

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Czech Trading a.s.,** se sídlem Náchodská 614/136, Praha 9, zast. Mgr. Janem Hejdukem, advokátem se sídlem Havlíčkova 1680/13, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 20,** se sídlem Jívanská 647/10, Praha 20, proti sdělení žalovaného ze dne 19. 2. 2015, č. j. MCP20 002812/2015/OVUR/Br, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2015, č. j. 5 A 68/2015 – 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nepřípustná podle § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti v záhlaví specifikovanému sdělení. Tímto sdělením jí bylo oznámeno, že územní rozhodnutí o umístění stavby pod názvem „Obytný a sportovní soubor Tři Věže“, které jí bylo vydáno dne 23. 8. 2011 (dále jen „první územní rozhodnutí“), pozbylo dne 2. 2. 2014 platnosti.

[2] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že rozhodnutím dle § 65 odst. s. ř. s. je nutno rozumět úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva nebo povinnosti, tedy závazné deklaratorní či konstitutivní rozhodnutí správního orgánu. Skutečnost, že sdělení obsahuje některé zákonem stanovené náležitosti rozhodnutí, není z hlediska posuzování jeho charakteru podstatné. V daném případě nebyla naplněna

podmínka materiálního znaku rozhodnutí, tedy nejde o úkon způsobilý zasáhnout právní sféru stěžovatelky. Sdělení nevyvolává žádné právní účinky; nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její práva nebo povinnosti, popř. jiných osob. Sdělení může představovat jen podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., na jehož základě se bude o právech a povinnostech dále rozhodovat, proti čemuž je následně možná obrana formou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. K pozbytí platnosti územního rozhodnutí došlo *ex lege*, neboť uplynula doba stanovená v § 93 odst. 1 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), a současně nebyl naplněn žádný z důvodů dle § 93 odst. 4 stejného zákona, pro který územní rozhodnutí platnosti nepozbývá.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[3] Proti usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[4] Namítá, že městský soud zcela pominul ty skutečnosti, které jasně potvrzovaly, že napadené sdělení naplnilo materiální znak rozhodnutí. Žalovaný dne 21. 8. 2014 vydal územní rozhodnutí (dále jen „druhé územní rozhodnutí"), které podle obsahu přímo souviselo s prvním územním rozhodnutím. Druhé územní rozhodnutí vydal žalovaný v době, kdy již podle napadeného sdělení nemělo být první územní rozhodnutí v platnosti. Stěžovatelka nemohla předpokládat, že žalovaný zpětně vysloví neplatnost prvního územního rozhodnutí. Bylo jí tak zasaženo do její právní jistoty a legitimního očekávání. Na základě napadeného sdělení bylo zastaveno řízení o vydání stavebního povolení na stavbu vodního díla – vodovodního a kanalizačního řadu k projednávané stavbě „Obytný a sportovní soubor Tři Věže" (dále jen „stavba vodního díla"). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné posuzovat rozhodnutí podle jeho obsahu a nikoliv jeho formy, jak to nesprávně učinil městský soud. Závěr soudu, že je možné napadnout teprve až další následné rozhodnutí, by vedl k nepřípustnému formalismu. Napadené sdělení obsahuje výrokovou část a odůvodnění, tedy se i formou blíží rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.").

[5] Dále se vyjádřila k nezákonnosti vydaného sdělení a navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s názorem městského soudu, že napadené sdělení není rozhodnutím a podaná žaloba byla tedy nepřípustná. Materiální znak rozhodnutí napadenému sdělení chybí, protože neurčuje ani nemění práva či povinnosti, a tedy nezasahuje do právní sféry stěžovatelky. První územní rozhodnutí pozbylo platnosti na základě zákona uplynutím stanovená lhůty. Pokud tedy stěžovatelka pozbyla práva využít dané území, nestalo se tak daným sdělením, ale tím, že nastaly okolnosti dle § 93 odst. 1 stavebního zákona. Napadené sdělení není závazné pro jiné správní orgány, ačkoliv z něj mohou vycházet. To nic nemění na tom, že teprve v rámci navazujícího řízení je možné brojit proti závěru, že první územní rozhodnutí pozbylo platnosti. Nejedná se o přepjatý formalismus, ale o stěžejní zásadu správního soudnictví. Poukaz na druhé územní rozhodnutí je bez významu, jelikož posuzování platnosti prvního územního rozhodnutí nebylo předmětem zkoumání druhého. Žalovaný doplnil, že i

kdyby se jednalo o rozhodnutí, žaloba by byla nepřípustná, jelikož stěžovatelka nesplnila podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků.

[7] K vyjádření žalovaného podala stěžovatelka repliku, ve které uvedla, že opravný prostředek proti sdělení vyčerpala dopisem ze dne 9. 3. 2015. Není její chyba, že jej žalovaný nepovažoval za odvolání a reagoval pouze sdělením, že napadené sdělení nebude revidovat. Není pravdou, že by druhé územní rozhodnutí nemělo žádný vztah k prvnímu. Druhé územní rozhodnutí se prvního výslovně dovolávalo. Žalovaný tedy měl v době vydání druhého územního rozhodnutí za to, že je první územní rozhodnutí stále platné. Napadené sdělení mělo zjevně směřovat k určení nového právního stavu věci. Pokud by žalovaný dříve zastával názor, že první územní rozhodnutí pozbylo platnosti, měl reagovat již na oznámení o zahájení stavebních prací ze dne 24. 1. 2014 a neměl vydávat druhé územní rozhodnutí. Nemohla se bránit ani proti zastavení řízení o vydání povolení na stavbu vodního díla, když to bylo zastaveno také kvůli chybějícímu souhlasu vlastníka pozemků. Jelikož stěžovatelka neměla uvedené souhlasy, nemohla ani efektivně brojit proti rozhodnutí o zastavení vodoprávního řízení.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a došel k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Soud předesílá, že dle konstantní judikatury kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatelky, a to v rozsahu jí vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby.

[10] Dle výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud může přezkoumat pouze to, zda městský soud měl podanou žalobu odmítnout. Nemůže tedy přezkoumat, zda napadené sdělení je zákonné a zda první územní rozhodnutí pozbylo platnosti tak, jak tvrdí žalovaný i městský soud.

[11] Podstatou projednávaného případu je, zda sdělení stavebního úřadu o tom, že došlo k pozbytí platnosti územního rozhodnutí o umístění stavby dle § 93 stavebního zákona je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[12] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[13] Soud souhlasí s názorem stěžovatelky, že přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí, mohou být za určitých okolností posuzovány jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107). Je taktéž možno souhlasit s názorem, že otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS. Jak bylo například konstatováno v prvním z těchto usnesení, *„[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).*" Rozšířený senát následně ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, blíže rozvedl, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je při tom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny (viz rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52, publ. pod č. 3151/2015 Sb. NSS).

[14] Z výše uvedeného lze shrnout, že přípis či sdělení správního orgánu může být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud právní úprava vydání rozhodnutí ve formalizované podobě předpokládá. Naopak je třeba dovodit, že pokud právní úprava vydání rozhodnutí o určité otázce vůbec nepředpokládá, není možné, aby byl takovýto akt za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považován.

[15] Dle § 93 odst. 1 stavebního zákona *[ú]zemní rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území a o dělení nebo scelování pozemků platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší, nejdéle však 5 let.*

[16] Z citovaného ustanovení plyne, že pozbytí účinnosti územního rozhodnutí o umístění stavby dochází *ex lege* po uplynutí 2 až 5 let od nabytí právní moci s výjimkami uvedenými v § 93 odst. 4 stavebního zákona. Zákon tedy vůbec nepředpokládá, že by se o této skutečnosti vydávalo rozhodnutí. Jak tedy správně vyslovil městský soud, napadené sdělení nevyvolává žádné právní účinky; nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti žádných osob.

[17] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ads 80/2006 – 49, publ. pod č. 1074/2007 Sb. NSS, oznámení, že došlo k určité skutečnosti přímo na základě zákona, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se tak ani o deklaratorní rozhodnutí jako jsou například rozhodnutí v pochybnostech dle § 43 odst. 2, § 44 odst. 3 nebo § 55 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, nebo dle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, jelikož stavební zákon v případě pozbytí platnosti územního rozhodnutí takové rozhodnutí vydat neumožňuje. Zároveň se ani v posuzované věci nemůže jednat o rozhodnutí o určení právního vztahu dle § 142 spr. ř., protože spr. ř. k vydání tohoto rozhodnutí předpokládá mimo jiné žádost a prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění práv žadatele. Tato kritéria v projednávaném případě naplněna nebyla. Odkázat lze i na odbornou literaturu, kdy dle komentáře k s. ř. s. (*Potěšil, L., Šimíček, V. a kol.* Soudní řád správní. Komentář. 1. Vydání. Praha: Leges, 2014, s. 608) k § 70 písm. a) s. ř. s. *„[v] praxi představují nejčastější výluku ze soudního přezkumu podle komentovaného ustanovení úkony správních orgánů, které dotčené osobě pouze sdělují určitou skutečnost, ke které došlo buď přímo na základě zákone nebo jiného právního předpisu, případně na základě předchozího rozhodnutí správního orgánu. Jde o nejrůznější sdělení a vysvětlení správních orgánů, která jsou činěna ve formě přípisů (dopisů). Z hlediska procesu jejich vydávání na ně dopadá část čtvrtá (§ 154 až § 158) SŘ. Nejde o rozhodnutí vydávaná ve správním řízení, nýbrž o tzv. jiné (než rozhodnutí) správní úkony, kterými se přímo nezakládají, nemění a neruší práva a povinnosti (konstitutivní rozhodnutí), jakož se jimi ani nepotvrzuje jejich dosud sporná existence či neexistence (deklaratorní rozhodnutí).“*

[18] K pozbytí platnosti uvedených územních rozhodnutí tak není třeba žádného konstitutivního rozhodnutí, ani se nejedná o deklaratorní rozhodnutí, ve smyslu výše citovaného pojetí pojmu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že k zastavení řízení o vydání povolení na stavbu vodního díla došlo na základě vydání napadeného sdělení. K zastavení daného řízení došlo mj. na základě uplynutí doby platnosti územního rozhodnutí. Pro posouzení této věci není nijak podstatné, že pro ni případně nemělo smysl podat odvolání proti zastavení vodoprávního řízení, jelikož řízení bylo zastaveno také z jiného důvodu než jen kvůli pozbytí platnosti prvního územního rozhodnutí. Proti zastavení řízení obecně samozřejmě lze podat odvolání a v něm namítat nesprávnost úvahy o pozbytí platnosti územního rozhodnutí. Nelze se dovolávat nemožnosti posouzení dané otázky v příslušném řízení jen v důsledku toho, že stěžovatelka neměla jiné nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí. Má možnost bránit se případnému zastavení stavebního či jiného řízení cestou řádných opravných prostředků, kde může namítat, že první územní rozhodnutí je stále platné.

[20] Je nutné odmítnout názor, že by bylo nepřípustným formalismem, pokud by musela napadnout až rozhodnutí o žádosti o stavební povolení, protože by o ní rozhodoval opět žalovaný, který svým sdělením již předem oznámil, že první územní rozhodnutí pozbylo platnosti. Toto pravidlo není nepřípustným formalismem, ale základní zásadou správního soudnictví, které poskytuje ochranu pouze veřejným subjektivním právům, do nichž bylo skutečně reálně zasaženo a jejichž ochrana již není možná před správními orgány. Správní soudnictví neslouží k preventivní ochraně před možným protizákonným jednáním správních orgánů, ke kterému ale ještě nedošlo, a proti němuž tudíž z povahy věci ani nemohly být využity opravné prostředky v rámci správních orgánů.

[21] Jak již soud vyslovil, zda je určitý správní akt rozhodnutím je třeba posuzovat primárně podle obsahu, nikoli formy. To, že napadené sdělení obsahuje výrokovou část a odůvodnění, je tedy bez významu, pokud sdělení není rozhodnutím dle materiálního pojetí.

[22] Je bez významu, že se druhé územní rozhodnutí výslovně dovolávalo prvního územního rozhodnutí, jak tvrdí stěžovatelka. Tato skutečnost nemůže zabránit pozbytí platnosti prvního územního rozhodnutí přímo ze zákona. Žalovaný si navíc důvodu pozbytí platnosti nemusel být vůbec vědom, neboť v dané době mohl vycházet z oznámení stěžovatelky ze dne 24. 1. 2014, že zahájila stavební práce.

[23] Soud dodává, že i kdyby bylo možné považovat napadené sdělení za rozhodnutí, které lze napadnout žalobou proti rozhodnutí, a vyjádření stěžovatelky ze dne 9. 3. 2015 bylo odvoláním, jak sama tvrdí, je třeba souhlasit se žalovaným, že by byla taková žaloba i tak nepřípustná. O podaném odvolání by totiž v takovém případě nebylo dosud rozhodnuto. Rozhodnutí o odvolání se mohla domoci podnětem na opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř., popřípadě dále žalobou proti nečinnosti orgánu, který by o odvolání měl rozhodnout. Teprve takové rozhodnutí o odvolání by následně mohla žalovat dle § 65 s. ř. s.

## IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[25] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. srpna 2016

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu