

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenka Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Bytové družstvo Xaveriova 37,** IČ: 25123769, se sídlem Praha 5, Xaveriova 37, **b) Ing. M. M., CSc., c) E. B.,** všichni zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, se sídlem Praha 2, Slavíkova 1568/23, a **d) JUDr. N. K.,** proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2**, za účasti osob zúčastněných na řízení:** I) Bytové domy Na Pláni s.r.o., IČ: 03576744, se sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 559/28, zastoupený JUDr. Zdeňkou Maršíkovou Nocarovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Praha 1, V Jirchářích 148/4, II) MUDr. J. M., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2017, č. j. 5 A 169/2013 – 117,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2017, č. j. 5 A 169/2013 – 117, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým bylo výrokem II. zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 8. 2013, sp. zn. S-MHMP 925361/2013/OST/Če, a věc se mu vrátila k dalšímu řízení; současně mu bylo uloženo zaplatit žalobcům A, B a C náklady řízení ve výši 37 314 Kč. Žalobu žalobce D městský soud odmítl z důvodu absence aktivní legitimace. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců A, B, C a D proti rozhodnutí Úřadu městské části Prahy 5, odboru územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 2. 2009, č j. OUR. Sm.p.1591-2441/08-Za-UR, kterým byla podle § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) na pozemcích v k. ú. Smíchov v Praze 5 v lokalitě při ulici Na Pláni umístěna stavba s názvem „Výstavba bytových domů Na Pláni“, spočívající v souboru staveb 10 bytových domů včetně napojení na inženýrské sítě, telefon a komunikaci.

[2] Žalobci v žalobě namítali rozpor rozhodnutí o umístění stavby s § 94 odst. 5 stavebního zákona, jakož i s § 90 odst. 4 správního řádu; poukázali na to, že ke stavbě bylo dne 8. 11. 2010 vydáno stavební povolení pod č. j. OSU.Sm.p.1591-54530/2010-Še-R, v právní moci dne 11. 6. 2012, tudíž po zrušení předchozího územního rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009, č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če, již nebylo možné vydat žalobou napadené rozhodnutí. Dále namítali rozpor stavby s územně plánovací dokumentací, uvedli, že v územním plánu hl. m. Prahy je stavbou dotčené území označeno jako území stabilizované, v němž je povoleno provést toliko zachování, dotvoření nebo rehabilitaci stávající urbanistické struktury, nikoli provádět rozsáhlejší stavební činnost; přičemž 8 bytových domů by mělo být umístěno právě do stabilizované plochy územního plánu, konkrétně na místě plnícím funkci zeleného pásu. Zdůraznili, že dotčené území je kompozičně ucelené, proto by došlo výstavbou 10 bytových domů k jeho úplné přeměně; nebylo respektováno omezení stavební činnosti vyplývající z regulativů územního plánu. Dále namítali rozpor stavby s územně plánovací dokumentací pro nesplnění požadavku na ochranu zeleně dle § 43 odst. 5 a § 90 písm. a) a b) stavebního zákona. Nesouhlasili s nerespektováním požadavků na odstupy staveb a zdůraznili, že neměli možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, čímž správní orgány porušily § 2 odst. 4, § 4 odst. 3 a 4, § 36 odst. 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu, čl. 8 vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 a § 90 písm. b) a c) stavebního zákona. Namítali nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť bylo vydáno osobou vyloučenou z rozhodování; uvedli, že vlastníkem převážné části pozemků, na nichž bude realizována stavba, je Hlavní město Praha, které tento majetek svěřilo do správy Městské části Prahy 5; tato část má bezprostřední majetkový zájem na realizaci stavby; poukázali na to, že v dané věci se jednalo o situaci s politickým významem, o čemž svědčí především smluvní vztahy mezi stavebníkem a Městskou částí Praha 5, která zároveň celý projekt iniciovala a schválila. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě uvedl, že bylo na základě pravomocného územního rozhodnutí vydáno stavební povolení dne 8. 11. 2010, pod č. j. OSU.Sm.p.1519-54530/2010-Še-R; toto bylo Magistrátem hl. m. Prahy, odborem stavebním, zčásti změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutím ze dne 7. 12. 2012. Žalovaný (stěžovatel) uvedl, že jelikož stavební povolení je v současnosti předmětem dosud neukončeného soudního řízení a územní rozhodnutí soud nezrušil, pokračoval správní orgán v řízení proto, že nebylo do doby vydání rozhodnutí započato s realizací stavby. Požadavek žalobců na postup podle § 94 odst. 5 stavebního zákona označil za ryze spekulativní.

[3] Městský soud především konstatoval, že žalobkyni D nesvědčí aktivní legitimace podle § 65 odst. 1 ani odst. 2 s. ř. s., neboť své účastenství v územním i soudním řízení odvozovala od vlastnického práva k bytové jednotce v domě č. p. X v k. ú. S., které by jí bývalo svědčilo, pokud by LBD dodrželo své závazky; soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně D) od okamžiku soudního zrušení smlouvy o převodu vlastnického práva k bytu neměla být účastnicí územního řízení. Žalobu ve vztahu k žalobkyni D proto odmítl.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že ke zrušení pravomocného rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí ze dne 24. 8. 2009, č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če, rozsudkem městského soudu ze dne 31. 7. 2012, č. j. 5 Ca 209/2009-118, došlo až poté, co již bylo dne 8. 11. 2010 vydáno stavebního povolení ke stavbě (č. j. OSU Sm.p.1591-54530/2010-Še-R), které bylo částečně změněno a potvrzeno rozhodnutím Magistrátu hl.

m. Prahy, odbor stavební, ze dne 7. 5. 2012, č. j. S-MHMP 112381/2011/OST/So/Hn. Za zásadní pro právní posouzení dané věci považoval městský soud výklad § 94 odst. 5 stavebního zákona. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97, z něhož vyplývá, že „*v důsledku § 94 odst. 5 stavebního zákona v případě, že je pravomocné územní rozhodnutí soudem či jiným příslušným orgánem zrušeno po povolení stavby, již územní řízení nemůže pokračovat*“. Městský soud konstatoval, že došlo-li ke zrušení územního rozhodnutí poté, co bylo vydáno stavební povolení, územní rozhodnutí se již znovu nevydává a řízení je správní orgán, a to i orgán odvolací povinen zastavit, jelikož se žádost v důsledku naplnění podmínek § 94 odst. 5 stavebního zákona stala zcela zjevně bezpředmětnou. Tím, že stěžovatel žalobou napadeným rozhodnutím nepravomocné územní rozhodnutí potvrdil, postupoval dle městského soudu v rozporu s § 94 odst. 5 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že městský soud shledal zásadní procesní pochybení na straně žalovaného již v samotném způsobu rozhodování, jež mělo za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, nepřistoupil pro nadbytečnost k vypořádání dalších žalobních námitek.

[5] V kasační stížnosti stěžovatel konstatuje, že městský soud zrušil jeho rozhodnutí proto, že podle jeho názoru bylo vydáno v rozporu s § 94 odst. 5 stavebního zákona, neboť po zrušení potvrzujícího rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí nelze, pokud bylo před tímto zrušením vydáno stavební povolení, znovu vydat rozhodnutí, kterým bude územní rozhodnutí potvrzeno. Městský soud dokonce uvádí, že správní orgán, a to i orgán odvolací je povinen řízení zastavit; zavazuje tak odvolací správní orgán k tomu, aby řízení ukončil procesním rozhodnutím, nikoliv rozhodnutím ve věci. Stěžovatel poukazuje na to, že správní praxe dlouho zastávala stejný názor. Zvrátil ho však sám městský soud v důsledku jehož rozhodovací činnosti o odpovědnosti za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále „zákon o odpovědnosti za škodu“), je § 94 odst. 5 stavebního zákona v některých případech neaplikovatelné tak, jak je užito v kasační stížností napadeném rozsudku. Stěžovatel zmiňuje rozsudek městského soudu č. j. 21 Co 97/2015-115, ze dne 28. 4. 2015, kde se výslovně uvádí: „*Nesprávnost postupu, na kterém bylo založeno jak rozhodnutí o umístění stavby z 10. 2. 2009, tak rozhodnutí v odvolacím řízení ze dne 8. 9. 2009, byla podrobně rozebrána v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, čj. 9 Ca 369/2009-95, vydaném v soudním řízení správním, a kterou v napadeném rozsudku také podrobně rozebral soud I stupně. Právě tato nesprávnost vedla k závěru o nezákonnosti rozhodnutí z 10. 2. 2009. Pokud jde o jednotlivé odvolací námitky žalovaného, je možno uvést následující. Za nezákonné rozhodnutí, které založilo nárok žalobkyně na odškodnění, je třeba považovat právě rozhodnutí o umístění stavby, které sice bylo zrušeno v odvolacím řízení, avšak žádným jiným věcným rozhodnutím nahrazeno nebylo, ale v důsledku toho, že stavba již byla postavena a zkolaudována (rekolaudována), došlo k zastavení řízení. Jak již konstatoval soud I stupně, nastala situace, že se stavební úřad nikdy nevypořádal a nevypořádá s námitkami žalobkyně proti stavbě uplatněnými v územním řízení a práva žalobkyně daná jí stavebním zákonem tedy nikdy nebudou naplněna. Nelze proto ani dovodit, jak namítá v odvolání žalovaný, že stavba nazvaná Penzion na Popelce neměla být v daném území umístěna, ale současně ani dovodit, že v provedení, v jakém byla provedena, že umístěna*

být měla a mohla." Z tohoto rozhodnutí je dle stěžovatele zřejmé, že právě tato nemožnost uplatnění práva na vypořádání námitek proti umístění stavby byla jedním z aspektů, pro které jí bylo přiznáno tak vysoké zadostiučinění. Ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona hovoří o územním rozhodnutí. Nehovoří však o rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí. Zde je zřejmé, že pro tento případ nelze uplatnit teorií propagovanou jednotu prvostupňového a odvolacího řízení, jinak nelze nahradit územní rozhodnutí jiným „věcným" rozhodnutím, jak je požadováno ve výše citovaném rozsudku. V praxi může Městský soud v Praze vytknout stěžovateli např. pouze procesní pochybení (např. absenci seznámení účastníků řízení s podklady pro rozhodnutí), které je v dalším řízení možné odstranit, a kdy tedy není třeba založit složitou právní situaci, která vyústí v např. obnovu stavebního řízení. Stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně aplikoval § 94 odst. 5 stavebního zákona, a to i v rozporu se svou rozhodovací praxí. Na základě všech shora uvedených skutečností proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobci A, B a C ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že považují napadený rozsudek za správný a zákonný. K odkazu stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2015, č. j. 21 Co 97/2015 - 115, žalobci především uvádí, že tento rozsudek zde nemůže být aplikován, neboť se netýkal správního soudnictví (nejednalo se o výklad stavebního zákona), ale o projednávání nároku na zaplacení finančního zadostiučinění dle zákona č. 82/1998 Sb. Navíc stěžovatel si vyložil tento rozsudek nesprávně, neboť z něj v žádném případě nelze dovodit, že by (z důvodu ochrany práv účastníků či z jiných důvodů) neměl být aplikován § 94 odst. 5 stavebního zákona (že by toto ustanovení mělo být v některých případech „neaplikovatelné"). Pochybení úřadů, které zakládalo nárok na náhradu v tam projednávané věci přiznaného finančního plnění, totiž nezakládala skutečnost, že po zrušení rozhodnutí ve věci umístění stavby již nebylo znovu v územním řízení meritorně rozhodnuto, ale skutečnost, že stavba byla umístěna v rozporu se zákonem (soud rozhodnutí ve věci umístění stavby zrušil), což však již nebylo vzhledem k tomu, že mezitím byla stavba povolena (byl vydán certifikát autorizovaného inspektora) a též postavena (a zkolaudována) možno napravit. Na uvedeném by přitom nic neměnilo, kdyby územní řízení nebylo zastaveno, ale věc umístění stavby byla projednána meritorně, neboť by to již bylo rozhodování jen akademické (stavba již byla povolena, postavena a zkolaudována); ani věcné rozhodnutí vydané v územním řízení (projednání námitek žalobkyně proti umístění stavby) by tedy nemohlo napravit újmu na právech žalobkyně v tam projednávané věci či zhojit pochybení úřadů, pro které ji byl žalovaný nárok přiznán. Žalobci též připomínají, že řízení na prvém stupni tvoří s odvolacím řízením jeden celek, tj. zde pokračující územní řízení, které tak není dle uvedeného ustanovení stavebního zákona v tomto případě (když již stavba byla povolena) možno dále vést a vydat v něm rozhodnutí ve věci umístění dané stavby. Výklad daného judikátu provedený stěžovatelem je tedy nesprávný, neboť z rozsudku, na který stěžovatel odkazuje, nelze dovodit neaplikovatelnost § 94 odst. 5 stavebního zákona (ani rozpor v rozhodovací praxi soudu), tedy ani nezákonnost nebo nesprávnost napadeného rozsudku. Vzhledem k výše uvedenému žalobci navrhují zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i po splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu

a z důvodů stěžovatelem uplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost důvodnou.

[8] Územní řízení bylo zahájeno podáním žádosti osoby zúčastněné na řízení 1) dne 31. 1. 2008. Správní orgán I. stupně vydal územní rozhodnutí dne 9. 2. 2009, proti němu podalo odvolání celkem 13 účastníků řízení. Stěžovatel dne 24. 8. 2009 rozhodnutím č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če, potvrdil územní rozhodnutí ze dne 9. 2. 2009; toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2012, č. j. 5 Ca 209/2009 - 118. Dne 8. 11. 2010 bylo Úřadem městské části Praha 5, odborem stavebního úřadu, vydáno stavební povolení pro stavbu „Výstavba bytových domů Na Pláni“; stavební povolení bylo částečně změněno a potvrzeno rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy, odbor stavební, ze dne 7. 5. 2012, č. j. S-MHMP 112381/2011/OST/So/Hn. Poté žalovaný vydal dne 19. 8. 2013 žalobou napadené rozhodnutí, tj. v pořadí již druhé rozhodnutí, jímž potvrdil územní rozhodnutí ze dne 9. 2. 2009.

[9] V dané věci není mezi účastníky sporu o tom, že na základě tehdy pravomocného územního rozhodnutí bylo vydáno dne 8. 11. 2010 stavební povolení. Následně po vydání stavebního povolení bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2009 pod č. j. S-MHMP 370541/2009/OST/Če (ve věci územního rozhodnutí) zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2012, č. j. 5 Ca 209/2009 - 118.

[10] Nelze přehlédnout, že městský soud vydal zrušovací rozhodnutí ve věci umístění stavby až poté, kdy bylo již (a to dokonce pravomocně) rozhodnuto o vydání stavebního povolení. Za této situace měl proto městský soud zavázat stěžovatele nikoli k pokračování v odvolacím řízení, resp. k odstraňování vad a vypořádání dosud nevyřešených odvolacích námitek, ale k tomu, aby postupoval v intencích § 94 odst. 5 stavebního řádu, územní rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, neboť již tehdy byly naplněny předpoklady § 94 odst. 5 stavebního zákona. Pokud městský soud nyní dospěl k závěru, že rozhodnutí o umístění stavby nemohlo být meritorně potvrzeno (vydáno), neboť již bylo vydáno rozhodnutí o povolení stavby, tato skutečnost mu byla známa již v době, kdy územní rozhodnutí v roce 2012 rušil; nelze proto klást nyní k tíži stěžovatele, že postupoval v intencích pokynu městského soudu a vázán jeho právním názorem rozhodl ve věci meritorně.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nelze při posouzení potupu stěžovatele ani přehlížet, že městský soud rozsudkem č. j. 5 Ca 209/2009 – 118, ze dne 31. 7. 2012, zrušil pouze rozhodnutí druhostupňové, čímž dal najevo, že vady, které městský soud shledal, lze v odvolacím řízení napravit; k tomu vyslovil právní názor, kterým stěžovatele zavázal. Není tudíž pravda, že územní rozhodnutí bylo zrušeno. Věc se vrátila do odvolacího řízení a stěžovatel se opětovně zabýval důvody uvedenými v odvolání při současném respektování závazného právního názoru městského soudu, který byl vysloven ve zrušujícím rozsudku. Stěžovatel se vypořádal s odvolacími námitkami, tak jak mu bylo uloženo, a potvrdil již vydané územní rozhodnutí, neboť neshledal v postupu stavebního úřadu právní ani věcné vady, které by odůvodňovaly zrušení územního rozhodnutí. Za této situace nelze proto stěžovateli ničeho vytýkat, pokud v odvolacím řízení rozhodl meritorně.

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval nesprávně, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil z důvodu, že řízení mělo být dle § 94 odst. 5 stavebního zákona zastaveno, aniž by respektoval své předchozí zrušující rozhodnutí; proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrací městskému soudu k dalšímu řízení. V něm městský soud přezkoumá rozhodnutí stěžovatele v rozsahu všech námitek uplatněných v žalobě. V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. srpna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu