

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra 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 130/2015 - 106,

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 19. 1. 2015, č. j. PVMU 7128/2015 61, sp. zn. SÚ/1954/2014-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 „Sklad, přístřešek, parkovací stání" na pozemcích parc. č. 2385 a X v katastrálním území M. (dále též „stavba").

[2] Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015, č. j. KUOK 46407/2015, sp. zn. KÚOK/29632/2015/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 shora označeným rozsudkem.

[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 předmětný objekt 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 stavbu („sklad, přístřešek a parkovací stání“), 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 skladu 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 19. 1. 2015 rozhodl o umístění stavby „sklad, přístřešek a parkovací stání“, rozhodl tak nezákonně právě pro překážku věci rozhodnuté. Stavba skladu 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. Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. 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. Nesrozumitelnost, resp. nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje i v argumentaci uvedené na straně 7 poslední odstavec rozsudku.

[7] K § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak stěžovatel zejména uvedl, že předmětná smlouva nemůže v daném případě představovat překážku věci rozhodnuté. Upuštění stěžovatele od záměru provést stavbu bylo učiněno v době, kdy stěžovatel s prováděním této stavby dosud nezapočal. 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; stavba rodinného domu a stavba skladu na sobě nejsou funkčně či provozně závislé (na rozdíl např. od staveb přípojek sítí, kterou jsou podmínkou pro kolaudaci rodinného domu). Tím, že žalovaný provedl nesprávný výklad stavebního zákona a z tohoto důvodu zrušil územní rozhodnutí stavebního úřadu o umístění předmětné stavby a zastavil řízení, podstatně zkrátil práva stěžovatele. Krajský soud v Brně pak na tento nesprávný výklad navázal. Stěžovatel dále uvedl, 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.

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

IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a zopakoval a rozvedl argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[10] 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.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá* své rozhodovací důvody.“

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení

(srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05). Dle názoru Ústavního soudu *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Podobně k obsahu odůvodnění přistupuje též judikatura Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudky ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 Afs 27/2017 - 39, ze dne 10. 10. 2017, č. j. 7 Azs 217/2017 - 20, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, či ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30. Krajský soud na stěžovatelovu žalobu reagoval zcela v intencích výše uvedené judikatury Ústavního soudu vlastní ucelenou argumentací, která stěžovateli poskytla odpověď na jádro žalobní argumentace. Sama okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nepředstavuje bez dalšího porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11).

[16] Ani argumentaci na straně 7 rozsudku, na kterou výslovně poukazoval stěžovatel v kasační stížnosti, nelze považovat za nesrozumitelnou, resp. nepřezkoumatelnou. Ačkoliv si jistě lze představit ještě přesnější a podrobnější zdůvodnění, nevyvolává předmětná argumentace krajského soudu nutnost zrušení jeho rozsudku. Krajský soud v uvedené části (která navazovala na jeho předcházející argumentaci k § 48 odst. 2 správního řádu) mj. popsal proces předcházející vydání žalobou napadeného rozhodnutí, předmět veřejnoprávní smlouvy, resp. procesní kroky stěžovatele, a posoudil je podobně jako zdejší soud v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017 - 30 (viz dále). Zdejší soud dodává, že ze spisu jednoznačně vyplývá, ve vztahu k jakým stavbám stěžovatel činil ve správním řízení předmětné (účelové) kroky. Vůli upustit od původního záměru (a nikoliv pouze od stavby skladu) potvrzuje mj. žádost stěžovatele ze dne 21. 5. 2014, kterou požádal o vydání rozhodnutí o umístění stavby „skladu, přístřešku a parkovacího stání“, čemuž správní orgán I. stupně i vyhověl (viz rozhodnutí ze dne 19. 1. 2015). Ani z dalšího jednání stěžovatele v rámci správního řízení nevyplývá, že by hodlal postupovat jiným, než shora nastíněným způsobem, resp. že by mu vadilo, jak uchopil jeho žádost správní orgán I. stupně.

[17] 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.

[18] 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 figurovala stavba skladu, přístřešku a parkovacího stání a oplocení. Dne 21. 5. 2014 žalobce stavebnímu úřadu oznámil, že upouští od uvedeného záměru 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. 2385 a X (jehož se týká nyní vedené řízení

před Nejvyšším správním soudem), na „Oplocení“ na pozemcích p. č. X (v této věci bylo před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 6 As 182/2017) a na „Oplocení“ na pozemcích p. č. X (v této věci bylo před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 7 As 181/2017).

[19] 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.

[20] Osoby zúčastněné na řízení napadly rozhodnutí odvoláním. Žalovaný mu vyhověl s tím, 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.

[21] Nejvyšší správní soud již rozhodoval o obdobné 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 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. (...)

Jestliže tedy stěžovatel dospěl k závěru, že oproti původní verzi svého záměru, k níž získal souhlas sousedů, chce svůj záměr upravit takovým způsobem, který sousedům vyhovovat nebude, měl požádat o změnu stavby před dokončením. V tomto řízení by se transparentně pojmenovaly změny, k nimž má oproti původně odsouhlasené verzi dojít, sousedé by proti těmto změnám vznesli své námitky a stavební úřad by vyhodnotil, zda jde o námitky oprávněné, jež brání realizaci záměru v upravené podobě, nebo zda je namístě námitky zamítnout a změnu stavby před dokončením povolit. Taková situace by byla přehledná a práva všech stran by byla respektována. Místo toho se stěžovatel pokusil o tah, který stavební zákon nezná a který nadto

vytvořil nepřehlednou situaci. Namísto části původně povoleného souboru staveb měly být povoleny na stejném místě stavby nové, jejichž odlišnost od staveb původních by bylo možno zjistit jen důkladným porovnáním původní a nové projektové dokumentace. Nadto měly být povoleny ve třech různých řízeních (přičemž jen oplocení samotné bylo rozděleno do dvou samostatných řízení), ačkoliv šlo o pouhé rozdělení původního záměru. Popsaný postup jeví jasné rysy účelovosti. Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, stavební zákon upravuje odstoupení od záměru a jeho následky jednoznačně jen pro záměr jako celek, a naopak nabízel stěžovateli řízení, jímž mohl dosáhnout sledovaného výsledku, a to právem předvídaným postupem, tedy změnou stavby před dokončením ve spojeném řízení podle § 118 odst. 2 stavebního zákona.

Za takové situace se nelze úspěšně dovolávat ústavního pravidla, že co zákon nezakazuje, je dovoleno. Jak uvedl tzv. konfliktní senát ve svém usnesení ze dne 21. května 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82, č. 1675/2008 Sb. NSS,: „Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.“ Tuto úvahu můžeme obdobně vztáhnout též na dodatečné změny obsahu uzavřeného veřejnoprávního závazku. Přípustné sice jsou, avšak striktně jen za takových okolností a prostřednictvím těch právních nástrojů, které zákon výslovně předvídá. I podle § 170 správního řádu se ustanovení občanského zákoníku (včetně základní zásady vymezené v § 1 odst. 2 občanského zákoníku, reflektující obecný ústavní princip demokratického právního státu, jehož se dovolává stěžovatel) použijí (toliko) přiměřeně a jen pokud to nevylučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv, a výslovně je vyloučeno použití ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti a o odstoupení od smlouvy. I z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že režim změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy je kogentně regulován a právní úprava nedává prostor pro jiné způsoby změny obsahu či zániku veřejnoprávní smlouvy, ať už zcela nebo zčásti, než které výslovně umožňuje.

Zbývá tak jen 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 (...) v místě, kde již bylo dříve pravomocně umístěna“ stavba *„na základě platné veřejnoprávní smlouvy, jež nebyla ani změněna, ani nepozbyla svých účinků.“*

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem shrnuje, že veřejnoprávní smlouva o provedení stavby ve smyslu § 116 odst. 1 stavebního zákona nezakládá pouze oprávnění stavebníka stavět, 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. Postupem, kdy ve fázi realizace stavby či souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy stavebník stavebnímu úřadu podle § 116 odst. 6 stavebního zákona sdělí, že upouští od provedení části stavby podle veřejnoprávní smlouvy, a požádá o vydání rozhodnutí o umístění jiné stavby podle § 86 stavebního zákona, jež však materiálně představuje změnu provedení stavby či souboru staveb, nelze docílit změny předmětu ani zániku účinků

veřejnoprávní smlouvy. Pokud stavebník 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 stavebního zákona týkajících se změny veřejnoprávní smlouvy či změny stavby před jejím dokončením.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji."

[22] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od uvedených závěrů uvedených v rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017 – 30, odchýlit a v plném rozsahu na ně odkazuje, neboť dávají dostatečnou odpověď na argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti (ostatně kasační stížnost se téměř shodovala s kasační stížností v nyní projednávané věci). Podobně postupoval zdejší soud i v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 As 181/2017 - 30 (v němž byla posuzována obdobná kasační stížnost stěžovatele), na který zdejší soud proto v podrobnostech rovněž odkazuje.

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

[24] 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.

[25] 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 23. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu