ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupený JUDr. Vladimírem Muzikářem, advokátem, se sídlem Havlíčkova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. M. O.**, a **II) Ing. P. O.**, oba zastoupeni Mgr. Liborem Špundou, advokátem, se sídlem Masarykova 795/41, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2017, č. j. 62 A 129/2015 - 104,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

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

**III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2015, č. j. PVMU 20804/2015 61, sp. zn. SÚ/2315/2014-Gre, Magistrát města Prostějova, stavební úřad (dále jen „stavební úřad"), podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, rozhodl o umístění stavby „Oplocení" na pozemcích parc. č. X v katastrálním území M.

[2] Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2015, č. j. KUOK 46592/2015, sp. zn. KÚOK/31321/2015/OSR/7515, Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen

„žalovaný“) na základě odvolání osob zúčastněných na řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu a správní řízení zastavil, a to z důvodu překážky věci rozhodnuté.

## II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 11. 5. 2017, č. j. 62 A 129/2015 – 104.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že předmětem přezkumu je pouze jediná otázka, a to, zda postup žalovaného, který zrušil prvostupňové rozhodnutí a zastavil řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí pro překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, byl zákonný.

[5] Krajský soud se neztotožnil se žalobcem, že se rozhodl pouze upustit od stavebního záměru na objekt F 03 (oplocení) a své právo nabyté na základě veřejnoprávní smlouvy nevyužít, což oznámil stavebnímu úřadu písemností ze dne 21. 5. 2014. Ze sledu procesních kroků žalobce je zřejmé, že dne 17. 10. 2014 podal zároveň žádost o vydání územního rozhodnutí na oplocení stavby domu, a to v době realizace stavby podle veřejnoprávní smlouvy, přičemž předmětem veřejnoprávní smlouvy byla stavba v té podobě, v jaké byla ve veřejnoprávní smlouvě upravena a smluvními stranami schválena. Vydělení stavby oplocení z předmětu veřejnoprávní smlouvy, jak činí žalobce, a to jen proto, že se jedná o dílčí část souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy, je podle krajského soudu vyloučeno, neboť žádost o stavební povolení (či územní rozhodnutí) se podává pro samostatnou stavbu, soubor staveb nebo jednotlivé stavby souboru staveb. Vydaným rozhodnutím či v tomto případě veřejnoprávní smlouvou je vymezen předmět řízení, totožnost věci a tím i věc rozhodnutá, která je překážkou dalšího rozhodování v téže věci. Krajský soud zdůraznil, že veřejnoprávní smlouva nezaložila pouze oprávnění žalobce, nýbrž v souladu s principem právní jistoty a principem materiální právní moci i legitimní očekávání pro dotčené vlastníky sousedních pozemků a staveb, pokud jde o poměry v území v místě stavby. Pokud tedy stavební úřad dne 17. 2. 2015 rozhodl o umístění stavby oplocení, rozhodl tak nezákonně právě pro překážku věci rozhodnuté. Stavba oplocení byla součástí souboru staveb, který byl žalobce oprávněn realizovat podle veřejnoprávní smlouvy. Pokud účastník řízení zvolí pro umístění a povolení své stavby režim veřejnoprávní smlouvy, pak dojde-li k závěru, že je namístě změna stavby, je povinen postupovat podle příslušných ustanovení týkajících se změny stavby před jejím dokončením či změny veřejnoprávní smlouvy ve smyslu stavebního zákona jako *lex specialis* ke správnímu řádu.

## III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť neodpovídá na jeho argumenty ke stěžejní právní otázce případu, totiž zda mohl jako stavebník upustit

od záměru provést některou – dosud nezapočatou – stavbu, kterou byl oprávněn zřídit na základě veřejnoprávní smlouvy, jež mu založila právo provést několik staveb, za skutkového stavu, kdy některé (jiné) stavby povolené veřejnoprávní smlouvou stěžovatel již provedl.

[8] I kdyby Nejvyšší správní soud zhodnotil rozsudek krajského soudu jako přezkoumatelný, měl by jej podle stěžovatele zrušit pro nezákonnost, neboť soud vyšel z nesprávného předpokladu, že na veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení stavby je vždy nutno nahlížet jako na jeden celek. V případě souboru staveb je podle stěžovatele naopak přípustné, aby stavebník upustil od záměru zbudovat část staveb ze souboru, přičemž v takovém případě zaniknou právní účinky veřejnoprávní smlouvy pouze zčásti, a to ve vztahu k daným (dosud nezapočatým) stavbám. Stavební zákon takovou možnost sice výslovně neupravuje, zároveň ji však nezakazuje, tudíž se podle stěžovatele uplatní ústavní premisa, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Stěžovatel upozornil též na zásadu dispoziční, která stavebním zákonem všeobecně prostupuje, a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 - 117, podle nějž lze v řízení o dodatečném povolení stavby dodatečně povolit i jednotlivé části stavby. Poukázal dále na to, že každá stavba ze souboru umístěného veřejnoprávní smlouvou je samostatnou stavbou, přičemž stavby, o něž se v řízení jedná, nejsou funkčně či provozně závislé na stavbě hlavní či naopak (na rozdíl např. od staveb přípojek sítí, kterou jsou podmínkou pro kolaudaci rodinného domu).

[9] Konečně stěžovatel dovozuje, že i kdyby byl názor krajského soudu správný, měl napadené správní rozhodnutí zrušit pro vadu řízení, neboť správně měl žalovaný věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení se závazným stanoviskem, podle něhož má podanou žádost posuzovat dle obsahu jako návrh na změnu veřejnoprávní smlouvy o umístění a provedení souboru staveb.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jakmile je se stavbou jednou započato, není již podle stavebního zákona možné od veřejnoprávní smlouvy platně odstoupit. Stavba je přitom zahájena započetím prací na jakémkoliv stavebním objektu, který je součástí stavby (zde provedením stavby rodinného domu); v tomto ohledu je nutné veřejnoprávní smlouvu posuzovat jako jeden celek. Po započetí stavby lze ke změně v provedení stavby umístěné a povolené veřejnoprávní smlouvou přistoupit již pouze na základě změny veřejnoprávní smlouvy či na základě rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Umístění jiné stavby v témže místě není možné, šlo by o nepřípustné dvojí rozhodování o téže věci, které zapovídá jednak § 48 odst. 2 správního řádu, jednak zásada materiální právní moci rozhodnutí podle § 73 odst. 2 téhož zákona, a konečně též judikatura (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94). V takovém případě nelze než vedené řízení zastavit s ohledem na překážku věci pravomocně rozhodnuté, a to buď pro odpadnutí důvodu řízení (u řízení zahajovaných

z moci úřední), nebo proto, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou (v řízení na žádost). Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[15] Již ze samotné formulace stěžovatelových kasačních námitek je zřejmé, že se ani on sám nedomnívá, že by rozsudek krajského soudu trpěl nedostatkem důvodů. Jejím skutečným obsahem je nesouhlas se způsobem vypořádání jeho žalobních námitek, nikoliv tvrzení, že by tak soud neučinil. I podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. Že přitom zaujal stejný právní názor, jaký vyjádřil žalovaný v napadeném rozhodnutí, nemůže vést k závěru o nepřezkoumatelnosti jeho vlastního rozhodnutí. Požadovat po krajském soudu, aby vlastními a jinými slovy přeformuloval již jednou vyjádřené, by bylo zbytečné a neúčelné. Námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je proto nedůvodná.

[16] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s posouzením právní otázky krajským soudem, zda postup žalovaného, který zrušil prvostupňové rozhodnutí a zastavil řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí pro překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, byl zákonný.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel jako stavebník uzavřel dne 3. 6. 2010 s Městským úřadem Němčice nad Hanou jako příslušným stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení souboru staveb sp. zn. OS /2081/2010/Mrk. Hlavní stavbou měl být rodinný dům a mezi dalšími stavbami figurovaly vedle přípojek a dopravního napojení též stavby F 02 – Sklad zahradního nářadí a F 03 – Ohradní oplocení parcely p. č. X v k. ú. M. Oplocení bylo na západní a jižní straně navrženo jako drátěné na ocelových sloupcích o výšce 1,5 m a na východní straně s podezdívkou z betonových tvárnic a výplní z dřevěných hoblovaných prken o výšce 1,3 m. Stěžovatel začal nejprve budovat rodinný dům. Na základě námitek sousedů zahájil stavební úřad se stěžovatelem řízení sp. zn. SÚ/2002/2014-Gre o odstranění stavby z toho důvodu, že dům byl údajně proveden v rozporu se schválenou a sousedy odsouhlasenou projektovou dokumentací (zejména měl být založen výše, než dokumentace stanovovala),

přičemž stěžovatel v rámci tohoto řízení požádal o dodatečné stavební povolení na stavbu domu. Dne 21. 5. 2014 stěžovatel stavebnímu úřadu oznámil, že upouští od záměru provést výše uvedené stavby F 02 a F 03 a vzdává se práv nabytých z veřejnoprávní smlouvy k těmto stavebním objektům. Následně podal stavebnímu úřadu celkem tři žádosti o územní souhlas k umístění stavby, a to samostatně na „Sklad, přístřešek, parkovací stání“ na pozemcích p. č. X (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 7 As 182/2017), na „Oplocení“ na pozemcích p. č. X (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 6 As 182/2017) a na „Oplocení“ na pozemcích p. č. X (jehož se týká nyní vedené řízení před Nejvyšším správním soudem). Oplocení bylo nově navrženo jako zeď z betonových pohledových tvárnic, v části s dřevěnou výplní, o celkové výšce 1,5 - 2,85 m. Ve všech třech případech rozhodoval z důvodu podjatosti zaměstnanců Městského úřadu Němčice nad Hanou Magistrát města Prostějova. Ten provedl v jednotlivých věcech řádné územní řízení a všechny tři stavby na stěžovatelovu žádost svým rozhodnutím do území umístil. Žalovaný jako odvolací orgán dal nicméně za pravdu osobám zúčastněným na řízení, že se jednalo o nepřípustné dvojí rozhodování o téže věci. Vydaná územní rozhodnutí proto zrušil a řízení zastavil. Žalovaný vyšel z toho, že na veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení stavby se musí nahlížet jako na jeden celek a její právní účinky ve vztahu k dílčím stavbám nemohou zaniknout za situace, kdy byl zahájen povolený soubor staveb.

[18] Nejvyšší správní soud již rozhodoval o obsahově zcela totožné kasační stížnosti téhož stěžovatele, kterou zamítl rozsudkem ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017 – 30. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda jsou dány podmínky pro odchýlení se od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku, a shledal, že tomu tak není. Skutkový a právní stav nyní posuzované věci je totiž zcela srovnatelný, neboť žalovaný v obou případech zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a řízení zastavil na základě totožných skutkových zjištění. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné z odůvodnění rozsudku č. j. 6 As 182/2017 - 30 citovat klíčové pasáže, které jsou aplikovatelné i na projednávanou věc.

*„Zrušení veřejnoprávní smlouvy je podle obecné úpravy v § 167 správního řádu možné jen se souhlasem ostatních stran smlouvy. Její jednostranná výpověď je podle § 166 odst. 2 správního řádu podmíněna tím, že si takovou možnost smluvní strany ve smlouvě sjednají. Podle zvláštní úpravy obsažené v § 78a odst. 8 stavebního zákona pozbývá ovšem veřejnoprávní smlouva účinnosti (také) dnem, kdy stavební úřad obdržel sdělení žadatele, že upustil od záměru, ke kterému se veřejnoprávní smlouva vztahuje; to neplatí, byla-li realizace záměru již zahájena. Obdobně podle § 116 odst. 6 stavebního zákona může stavebník odstoupit od veřejnoprávní smlouvy na základě oznámení stavebnímu úřadu, že od svého záměru upouští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena. Stavební zákon zde v souvislosti se stavebníkovým sdělením či oznámením nehovoří o jednotlivých stavbách, ale volí obecnější termín „záměr“, pod nějž lze nepochybně podřadit i úmysl vybudovat soubor staveb. I stavební zákon tedy zachází s veřejnoprávní smlouvou jako s jedním celkem, jímž je povolen jediný záměr (byť třeba i sestávající z více staveb).*

*Ačkoliv stavební zákon výslovně nezakazuje stavebníkovi, aby sdělil stavebnímu úřadu, že upustil jen od (dosud nerealizované) části svého záměru, je zároveň zřejmé, že zákonodárce s takovou možností nepočítal, neboť stavební zákon zná pouze jediný důsledek sdělení stavebníka o upuštění od záměru, a to pozbytí účinnosti celé veřejnoprávní smlouvy.*

*Takový výsledek ovšem není v daném případě žádoucí (a nepřeje si jej zjevně ani sám stěžovatel), neboť by se tím ztratil právní podklad i pro již realizované stavby. Závěry žalovaného i krajského soudu tak vycházejí z textu zákona a nejsou výrazem libovůle – stavební zákon skutečně umožňuje stavebníkovi jednostranně odstoupit pouze od realizace celého záměru, jenž byl předmětem veřejnoprávní smlouvy, a to jen do doby, než s touto realizací v jakékoliv podobě započne. Jen takto je možné docílit jednostranně zániku veřejnoprávní smlouvy, a to jedině jejího zániku jako celku. Po započetí se stavbou rodinného domu stěžovatel tuto možnost nenávratně ztratil. Jeho oznámení o upuštění od záměru tak nemohlo vyvolat zamýšlené účinky a veřejnoprávní smlouva jako celek zůstala v platnosti. Neznamená to samozřejmě, že by stěžovatel musel všechny stavby ze souboru opravdu realizovat – stavebník může od vybudování některých staveb fakticky upustit, aniž by to nutně sděloval stavebnímu úřadu (nejsou-li na jejich vybudování funkčně závislé jiné, již dokončené stavby, u nichž by to bránilo kolaudaci). Právně však dané území zůstává regulováno veřejnoprávní smlouvou, dokud stavebník nedosáhne její změny zákonem předvídaným postupem.*

*Nejvyšší správní soud dodává, že rozšiřující výklad výše popsané a vyložené právní úpravy by byl na místě v případě, že by stavebníka neústavním způsobem omezovala v jeho právech (zde v právu nakládat se svým majetkem, tedy v právu vlastnickém). Tak by tomu bylo v případě, že by jediným způsobem, jak dosáhnout změny záměru, byla změna veřejnoprávní smlouvy na základě dohody stavebního úřadu a žadatele podle § 78a odst. 8 stavebního zákona. Taková změna je totiž přípustná pouze za podmínek § 94 odst. 1 stavebního zákona (tj. jestliže se změnila územně plánovací dokumentace nebo jiné podklady pro územní rozhodnutí nebo podmínky v území), a navíc probíhá postupem podle § 78a odst. 1 až 4 (tudíž stejně jako veřejnoprávní smlouva samotná vyžaduje, aby žadatel zajistil souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, se změnou veřejnoprávní smlouvy). Pokud by tedy stěžovatel usiloval o takovou změnu stavby, s níž by vlastníci okolních pozemků nesouhlasili, ocitl by se v pasti. Stal by se rukojmím v rukou svých sousedů, neboť bez jejich souhlasu by nemohl k žádné úpravě záměru přistoupit. Přitom důvody pro takovou změnu mohou být mnohdy oprávněné a pragmatické, např. nutnost snížit rozpočet stavby a tím pádem omezení záměru ve smyslu jeho zmenšení, vypuštění některých stavebních objektů apod.*

*Jak ale správně upozornil žalovaný i krajský soud, stěžovateli se otevírala ještě druhá možnost, jak změny svého záměru docílit. Tato druhá možnost souhlas sousedů nevyžaduje. Jde o postup podle § 118 stavebního zákona. Podle odst. 1 citovaného ustanovení je stavebník povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona, za něž se považuje též veřejnoprávní smlouva. Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit ještě před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby. Podle § 118 odst. 2 stavebního zákona lze sice změnu stavby před jejím dokončením povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí, vyžaduje-li však změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí, je možné rozhodnout o této změně ve spojeném řízení, ustanovení § 94 a 94a stavebního zákona se použijí přiměřeně.*

*(...)*

*Zbývá připomenout, že podle § 48 odst. 2 správního řádu lze totéž právo přiznat nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Byla tedy správná i úvaha žalovaného, že překážka věci pravomocně rozhodnuté bránila stavebnímu úřadu v tom, aby vydal územní*

*rozhodnutí, jímž by se umisťovala stavba betonových zdí v místě, kde již bylo dříve pravomocně umístěno oplocení jiného vzhledu a stavebního provedení na základě platné veřejnoprávní smlouvy, jež nebyla ani změněna, ani nepozbyla svých účinků.*

[19] Nejvyšší správní soud proto v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění předchozího rozhodnutí č. j. 6 As 182/2017 – 30, které dává dostatečnou odpověď na všechny námitky vznesené stěžovatelem v kasační stížnosti. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[22] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. října 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu