

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobce: **Z. Č.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalované: **městská část Praha 11**, se sídlem Vidimova 1325/2, Praha 11, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, zast. Mgr. Michalem Janíčkem, advokátem se sídlem Na poříčí 1079/3a, Praha 3, proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 ze dne 27. 6. 2022, č. j. MCP11/22/037418/OV/Dn, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2025, č. j. 5 A 61/2023-91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení **se přiznává** odkladný účinek spočívající v tom, že se až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2025, č. j. 5 A 61/2023-91.
- II. Osobě zúčastněné na řízení **se ukládá** povinnost zaplatit soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 11 rozhodnutím ze dne 2. 1. 2020 povolil stavbu nazvanou „obchodní dům Kaufland Křeslice“ (dále „stavba“ či „obchodní dům“). Magistrát hl. m. Prahy toto rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí magistrátu následně podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 11. 2021, č. j. 6 A 46/2021-198, zamítl. Následně, ke kasační stížnosti žalobce, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2023, č. j. 10 As 543/2021-74, zrušil rozhodnutí městského soudu i odvolacího orgánu (z důvodu, že žalobce byl opomenut coby účastník stavebního řízení). Magistrát následně rozhodnutím ze dne 3. 10. 2023 zrušil stavební povolení.

[2] V mezidobí mezi právní moci stavebního povolení a zrušujícím rozsudkem NSS žalovaný vydal rozhodnutí o povolení zkušebního provozu a následně dne 27. 6. 2022 kolaudační souhlas s užíváním stavby. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, které Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl. Žalobce žalobu podal proti kolaudačnímu souhlasu z důvodu zrušení stavebního povolení jako aktu podmiňujícího.

Městský soud vyšel ze závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peklo na Čertovině*. Stavební povolení, které bylo podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu, bylo zrušeno, a žádné platné stavební povolení proto neexistuje. Kolaudační souhlas tak nemůže deklarovat soulad stavby s neexistujícím stavebním povolením.

II. Návrh na přiznání odkladného účinku a další vyjádření

[3] **Osoba zúčastněná na řízení** (stavebnice; dále „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku. Namítala, že obchodní dům provozuje nepřetržitě od 13. 4. 2022 na základě povolení zkušebního provozu a následně kolaudačního souhlasu, jehož správnost presumovala. Navíc již probíhá opakované stavební řízení a s ohledem na předchozí rozhodnutí NSS lze očekávat, že stavba a její užívání bude opětovně povoleno.

[4] Co se týče dopadů napadeného rozhodnutí na stěžovatelku, v první řadě uvedla, že obrat prodejny za březen 2024 až únor 2025 činil průměrně 27 169 928 Kč za měsíc. Přerušením provozu jí tak vznikne výrazná újma. Také by přišla o nájemné za pronajímané prostory ve výši 438 588 Kč za měsíc. V obchodním domě je rovněž uskladněno velké množství zboží podléhajícího rychlé zkáze v přibližné hodnotě 1 323 663 Kč. Při přerušení provozu obchodního domu nelze rovněž okamžitě odstavit veškeré technologie, aniž by došlo k jejich poškození. I při přerušení provozu obchodního domu bude stěžovatelka muset zajistit provoz podstatné části technologií a vynaložit za každý měsíc náklady v průměrné výši 4 650 916 Kč, což nebude z ekonomického hlediska dlouhodobě udržitelné. V případě delšího přerušení provozu by totiž pro stěžovatelku s ohledem na povinnost jednat s péčí řádného hospodáře ztratilo význam obchodní dům opětovně zprovoznit. Zavření obchodního domu by znamenalo navíc škodu na majetku ve výši 258 506 561 Kč, jelikož některé jeho části nelze využít jinde.

[5] Stěžovatelka dále vynakládá velké finanční prostředky na propagaci obchodního domu v dané lokalitě, kde je stále na začátku svého působení. Případné přerušení provozu by znamenalo ztrátu vybudované zákaznické základny a podstatných finančních nákladů vynaložených za tímto účelem.

[6] Napadené rozhodnutí má dopad též na zaměstnance stěžovatelky. Pokud bude nucena provoz obchodního domu ukončit na delší dobu, bude jich muset část propustit, což jim způsobí nesnáze a zároveň dojde ke zmaření investic, které vynaložila na jejich zaškolení. Měsíční náklady na mzdy zaměstnanců činí 2 676 083 Kč a stěžovatelka by je musela nést, aniž by měla pro zaměstnance využití v provozovně, což by jí působilo přímou škodu. Pokud by však došlo k ukončení pracovních poměrů, byla by stěžovatelka dle kolektivní smlouvy nucena vyplatit zaměstnancům odstupné odpovídající sedminásobku průměrného měsíčního výdělku ve výši přibližně 18 732 582 Kč.

[7] Kromě zaměstnanců se napadené rozhodnutí dotýká i nájemců prostor v obchodním domě, kteří budou muset přerušit svou podnikatelskou činnost, a externích dodavatelů, což se dotkne odbytu jejich výrobků a poškodí nastavené vztahy mezi obchodními partnery.

pokračování

[8] Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nezpůsobí újmu ani žalobci, ani jiné osobě. Žalobce žalobu odůvodňoval pouze tím, že v důsledku zrušení stavebního povolení by měl být zrušen kolaudační souhlas. Stavební povolení však bylo zrušeno z důvodu procesního pochybení Magistrátu hl. m. Prahy. Obchodní dům je provozován od 13. 4. 2022, nicméně žalobce až 1. 9. 2023 požádal stavební úřad o poskytnutí kolaudačního souhlasu. To znamená, že 17 měsíců nikterak neřešil, že obchodní dům zahájil svůj provoz, ani u příslušného stavebního úřadu zahájení provozu obchodního domu nenamítal, což dokládá, že mu to nepůsobilo žádnou újmu.

[9] Námitky žalobce směřovaly v zásadě pouze proti provádění stavby. Jedinou námitkou, která se alespoň rámcově týká provozu obchodního domu, je námitka neurčitého vymezení fungování areálového osvětlení. To však žalobci nepůsobí žádné (světelné) imise. Pokud by snad imise na nemovitou věc žalobce pronikaly, nelze jednoduše uzavřít, že důvodem je provozování obchodního domu, jelikož se nachází v lokalitě jedné z největších komerčních zón v ČR a v blízkosti dálnice D1.

[10] Pokračování v provozu obchodního domu není ani v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Naopak, stěžovatelka považuje za veřejný zájem zachování pracovních míst, které provoz obchodního domu vytváří, a také zachování provozu již postavené stavby, která v případě definitivního uzavření bude jen velice těžko hledat jiné uplatnění. Kromě toho přímo NSS ve zrušujícím rozsudku vyslovil, že námitky žalobce nemohly zvrátit povolení stavby a obchodní dům tak bude nejspíš povolen i po opakovaném stavebním řízení.

[11] **Žalobce** ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku v první řadě konstatoval, že stěžovatelka pokračuje v provozu obchodního domu i po vydání napadeného rozsudku. Žalobci není známo, že by ji stavební úřad jakkoliv sankcionoval. S přiznáním odkladného účinku nesouhlasí, jelikož řízení o kolaudačním souhlasu představuje řízení o podmíněném rozhodnutí a rozsudek byl důsledkem předchozího zrušení stavebního povolení. Proto není dán právní základ pro obnovení platnosti kolaudačního souhlasu, který se odkazuje na neexistující stavební povolení. I pokud bude stavba opět povolena, bude muset být vydán kolaudační souhlas nový.

[12] Stěžovatelka tvrdí, že obchodní dům provozovala na základě presumpce správnosti kolaudačního souhlasu. O tom žalobce pochybuje, jelikož zjevně koordinovala svůj postup se stavebním úřadem a po vzájemné dohodě zatajila vyjádření Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy, které stanovilo mj. požadavek na stavbu suchého poldru dříve nebo současně se stavbou obchodního domu. Dále například kácela stromy na základně nezákonného povolení ke kácení. Její dobrá víra je proto nepravděpodobná.

[13] Přiznání odkladného účinku by stěžovateli umožnilo další neoprávněné obohacování, které za více jak 3 roky provozu činilo okolo 1 mld. Kč. Náklady spojené s uzavřením provozovny mohou být kompenzovány dříve inkasovanými příjmy, ve srovnání s nimiž nepředstavují zásadní problém.

[14] Stěžovatelka bagatelizuje újmu žalobce, který v souvislosti se správním a soudním řízením vynaložil náklady přesahující 100 tis. Kč a jeho újma spočívá též v dlouhodobém

stresu souvisejícím s povolováním stavby. V neposlední řadě mu bylo zástupci stěžovatelky opakovaně otevřeně vyhrožováno.

[15] Přiznání odkladného účinku by navíc bylo i v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Stavba obchodního domu, který je navštěvován minimálně stovkami osob každý den, nemá v současné době stavební povolení. Jak vyplývá z dokumentace, stěžovatel si za účelem povolení výstavby a provozu (nejen) obchodního domu najal osoby, o kterých je známo, že mohou na úřadech dosáhnout preferenčního zacházení, což se v průběhu stavebního řízení potvrdilo. Přiznání odkladného účinku je proto v rozporu s veřejným zájmem na rovnosti subjektů v řízení před správními orgány a nepřipustnosti právní ochrany práv nabytých nezákonným nebo podvodným způsobem.

[16] **Žalovaný** se k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřil.

[17] Nejvyšší správní soud dále vyzval stěžovatelku k doplnění argumentace o důvody, pro které má za to, že hrozba vzniku tvrzené újmy je následkem právě a přímo zrušení kolaudačního souhlasu městským soudem. Z její argumentace totiž nebylo zřejmé, zda jí újma skutečně hrozí v důsledku zrušení kolaudačního souhlasu s užíváním stavby či zda jí tato újma vznikla již zrušením stavebního povolení.

[18] **Stěžovatelka** v návaznosti na uvedenou výzvu doplnila, že právě zrušením kolaudačního souhlasu ztratila oprávnění k užívání obchodního domu. Kolaudační souhlas je totiž veřejnoprávním aktem, kterým stavební úřad jeho užívání povolil. Platnost kolaudačního souhlasu nebyla dotčena zrušením stavebního povolení. Tím došlo pouze k zahájení opakovaného stavebního řízení. Dále tvrdí, že z právních předpisů ani z judikatury nelze dovodit to, že by obchodní dům nemohla provozovat bez stavebního povolení. Na posuzovanou věc nedopadá § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „starý stavební zákon“). Stěžovatelka totiž obchodní dům postavila na základě platného stavebního povolení, které bylo zrušeno až po dokončení a zkolaudování stavby. Proto se na ni vztahuje § 129 odst. 1 písm. e) téhož zákona, dle kterého by odstranění stavby připadalo v úvahu až po opakovaném stavebním řízení. To, že zrušením stavebního povolení nedochází k automatickému zrušení kolaudačního souhlasu, jenž je rozhodný pro užívání stavby, vyplývá také z judikatury NSS, na kterou se odkazuje v kasační stížnosti. Rozsudek ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 As 126/2024-41, na který se NSS ve výzvě (bod [17]) odkázal, ani související rozsudky, nejsou na danou věc přílehlavé. Její spor se totiž liší v tom, že ohledně obchodního domu probíhá opakované stavební řízení, nikoliv řízení o odstranění stavby. Stěžovatelka naopak vychází z rozsudku NSS ze dne 30. 8. 2023, č. j. 10 As 543/2021-74, ze kterého dovozuje, že stavební povolení opětovně získá.

[19] **Žalovaný** ani **žalobce** se k doplnění návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[20] Kasační stížnost nemá odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Odkladný účinek lze tedy kasační stížnosti přiznat tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí krajského soudu znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[21] Kromě formální podmínky, jíž je vznesení příslušného návrhu, je tedy pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nutné splnění tří podmínek: (1) výkon nebo jiné právní následky musejí pro stěžovatele znamenat újmu, (2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Odkladný účinek je preventivním nástrojem předběžného charakteru, proto postačuje osvědčit, že vznik újmy hrozí (usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005-76). Povinnost tvrdit a prokázat hrozbu újmy tíží stěžovatele (usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32). Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní (usnesení ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 Afs 275/2017-20).

[22] Nejvyšší správní soud proto posuzoval splnění podmínky hrozící nepoměrně větší újmy na straně stěžovatelky ve srovnání s újmou, která by hrozila jiným osobám. Stěžovatelka tvrdí, že jí v důsledku napadeného rozsudku hrozí zejména majetková újma ve výši několika desítek až stovek milionů Kč, kterou vyčíslila a osvědčila. Tato újma by spočívala v nemožnosti generovat zisk, znehodnocení zboží s krátkou dobou trvanlivosti, poškození technického vybavení, které je určeno pro nepřetržitý provoz, škodu na majetku, který použila pro vybavení obchodního domu a ztrátu vybudované zákaznické základny a podstatných finančních nákladů vynaložených za tímto účelem. Újma by byla způsobena též třetím osobám, a to zaměstnancům obchodního domu, nájemcům prostor v něm a jejím externím dodavatelům. Takto popsanou újmu lze pro účely posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku považovat za reálně hrozící a nikoliv bagatelní.

[23] Stěžovatelka dále tvrdí, že by jí tato újma nevznikla, pokud by NSS kasační stížnosti odkladný účinek přiznal, jelikož by mohla obchodní dům stále provozovat. Příléhavě poukazuje na to, že dle § 129 odst. 1 písm. e) a § 129 odst. 5 starého stavebního zákona a shodně také dle § 258 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), povede stavební úřad ve věci předně nové stavební řízení, jelikož její stavební povolení bylo zrušeno. Stavební úřad by proto mohl nařídít odstranění stavby až tehdy, pokud by ve stavebním řízení nebyla úspěšná. Nejvyšší správní soud jí proto přisvědčuje v tom, že z tohoto důvodu se nyní posuzovaná věc liší od věci posuzované v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 126/2024 a v něm uvedené judikatuře, která se primárně týkala vztahu kolaudačního souhlasu a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

[24] To ovšem nevede k jednoznačnému závěru, že by mohla zákonně užívat stavbu toliko na základě kolaudačního souhlasu, který se považuje podle § 330 odst. 10 nového stavebního zákona za kolaudační rozhodnutí podle tohoto zákona. Usnesením o přiznání odkladného účinku totiž „oživá“ pouze kolaudační souhlas, nikoliv však další související rozhodnutí, která stěžovatelka může také potřebovat pro provoz obchodního domu.

Nejvyšší správní soud však s ohledem na zásadu předběžné opatrnosti dospěl k závěru, že stěžovatelkou tvrzenou újmu nelze vyloučit (usnesení ze dne 16. 5. 2018, č. j. 1 As 128/2018-42, či ze dne 4. 11. 2020, č. j. 8 As 203/2020-78). Z tohoto důvodu odkladný účinek kasační stížnosti přiznal.

[25] Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že nemohl přihlédnout k tvrzení stěžovatelky, že je vysoká pravděpodobnost, že stavební povolení v novém řízení získá. Toto tvrzení je pouze hypotetické.

[26] Soud tak má za splněnou i druhou podmínku pro přiznání odkladného účinku, tedy že by deklarovaná újma byla pro stěžovatelku nepoměrně větší než újma hrozící jiným osobám. Žalobce poukazoval na náklady přesahující 100 tis. Kč, které měl v souvislosti s řízením, na dlouhodobý stres související s povolováním stavby a na výhružky ze strany zástupců stěžovatelky. Jeho tvrzení však nejsou rozhodné pro posouzení přiznání odkladného účinku. To proto, že nikterak nesouvisí s pokračováním v užívání dotčené stavby ze strany stěžovatelky. Nejvyšší správní soud nemohl přihlédnout ani k tvrzení žalobce, dle kterého stěžovatelka dosahuje nezákonným užíváním dané stavby neoprávněného obohacování souvisejícího s inkasovaným nájemným. To proto, že se v rámci posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku nezabýval tím, zda je pokračování v užívání dané stavby skutečně nezákonné (bod [24]). Nemohl proto posoudit základní předpoklad tvrzení žalobce, dle kterého stěžovatelka provozuje stavbu neoprávněně. I kdyby však jeho tvrzení bylo pravdivé, zjevně by tím třetím osobám nevznikla relevantní újma. Nájemci by totiž stěžovatelce platili nájemné pouze za užívání stavby. Těm by proto mohla vzniknout újma výhradně nemožností užívání stavby. Z tvrzení stěžovatele není zjevné, jakým dalším osobám by tímto užíváním měla vzniknout újma. Bez ohledu na případnou nezákonnost užívání stavby by tak mohla třetím osobám jen stěží vzniknout jakákoliv újma, natož taková, která by mohla být srovnatelná s újmou, která hrozí stěžovatelce. Samotné obohacení stěžovatelky přitom nelze bez dalšího považovat za újmu třetích osob.

[27] Co se týče podmínky, že přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem, i ta je dle soudu naplněna. Hájit v řízení o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti veřejný zájem je povinností žalovaného správního orgánu (usnesení NSS ze dne 1. 11. 2023, č. j. 8 As 224/2023-48, či ze dne 25. 4. 2024, č. j. 8 As 97/2024-21). V nyní souzené věci se však žalovaný k návrhu nevyjádřil, a tedy neuvedl žádný veřejný zájem, který by přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti mohl být ohrožen. Žalobcem uváděný narušený veřejný zájem, kterým má být zájem na užívání pouze povolených staveb, rovnost subjektů v řízení před správními orgány a nepřípustnost ochrany práv nabytých ve zlé víře, opět zůstal toliko v rovině obecné bez odůvodnění, jak by se měl konkrétně v projednávané věci projevovat. Proto nemohl převážit nad řádně doloženou újmou, která reálně může hrozit stěžovatelce. Z informací dostupných soudu navíc nevyplývá, že stavba byla provedena v rozporu s hmotněprávními předpisy, které by sloužily k bezprostřední ochraně veřejného zdraví, či jiných hodnot, jimž by mohla vzniknout bezprostřední újma. I proto NSS dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

IV. Závěr

pokračování

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Učinil tak výslovně ve vztahu k napadenému rozsudku, jehož účinky se pozastavují až do skončení řízení o kasační stížnosti.

[29] Zbývá zopakovat, že rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnutím dočasné povahy a nelze z něj jakkoli předjímat budoucí meritorní rozhodnutí o podané kasační stížnosti (usnesení č. j. 8 As 26/2005-76). Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 s. ř. s.).

[30] Rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku podléhá soudnímu poplatku ve výši 1 000 Kč, a to podle položky 20 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit (§ 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích, *per analogiam*; usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 6. 2024, č. j. 9 As 270/2023-21, č. 4616/2024 Sb. NSS, body 21 a násl.]. Poplatek je v takovém případě splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena (§ 7 odst. 1 citovaného zákona). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto usnesení.

[31] Soudní poplatek je třeba zaplatit bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: 3703-46127621/0710, vedený u České národní banky, pobočka Brno. Závazný variabilní symbol, který byl přidělen pro identifikaci platby, je: **1080408425**.

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

V Brně 11. června 2025

Petr Mikeš
předseda senátu