



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **COMIMPEX, spol. s r.o.**, IČO 453 08 918, se sídlem Chrudimská 2364/4, Praha 3, zast. JUDr. Janem Lukešem, Ph.D., advokátem, se sídlem Hybernská 20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) SEPIREA, a.s., IČO: 279 44 051, se sídlem Chrudimská 1418/2, Praha 3, zast. JUDr. Martinem Hledíkem, advokátem, se sídlem Smetanova 19, Brno, II) JUDr. Mgr. M. T., III) Mgr. K. T., IV) H. Š., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.7.2022, č. j. MMR-49324/2022-83, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2024, č. j. 6 A 72/2022-88,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Přehled dosavadního řízení

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále též jen magistrát) rozhodnutím ze dne 7. 7. 2014, č.j. MHMP 956525/2014/SUP/Lš, ve zkráceném přezkumném řízení zrušil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3 (dále též jen stavební úřad) ze dne 6. 8. 2013, č.j. OV/1126/13/Souč (dále též stavební povolení ze dne 6. 8. 2013), kterým bylo v opakovaném stavebním řízení vydáno stavební povolení pro stavbu „*Areál Agora Flora včetně stavebních úprav stávajících konstrukcí na pozemcích č. parc. X (vlastní stavba č. p. X) a č. parc. 4300, 4301 (napojení na komunikace) v k.ú. V., při ulicích Chrudimská, Hradecká a*

*Slezská v Praze 3“.*

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím toto rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy zrušil a podle § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavil přezkumné řízení ve věci stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013.

[3] Žalobu žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem. Popsal dosavadní vývoj věci a konstatoval, že žalobce i žalovaný jsou ve shodě, že stavební povolení ze dne 6. 8. 2013 je v rozporu s právními předpisy. Přisvědčil žalobci a magistrátu, že opakované stavební řízení nemělo být vůbec vedeno, jelikož § 129 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 na projednávanou věc nedopadá. Původní rozhodnutí o stavebním povolení totiž bylo k odvolání žalobce změněno tak, že se řízení zastavuje, zatímco § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona dopadá na situaci, kdy bylo stavební povolení pravomocně zrušeno.

[4] Městský soud dále s poukazem na závěry judikatury NSS, Ústavního soudu a odbornou literaturu dospěl k závěru, že stavebník, resp. jeho nástupce nabyli práva v dobré víře. K argumentaci žalobce týkající se doručování původního stavebního povolení ze dne 3. 3. 1997 s odkazem na rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2016, č.j. 5 As 80/2015–77, uvedl, že tyto okolnosti nejsou rozhodné pro závěr o dobré víře stavebníka ve vztahu ke stavebnímu povolení vydanému v opakovaném stavebním řízení. Stavebník (jeho právní nástupce) se mohl legitimně spoléhat na to, že pokud bylo stavebním úřadem vedeno opakované stavební řízení, které bylo zakončeno vydáním stavebního povolení, byly pro to splněny zákonné podmínky. Posuzovaná věc spadá do první skupiny modelových situací uvedených v žalobcem odkazovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16 (nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva). Za správnost a zákonnost svého postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoliv její adresáti.

[5] Městský soud se dále zabýval tím, zda újma, která by zrušením nebo změnou stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013 vznikla stavebníku (jeho právnímu nástupci), je ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Konstatoval, že zrušením napadeného rozhodnutí by došlo k narušení právní jistoty stavebníka, resp. jeho právního nástupce a opětovnému zatemnění procesní situace, přičemž osud stavby je orgány veřejné moci řešen nejméně od roku 1997, kdy bylo vydáno první stavební povolení, tedy více než 25 let. Je třeba také zohlednit, že stavba byla provedena na základě stavebního povolení ze dne 3. 3. 1997, které bylo valnou většinou účastníků stavebního řízení považováno za pravomocné a až následně došlo k jeho změně. Jedná se o správní řízení s velkým množstvím účastníků, kteří mohou být případným zrušením rozhodnutí v přezkumném řízení negativně ovlivněni. Spoluvlastníky stavby a účastníky řízení byly především fyzické osoby vlastníci ve stavbě byty. Jejich možnou újmu soud považoval za tíživou. Bezpochyby by zrušením stavebního povolení došlo ke snížení hodnoty jejich majetku. K těmto negativním dopadům na ně by navíc došlo ve značném časovém odstupu od realizace stavby a její kolaudace. Bez významu není, že

pokračování

tento odstup je tím větší, že žalobce neusiloval o zrušení stavebního povolení vydaného v opakovaném stavebním řízení v rámci řádného opravného prostředku a namísto toho podal podnět k zahájení přezkumného řízení.

[6] Významný veřejný zájem soud v projednávané věci neshledal, protože vzhledem k projednání stavby v rámci opakovaného stavebního povolení a vydání stavebního povolení lze mít za to, že stavba byla realizována v souladu s veřejným zájmem reprezentovaným dotčenými orgány. Žalobce zmiňoval, že dle jeho mínění byla stavba realizována v rozporu s územním rozhodnutím – tato otázka však může být zohledněna při kolaudaci stavby.

[7] Na straně druhé stojí újma na straně žalobce, kterou žalobce formuloval jako škodu vzniklou na jím vlastněných bytových jednotkách v sousedství a ušlý zisk z nemožnosti realizovat plánovanou přístavbu ve vnitrobloku. Žalobcovo tvrzení ohledně plánované přístavby ve vnitrobloku však zůstalo ve značné míře obecnosti a nejsou o něm ze správního spisu seznatelné žádné konkrétní informace. Žalobce ani neuvedl, v jaké fázi jeho tvrzený záměr měl být. Nelze proto s jistotou tvrdit, že pokud by bývala nebyla realizována projednávaná stavba, žalobce by nabyl zisk z plánované přístavby, a proto je provedení stavby, resp. její povolení příčinou ušlého zisku na straně žalobce.

[8] Žalobce dále tvrdil škodu na jednotlivých jím vlastněných bytových jednotkách ve výši 4.705.400 Kč. Soud však má za to, že újma na straně stavebníka, resp. jeho právního nástupce a spoluvlastníků stavby je nepoměrně větší než újma na straně žalobce, který je na rozdíl od vlastníků bytů v budově právníckou osobou, podnikatelem. Do střetu se tak dostává právo žalobce podnikat a ochrana jeho vlastnického práva s ochranou vlastnického práva spoluvlastníků stavby a právo na soukromý život vlastníků bytů ve stavbě. Za této situace je dle názoru soudu třeba dát přednost ochraně zájmů spoluvlastníků stavby.

[9] Soud proto shrnul, že újma na straně stavebníka a spoluvlastníků stavby je dle jeho názoru nepoměrně větší než tvrzená újma žalobce, a proto správní orgány postupovaly správně, když ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 nepřistoupily.

## II. Obsah kasační stížnosti a další podání účastníků řízení

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) **kasační stížnost**. Vyjádřil přesvědčení, že městský soud nesprávně posoudil naplnění podmínek pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Argumentace městského soudu, na základě níž dospěl k závěru, že na straně stavebníka došlo k nabytí práv v dobré víře, je podle stěžovatele nepřesvědčivá. Stavební povolení opravňuje stavebníka k provedení stavby, nicméně v daném případě nelze přehlédnout, že v době vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení již předmětná stavba byla mnoho let nelegálně dokončena.

[11] Stěžovatel má za to, že na vydání stavebního povolení v řádném stavebním řízení a na vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení nelze nahlížet stejně. Pokud je stavební povolení vydáno v řádném stavebním řízení a na základě takového

stavebního povolení pak stavebník stavbu provádí, nabývá takovým rozhodnutím právo, které prováděním stavby realizuje. V případě vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení, které je vydáno v okamžiku, kdy je stavba již kompletně dokončena, však dochází toliko k legalizaci již předtím prováděné stavby. Na základě takového rozhodnutí nemohl stavebník nabýt právo provést stavbu, stavebník na rozdíl od provádění stavby na základě pravomocného rozhodnutí o vydání stavebního povolení nic nevynakládá a na takové rozhodnutí nemusí spoléhat při dalších investicích. Pouze dochází k tomu, že se provedená stavba stala souladnou s nově vydaným rozhodnutím stavebního úřadu v opakovaném stavebním řízení, a je tak odklizená nezákonnost provedení stavby. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že i vydáním stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení může stavebník nějaká práva nabývat.

[12] Rozsudek NSS č. j. 1 As 46/2006–75 není relevantní pro posouzení otázky, zda stavebník, kterému bylo vydáno stavební povolení v opakovaném stavebním řízení, nabývá nějaká práva. Z tohoto rozsudku je třeba dovodit, že není žádného důvodu přistupovat méně přísně při posuzování podmínek vydání stavebního povolení v případě řízení o dodatečném povolení stavby, či o opakovaném stavebním řízení oproti řádnému stavebnímu řízení. Stěžovatel dokládal mnoha důkazy, že stavebník v době, kdy stavbu skutečně prováděl, si byl zcela vědom toho, že ji provádí v rozporu s právními předpisy, v rozporu s územním rozhodnutím a bez řádně vydaného stavebního povolení, a to dokonce i poté, co bylo rozhodnuto o změně stavebního povolení tak, že se řízení o jeho vydání zastavuje. Chybí tak již první a zásadní podmínka pro zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu a posuzování dalších podmínek by mělo být nadbytečné. I kdyby stavebník mohl nabýt nějaká práva, nemohlo by jít o práva nabytá v dobré víře.

[13] Přestože byl stavebník stavebním úřadem poučen, že může podat žádost o dodatečné povolení stavby, podal návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení. Stěžovatel netvrdí, že toto jednání stavebníka samo o sobě vedlo jako jediné k vydání nezákonného rozhodnutí o povolení stavby v opakovaném stavebním řízení, ale stavebník byl poučen stavebním úřadem o tom, jak má postupovat, a jednal v rozporu s tímto poučením. Stavebník tak nepochybně věděl o tom, že podává nesprávný návrh na zahájení řízení. Vydání nezákonného stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení tak nebylo výlučně důsledkem nesprávného postupu aplikace právních norem stavebním úřadem. Stavebník si byl vědom toho, že podává nesprávný návrh, přičemž tak činil za účelem ulehčení svého postupu. Stavebník byl podnikatelem v oboru stavebnictví, a je tedy třeba přihlídnout k jeho odbornosti. Musel i bez poučení ze strany stavebního úřadu vědět, že podává návrh na zahájení nesprávného řízení, ale také, že je vydané rozhodnutí nezákonné. Nemohl být v dobré víře.

[14] Obecně na stavebníka nelze přenášet povinnosti orgánů státní správy. Zde však nešlo o nezákonnost aktu veřejné moci způsobenou čistě pochybením na straně veřejné moci. Specifickými okolnostmi je odůvodněno, že stavebníkovi dobrou víru přiznat nelze. Události, které předcházely podání návrhu na zahájení opakovaného stavebního řízení, nejsou bez významu pro posouzení dobré víry stavebníka. Stavebník v průběhu výstavby Areálu Agora Flora jednal setrvale nezákonně a tím posledním, čím by se jeho postup a jednání vyznačovalo, je dobrá víra. Od toho nesmí být při posuzování dobré víry

pokračování

stavebníka odhlédnuto.

[15] Je potřeba rozlišovat případy, kdy stavebník po celou dobu výstavby spoléhá na to, že provádí stavbu v souladu se zákonem a vydaným stavebním povolením, které však je následně zrušeno z důvodu pochybení na straně stavebního úřadu při vydání stavebního povolení, a musí podat návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení, od případu, kdy stavebník si je v průběhu výstavby vědom toho, že stavbu provádí vědomě v rozporu s právními předpisy, bez stavebního povolení a v rozporu s vydanými soudními a správními rozhodnutími, jako tomu bylo v posuzované věci. Zde navíc opakované stavební řízení vůbec nemělo být vedeno, s čímž ostatně souhlasí také městský soud. V takovém případě musí být otázka nabytých práv v dobré víře na straně stavebníka posuzována podstatně přísněji než v prvním případě, kdy se skutečně v opakovaném stavebním řízení toliko zhojuje pochybení na straně stavebního úřadu (rozsudek NSS č. j. 7 As 158/2021–31).

[16] Městský soud nesprávně usoudil, že stavebník při podání návrhu na vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení neuvedl stavební úřad v omyl. V návrhu totiž uvedl, že předchozí rozhodnutí o vydání stavebního povolení bylo zrušeno, což pravděpodobně vedlo k nesprávnému postupu stavebního úřadu. Původní stavební povolení nebylo zrušeno, ale bylo změněno tak, že se řízení o vydání stavebního povolení zastavuje. Právě to byla podstatná okolnost, která byla rozhodná pro to, zda může být vedeno opakované stavební řízení, nebo zda má být vedeno řízení o dodatečném povolení stavby.

[17] Stavebník postupoval při podání návrhu na vydání stavebního opakovaného stavebního řízení vědomě a zaviněně nesprávně, neboť byl stavebním úřadem správně poučen o tom, že má podat návrh na vydání dodatečného stavebního povolení. Stavebník však postupoval v rozporu s tímto poučením a zjevně záměrně uvedl v návrhu nepravdivou skutečnost, že předchozí stavební povolení bylo zrušeno, a to sugestivně tak, aby zdánlivě byla hypotéza příslušné právní normy pro vedení opakovaného stavebního řízení naplněna. Je zde společně tolik okolností zpochybňující dobrou víru stavebníka, že závěr o jeho dobré víře nemůže obstát.

[18] Městský soud bagatelizoval újmu stěžovatele. Ten v rámci soudního řízení předložil znalecký posudek dokládající snížení hodnoty jeho nemovitosti a výši škody způsobenou znemožněním využití dvorního prostoru na pozemku parc. č. 3563/2 k. ú. Vinohrady, což městský soud pominul. Stěžovateli není zřejmé, z jakého důvodu městský soud považoval jeho tvrzení za obecná, když stěžovatel doložil škodu dokonce znaleckými posudky. Újma na straně stěžovatele je nesrovnatelně lépe doložena a konkretizována, než městským soudem vyzdvihovaná újma na straně spoluvlastníků stavby Areál Agora Flora. U této újmy městskému soudu postačuje pouze volná a teoretická úvaha o újmě jim hrozící. Není pravda, že újma na straně stavebníka, resp. jeho právního nástupce a spoluvlastníků stavby Agora Flora je nepoměrně větší, než újma stěžovatele. Nejde pouze o právo stěžovatele podnikat. Naprostou většinu prostor v dotčené nemovitosti stěžovatele tvoří byty, přičemž vlastníci a obyvatelé těchto bytů zasluhují stejnou ochranu jako vlastníci a obyvatelé bytů stavby Agora Flora.

[19] Městský soud nepřipadně zohlednil dobu řešení černé stavby Agora Flora trvající 25 let jako argument ve prospěch stavebníka, resp. jeho právního nástupce. Stěžovatel se po celou tuto dobu snaží domoci svých práv dotčených provedením černé stavby ze strany stavebníka. Byl to právě stavebník, který vznik celé takto dlouho trvající situace způsobil, nikoli stěžovatel, který se naopak snaží již 25 let dosáhnout spravedlnosti. Stěžovateli je tedy nejasné, z jakého důvodu se městský soud domnívá, že právě stavebník, který provedl černou stavbu, si zasluhuje zaštitění právní jistoty ze strany soudu a proč by mělo docházet k opětovnému zatemnění procesní situace. Stavebník měl podat žádost o dodatečné povolení stavby, přičemž v rámci tohoto řízení měl doložit veškeré příslušné podklady pro povolení stavby. Takto může postupovat i poté, co bude stavební povolení vydané v opakovaném stavebním řízení zrušeno. Nelze rezignovat na dodržování povinností stavebníkem proto, že by se stavebník černé stavby dostal do složité procesní situace. Jestliže stavebník nemohl vydáním stavebního povolení nabýt žádná práva, pak je nemohli nabýt ani vlastníci jednotek v domě Agora Flora. Realizaci stavby v rozporu s územním rozhodnutím dokládal stěžovatel řadou písemných důkazů a jde o otázku významnou zejména pro vydání stavebního povolení.

[20] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** zdůraznil, že posouzení nabytí práv z rozhodnutí v dobré víře se vztahuje k magistrátem zrušenému stavebnímu povolení ze dne 6. 8. 2013, nikoli k rozhodnutí o stavebním povolení ze dne 3. 3. 1997, u kterého došlo k pochybení procesního charakteru. Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 se žádný účastník řízení neodvolal. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost tohoto rozhodnutí stavebního úřadu byla na straně účastníků řízení dána. Nezákonost tohoto rozhodnutí byla způsobena pouze (procesním) pochybením orgánů veřejné moci.

[21] Stěžovatel brojil proti rozhodnutí stavebního úřadu z roku 2013 až podnětem k přezkumu a poukazoval, že stavební úřad postupoval procesně nesprávně, s čímž se žalovaný ztotožnil. Dne 28. 2. 2013 uplatnil stavebník návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona. Stavebník uplatnil u stavebního úřadu podání ve lhůtě, kterou mu určil stavební úřad, a nelze mu klást k tíži, že namísto žádosti o dodatečné povolení navrhl vedení opakovaného stavebního řízení. Posouzení toho, zda se skutečně povede opakované stavební řízení či nikoliv, bylo výlučně na stavebním úřadu. Nelze důvodně předpokládat, že by si stavebník či další účastníci řízení byli vědomi, že stavební úřad vede opakované stavební řízení v rozporu s právními předpisy. Stavebník sice měl v předmětu podnikání mj. realitní činnost, správu a údržbu nemovitostí, inženýrskou činnost v investiční výstavbě a činnost technických poradců v oblasti stavebnictví a architektury, z čehož ovšem nelze dovozovat znalost právní úpravy správního řízení.

[22] **Osoba zúčastněná na řízení I)** ve svém **vyjádření** uvedla, že polemika stěžovatele nad rozhodnutími správních orgánů vydanými před rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013 není relevantní. Interpretace stěžovatele, že vydáním stavebního povolení v rámci opakovaného stavebního řízení nenabývá stavebník žádná práva, a tedy není možné vůbec aplikovat postup podle § 94 odst. 4 správního řádu, je primárně založena na zřejmém nepochopení zákona. Podle tohoto ustanovení má být nabytí práv zkoumáno

pokračování

nejen ve vztahu ke stavebníkovi, ale ke všem účastníkům řízení vůbec. Stavební povolení vydané v opakovaném stavební řízení se zásadním způsobem pozitivně projevilo v právní sféře všech účastníků řízení – stavebníka i vlastníků jednotek v předmětném domě, neboť vydáním a nabytím právní moci stavebního povolení došlo ke zhojení vážné právní vady vážnoucí na domu i bytových jednotkách, které se v něm nachází, která spočívala v absenci pravomocného stavebního povolení. Tato vada způsobovala jednak nemožnost dokončit stavbu, provádět stavební úpravy a také faktickou neprodejnost jednotek nacházejících se v domě, což značně negativně ovlivňovalo faktický obsah vlastnického práva. Rovněž měla za následek enormní snížení hodnoty jejich vlastnictví a bezprostřední nebezpečí v podobě nařízení odstranění domu stavebním úřadem. Dobrá víra účastníků řízení – vlastníků jednotek – ohledně jejich práv nabytých ze stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013 přitom vyvěrá z principu presumpce správnosti aktů veřejné moci.

[23] Žádný z účastníků stavebního řízení nezpůsobil důvod posouzení původního stavebního povolení jako nepravomocného spočívající ve vadě doručení. Účastníci řízení byli zcela opodstatněně přesvědčeni, že v opakovaném stavebním řízení byl zjištěný nedostatek vydáním stavebního povolení a jeho doručení všem účastníkům řízení napraven. Dobrá víra účastníků řízení v posuzovaném opakovaném stavením řízení tak je nezpochybnitelná.

[24] Pokud existuje na straně stěžovatele nějaká škoda, způsobil si ji svým nejednáním, když nevyužil řádného opravného prostředku, a takovouto škodu proto nelze hodnotit v rámci § 94 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel neprokázal, že by projekt oceněný znaleckým posudkem skutečně plánoval realizovat. K výtce stěžovatele, že městský soud nezohlednil újmu vzniklou vlastníkům jednotek v domě stěžovatele, osoba zúčastněná na řízení I) upozornila, že stěžovatel nic takového v průběhu řízení netvrdil. Ponecháním stavebního povolení v platnosti nevznikne vlastníkům jednotek v domě stěžovatele žádná podstatná újma, neboť v opakovaném stavebním řízení došlo převážně k odstranění formálních vad předchozího řízení, zejména vad v doručování, rozhodně však ne k rozsáhlé změně objemu domu, jeho polohy, výšky, či jiných zásadních parametrů stavby, jak naznačuje stěžovatel.

[25] Právní předchůdce osoby zúčastněné na řízení I) jakožto stavebník v rámci opakovaného stavebního řízení byl po celou dobu v dobré víře a neuvedl stavební úřad v omyl. Návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení podal, neboť se domníval, že je to správná forma, jak vady řízení napravit. Když stavební úřad opakované stavební řízení zahájil a vydal v něm stavební povolení, které nabylo právní moci, měl stavebník oprávněně za to, že je tento akt vydán v souladu s právními předpisy a je správný a konečný (rozsudek NSS č.j. 6 As 36/2009–162).

### III. Posouzení kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační

stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Podle § 94 odst. 4 správního řádu, *jestliže 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.*

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud přisvědčil stěžovateli, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6. 8. 2013, jímž byla v opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona povolena stavba označená jako Areál Agora Flora včetně napojení na komunikace, nemělo být vydáno, a je tudíž nezákonné, neboť nebyly splněny podmínky § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017, a nebylo možné vést řízení o opakovaném stavebním povolení, protože předchozí rozhodnutí o stavebním povolení nebylo zrušeno, ale bylo změněno tak, že se řízení zastavuje. K tomuto závěru ostatně dospěl také magistrát. Postačí stručně konstatovat, že tento závěr městského soudu je správný a Nejvyšší správní soud z něj při posouzení věci vycházel.

[30] Upozornění stěžovatele, že v době vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení již předmětná stavba byla mnoho let dokončena, není pro posouzení věci relevantní, neboť míra dokončení stavby nesouvisí s podstatou věci (přezkum stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013 v přezkumném řízení). Totéž platí ve vztahu k argumentaci stěžovatele, v níž poukazuje na odlišný stupeň realizace stavby v řádném a opakovaném stavebním řízení. Závěr, že na stavební povolení vydané řádném a opakovaném stavebním řízení je na místě nahlížet stejně, se v napadeném rozsudku nenachází, městský soud toliko v bodu 66 konstatoval, že stavební řízení a opakované stavební řízení jsou dvě samostatná řízení.

[31] Nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, že i vydáním stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení může stavebník nabývat práva, Nejvyšší správní soud nesdílí, neboť stavební povolení vydané v opakovaném stavebním řízení má v zásadě obdobné účinky jako stavební povolení vydané v „běžném“ stavebním řízení spočívající v legalizaci stavby. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že takovým rozhodnutím je odklizená nezákonnost provedené stavby. Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že k vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení může dojít i v okamžiku, kdy je stavba již kompletně dokončena, na tomto závěru nic nemění. Stěžovatel rovněž dovozoval, že vydáním stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení nemohli nabýt žádná práva ani vlastníci jednotek v domě Agora Flora. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že legalizace stavby v opakovaném stavební povolení měla nepochybně vliv na také na výkon práv (např. při převodu jednotek či opravách stavby) a právní jistotu jednotlivých vlastníků jednotek v této stavbě. Podmínka nabytí práv

pokračování

z přezkoumávaného rozhodnutí uvedená v § 94 odst. 4 správního řádu tedy byla splněna.

[32] Stěžovateli lze nicméně přisvědčit, že městským soudem citovaný závěr z rozsudku NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006–75, není relevantní pro posouzení otázky, zda stavebník, kterému bylo vydáno stavební povolení v opakovaném stavebním řízení, jím nabývá práva. V tomto rozsudku se totiž Nejvyšší správní soud zabýval především jinou otázkou – tím, jaké náležitosti musí mít dodatečné stavební povolení. Konstatoval, že *„náležitosti definované v § 19 prováděcí vyhlášky č. 132 ke stavebnímu zákonu je proto nutno vztáhnout i na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, resp. její změny, i když to stavební zákon ani prováděcí předpis výslovně nestanoví.“* Stěžovatel tedy má pravdu, že z tohoto rozsudku vyplývá, že není žádného důvodu přistupovat méně přísně při posuzování podmínek vydání stavebního povolení v případě řízení o dodatečném povolení stavby či o opakovaném stavebním řízení oproti řádnému stavebnímu řízení.

[33] K otázce dobré víry Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, v němž vymezil řadu konkrétních aspektů posouzení dobré víry: *„Stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka. (...) Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. A to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by jakékoliv nedostatky žádosti stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu záměru se zákonnými požadavky jsou ovšem v první řadě zodpovědné správní orgány.“* Obdobně se vyjadřuje odborná literatura, srov. např. Vedral, J.: Správní řád. Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 822: *„Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit.“*

[34] K upozornění stěžovatele na skutečnost, že stavebník podal návrh na zahájení opakovaného stavebního řízení, ačkoli byl ze strany stavebního úřadu poučen, že může podat žádost o dodatečné povolení stavby, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento postup vskutku nesvědčí o dobré víře stavebníka, na čemž nic nemění, že stavebník jej mohl zvolit proto, že mu připadal pro vyřešení situace vhodnější, efektivnější, popř. jednodušší, jak to ostatně zmiňuje stěžovatel v kasační stížnosti. Zároveň však platí, že se

jedná o otázku výkladu právních předpisů a bylo na stavebním úřadu, aby stavebníka vyrozuměl o tom, že nepodal správný návrh a následně tuto situaci se stavebníkem vyřešil tak, aby podal v souladu s předchozím poučením žádost o dodatečné povolení stavby. Původně stavební úřad postupoval správně: V reakci na to, že odvolací orgán (magistrát) změnil stavební povolení ze dne 3. 3. 1997 tak, že stavební řízení zastavil v návaznosti na předchozí rozhodnutí vydané Městským soudem v Praze ve věci sp. zn. 38 Ca 129/2000, vydal oznámení ze dne 9. 8. 2012, č.j. OV/202/07/Kš. Jím stavební úřad účastníkům řízení oznámil zahájení řízení o odstranění předmětné stavby, uvedl za jakých podmínek lze stavbu dodatečně povolit a určil nástupci stavebníka lhůtu, v níž je možné požádat o dodatečné povolení stavby. Pokud však stavební úřad následně na základě návrhu stavebníka vedl namísto řízení o dodatečném povolení stavby opakované stavební řízení, které nemělo být vedeno, a vydal v něm stavební povolení ze dne 6. 8. 2013, jednalo se o nesprávný postup a aplikaci právních norem stavebním úřadem, nikoli o pochybení stavebníka.

[35] Nesouhlas stěžovatele s názorem městského soudu, že stavebník při podání návrhu na vydání stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení neuvedl stavební úřad v omyl, není opodstatněný. Je pravdou, že stavebník ke svému návrhu na vedení opakovaného stavebního řízení ze dne 28. 2. 2013 přiložil žádost o vydání stavebního povolení ze dne 3. 2. 1997 a v pátém odstavci tohoto návrhu uvedl, že k tomuto podání bylo vydáno následně zrušené rozhodnutí. Zároveň však ve druhém odstavci při rekapitulaci dosavadního průběhu věci (řízení týkající se předmětné stavby) uvedl, že magistrát svým rozhodnutím ze dne 15. 1. 2007, č. j. S-MHMP 481261/2006/OST/Kš, stavební povolení ze dne 3. 3. 1997, č. j. Výst./415/97/Li, změnil tak, že výrok o povolení stavby nahradil výrokem o zastavení stavebního řízení. Stavebník tedy v tomto návrhu zcela správně uvedl, že stavební povolení ze dne 3. 3. 1997 bylo změněno a řízení zastaveno, avšak zároveň mylně uvedl, že bylo zrušeno. Stavební úřad ovšem ze svého spisu věděl, jaké bylo rozhodnutí magistrátu jako odvolacího orgánu. Návrh stavebníka na provedení opakovaného stavebního řízení tudíž nemohl stavební úřad uvést v omyl. Nejvyšší správní soud má s ohledem na obsah návrhu stavebníka na provedení opakovaného stavebního řízení za to, že stavebník si nesprávně vyložil § 129 odst. 5 stavebního zákona tak, že dopadá na situaci, která v důsledku rozhodnutí magistrátu nastala. Jedná se proto o chybný právní názor stavebníka, nikoli o uvedení zavádějících informací či uvedení stavebního úřadu v omyl.

[36] K poukazu stěžovatele na skutečnost, že stavebník byl podnikatel v oboru stavebnictví, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stavebník (RLRE Columba Property, s.r.o.) měl jako předmět podnikání v obchodním rejstříku zapsány mimo jiné realitní činnost, inženýrskou činnost v investiční výstavbě a činnost technických poradců v oblasti stavebnictví a architektury. Z těchto činností však nelze dovozovat, že na základě své podnikatelské činnosti byl stavebník odborníkem v oblasti veřejného stavebního práva a musel by si být vědom toho, že jím navržený postup je v rozporu s zákonem (zejména pokud se nejednalo nesprávnost zřejmou na první pohled, nýbrž o otázku vyžadující hlubší rozbor právní úpravy). Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že je zde okolnost problematizující dobrou víru stavebníka (nerespektování poučení stavebního úřadu v situaci, kdy stavebník jednal v oboru své činnosti). Z konkrétních okolností

pokračování

posuzovaného případu lze však dospět k závěru, že stavebník v dobré víře byl, neboť stavební úřad záměrně neuvedl v omyl a pouze se neřídil jeho původním poučením, že má podat návrh na vydání dodatečného stavebního povolení, veden nesprávným právním názorem o možnosti projednání stavby v opakovaném stavebním řízení. Za dané konkrétní situace pochybení stavebního úřadu, který tento nesprávný právní názor vzal za svůj a v návaznosti na opakované stavební řízení vydal stavební povolení z 6. 8. 2013, je třeba přičítat pouze k tíži stavebního úřadu, nikoli stavebníkovi. Za daného stavu věci bylo ze strany stavebníka zcela legitimní předpokládat, že stavební úřad jednal v souladu se zákonem a pro vydání stavebního povolení z 6. 8. 2013 byly splněny zákonné podmínky.

[37] Podstatné a rozhodující pro správné posouzení, zda byla naplněna podmínka pro zastavení přezkumného řízení stanovená v § 94 odst. 4 správního řádu, je totiž rovněž to, že i pokud by v případě stavebníka dobrá víra dána nebyla, ve vztahu k stavebnímu povolení z 6. 8. 2013 je dobrá víra zcela nepochybně dána u ostatních účastníků řízení (vlastníků jednotek). U nich nelze předpokládat detailní znalost relevantní právní úpravy a procesního postupu předcházejícího vydání přezkoumávaného pravomocného rozhodnutí (stavebního povolení z 6. 8. 2013). Ve shodě s osobou zúčastněnou na řízení I) Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na princip presumpce správních aktů v případě těchto účastníků platí, že byli zcela opodstatněně přesvědčeni, že v opakovaném stavebním řízení byl zjištěný nedostatek vydáním stavebního povolení a jeho doručením všem účastníkům řízení napraven. Podmínka dobré víry uvedená v § 94 odst. 4 správního řádu tudíž byla v posuzované věci zcela nepochybně splněna ve vztahu k vlastníkům jednotek. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel nesprávně zcela opomenul, že nabytí práv v dobré víře dle tohoto ustanovení musí být zkoumáno nejen ve vztahu ke stavebníkovi, ale ke všem účastníkům (přezkumného) řízení.

[38] Nejvyšší správní soud poznamenává, že vzhledem k učiněnému závěru není třeba se blíže zabývat polemikou stěžovatele s poznámkou v bodu 85 rozsudku městského soudu, který v reakci na argumentaci stěžovatele, v níž zdůrazňoval, že stavebník nemohl spoléhat na to, že staví oprávněně, konstatoval, že stěžovatelova argumentace, dovedena do důsledku, by prakticky vylučovala vznik dobré víry ve vztahu k stavebnímu povolení vydanému v opakovaném stavebním řízení. Městský soud v bodu 83 napadeného rozsudku správně konstatoval, že dobrou víru účastníků řízení je třeba posuzovat zejména ve vztahu ke stavebnímu povolení vydanému v opakovaném stavebním řízení, které slouží k dodatečné legalizaci stavby.

[39] Pokud městský soud při hodnocení újmy na straně stěžovatele nezmínil znalecký posudek předložený stěžovatelem týkající se újmy údajně způsobené stěžovateli znemožněním využití dvorního prostoru na pozemku parc. č. 3563/2 k. ú. Vinohrady, Nejvyšší správní soud v tom nespatřuje pochybení městského soudu. Městský soud se totiž s touto újmu tvrzenou stěžovatelem vypořádal, když konstatoval, že stěží lze odvozovat vznik škody z pouhého možného záměru stěžovatele, který ještě nenašel svůj konkrétní odraz např. ve vyřízení potřebných formalit, jako je stavební povolení. Zcela správný a přiléhavý je závěr městského soudu, že stěžovatel ani nevysvětlil, v jaké fázi jeho tvrzený záměr měl být. Se stěžovatelem uváděnou a dalším znaleckým posudkem dokládanou újmu na jednotlivých jím vlastněných bytových jednotkách ve výši 4.705.400 Kč se

městský soud také vypořádal. Poukázal na skutečnost, že zrušením stavebního povolení by nepochybně došlo k podstatnému snížení hodnoty majetku účastníků řízení, a konstatoval, že zřejmá újma na straně stavebníka, resp. jeho právního nástupce, a vlastníků jednotek v projednávaném domě je nepoměrně větší, než možná újma na straně stěžovatele. S tímto závěrem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Dalších účastníků přezkumného řízení (vlastníků jednotek v předmětné budově) jsou desítky, tudíž stěžovatelem tvrzená škoda ve výši několik milionů je nepoměrně menší oproti škodě spočívající např. ve ztížení či dokonce znemožnění převodů těchto jednotek, poklesu jejich hodnoty, zásahu do právní jistoty, která by těmto účastníkům vznikla při zrušení stavebního povolení (nehledě na možný požadavek bank poskytujících hypoteční úvěry na poskytnutí dodatečného zajištění). Úvaha městského soudu o újmě hrozící spoluvlastníkům stavby Areál Agora Flora proto není volná a teoretická, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Městský soud stěžovatelem tvrzenou a znaleckými posudky dokládanou újmu nijak nebagatelizoval, nýbrž ji zcela správně vyhodnotil jako příliš obecně tvrzenou (v případě přístavby ve vnitrobloku), resp. nepoměrně menší než újmu na straně stavebníka, resp. jeho právního nástupce a vlastníků jednotek v předmětné stavbě. Skutečnost, že stěžovatel tvrzenou újmu doložil znaleckými posudky, na tomto závěru nic nemění. Nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, že újma na straně stavebníka, resp. jeho právního nástupce a vlastníků jednotek v důsledku zrušení či změny stavebního povolení by byla nepoměrně větší, než újma spojená s existencí stavebního povolení na straně stěžovatele, tedy není opodstatněný. Nelze stěžovateli přisvědčit, že hodnocení poměru újmy stěžovatele a stavebníka (jeho nástupce) a vlastníků jednotek v budově Agora Flora je nepodložené, nerespektující důkazy předložené v soudním řízení, zcela nepřiměřeně, bezdůvodně zveličující újmu na straně stavebníka, jeho právního nástupce a vlastníků jednotek Agora Flora a bagatelizující újmu na straně stěžovatele. Lze tedy uzavřít, že rovněž podmínka zastavení přezkumného řízení spočívající ve zjevném nepoměru újmy vzniklé v důsledku zrušení či změny přezkoumávaného rozhodnutí účastníkovi řízení uvedená v § 94 odst. 4 správního řádu byla splněna.

[40] Konstatování stěžovatele, že vlastníci a obyvatelé bytů v jeho nemovitosti zasluhují ochranu, stejně jako vlastníci a obyvatelé bytů stavby Agora Flora je v obecně rovině správné, pro posuzovanou věc však není relevantní. neboť v posuzované věci se nejedná o principiální poměrování práv náležejících těmto skupinám vlastníků, nýbrž o posouzení, zda byly splněny podmínky pro zastavení přezkumného řízení ve věci stavebního povolení na stavbu Areál Agora Flora. Ve shodě s osobou zúčastněnou na řízení I) Nejvyšší správní soud konstatuje, že ponecháním stavebního povolení v platnosti nevznikne vlastníkům jednotek v domě vybudovaném stěžovatelem žádná podstatná újma.

[41] Stěžovatel má pravdu v tom, že se jednalo o nepovolenou stavbu (před vydáním stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013). Nelze ovšem odhlédnout od celkového kontextu věci. Původní stavební povolení ze dne 3. 3. 1997 totiž výsledně nikdy nenabylo právní moci a řízení o něm bylo zastaveno. Nejvyšší správní soud však má stejně jako městský soud za to, že je třeba zohlednit, že stavba byla realizována na základě stavebního povolení ze dne 3. 3. 1997, které bylo účastníky řízení i správními orgány považováno za pravomocné a až po deseti letech došlo k jeho změně. Stavba navíc byla i po částech zkolaudována (jednalo se o rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn.

pokračování

15902/99/OS/1665/Li, ze dne 13. 9. 1999, sp. zn. 26054/99/OS/2868/Li, 30179/99/OS/3377/Li, a ze dne 20. 12. 1999, sp. zn. 41502/99/OS4576/Li). Nejednalo se tudíž o stavbu svévolně a úmyslně realizovanou v rozporu s vydaným povolením, bez povolení nebo v rozporu s právními předpisy. Důvodem pro změnu stavebního povolení ze dne 3. 3. 1997 a zastavení řízení nebyla věcná nezákonnost tohoto rozhodnutí, nýbrž pochybení při jeho doručování (nebylo řádně doručeno některým účastníkům řízení). Dobu „řešení“ stavby více než 25 let nehodnotil městský soud jednostranně ve prospěch stavebníka, ale správně k ní přihlédl při zhodnocení dopadu případného zrušení stavebního povolení na práva vlastníků jednotek ve stavbě. Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného by nepochybně představovalo brutální zásah do právní jistoty a újmu na právech, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé stěžovateli v důsledku povolení stavby. V této souvislosti je třeba vnímat též stěžovatelem rozporovanou poznámku městského soudu v bodě 88 napadeného rozsudku, že by došlo k opětovnému zatemnění procesní situace vlastníků jednotek v domě. Nezbyvá než se podívat nad tím, že stěžovatel proti stavebnímu povolení ze dne 6. 8. 2013 nepodal odvolání, nýbrž až posléze podal návrh magistrátu k zahájení přezkumného řízení. Tím, že stěžovatel nehájil svá práva adekvátním způsobem, přispěl ke vzniklé komplikované situaci.

[42] K námitce stěžovatele, v níž brojí proti závěru městského soudu, že soulad stavby s územním rozhodnutím je otázka relevantní pro kolaudaci stavby, postačuje uvést, že tato otázka není pro posouzení věci rozhodná, neboť jde především o posouzení otázky, zda újma, která by vznikla jiným účastníkům přezkumného řízení na jejich právech nabytých v dobré víře v důsledku změny či zrušení stavebního povolení, by byla ve zjevném nepoměru k újmě stěžovatele.

[43] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud při posouzení, zda byly naplněny podmínky pro zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu, nepochybil, jeho argumenty jsou řádně, srozumitelně, logicky a přesvědčivě zdůvodněné. V posuzované věci se jedná o případ, kdy zrušení či změna nezákonného stavebního povolení ze dne 6. 8. 2013 by vyvolaly nepoměrně větší poruchu správy veřejných věcí a větší újmu práv účastníků, než jakou působí jeho ponechání beze změny a zastavení přezkumného řízení.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[45] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení pak náhrada nákladů řízení nenáleží, neboť soud jim neukládal žádnou povinnost a nebyl zjištěn ani jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2024

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu