtení paušální náhrady hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) činí základní výše mimosmluvní odměny za každého stěžovatele 6 800 Kč. V řízení před městským soudem stěžovatelé zastoupení nebyli. Jelikož zástupce zastupoval dva stěžovatele, náleží mu odměna za každého z nich snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Za každého stěžovatele se tedy jedná o 5 440 Kč. Zástupce stěžovatelů je plátcem DPH, odměna a náhrada hotových výdajů se proto zvyšuje o 21% sazbu této daně, tj. o 1 142 Kč. Celkem tedy mimosmluvní odměna činí 6 582 Kč. K ní Nejvyšší správní soud připočetl zaplacené soudní poplatky v částce 9 000 Kč za každého stěžovatele (5 000 Kč za podání kasační stížnosti, 3 000 Kč za žalobu a 1 000 za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě). Celkem tedy každému stěžovateli na náhradě nákladů řízení náleží 15 582 Kč.

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

V Brně 12. srpna 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu