

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: **Mgr. V. K.,** zastoupen Mgr. Vítem Tokarským, advokátem se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **HMG s. r. o.,** se sídlem Hybernská 1674/42, Praha 1, zastoupena JUDr. Janou Vyšanskou, advokátkou se sídlem Korunní 810, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2017, č. j. 9 A 55/2013 - 51,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2017, č. j. 9 A 55/2013 – 51 **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 1. 2013, sp. zn. S-MHMP 42771/2013/OST/D1 **se zrušuje.**

III. Rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 19. 4. 2007, č. j. Výst. 121090/2006-Hs-1/660 **se zrušuje** a věc se vrací Úřadu městské části Praha 1 k dalšímu řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti 15 028 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Víta Tokarského, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2007, č. j. Výst. 121090/2006-Hs-1/660, Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), ve sloučeném územním a stavebním řízení umístil stavebníkovi, společnosti Tulip Inn Prague Terminus, s. r. o. (dnes HMG s. r. o.), podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon z roku 1976“), vodovodní a kanalizační přípojky na pozemku parc. č. X k. ú. X, a podle § 66 stavebního zákona z roku 1976 povolil provedení stavebních úprav domu č. p. X na hotel, včetně přípojek vody a kanalizace na pozemku parc. č. X a č. X v k. ú. X (dále též „stavební povolení“).

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 1. 2013, sp. zn. S-MHMP 42771/2013/OST/D1, Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“) na základě odvolání žalobce podle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu a sloučené územní a stavební řízení zastavil, protože žádost se stala zjevně bezpředmětnou.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 18. 1. 2017, č. j. 9 A 55/2013 – 51.

[4] V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že žalovaný nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že se žádost stavebníka ze dne 20. 12. 2006 o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení stala zjevně bezpředmětnou. Z názvu institutů „umístění stavby“ a „povolení stavby“ i ze znění § 39 a § 66 stavebního zákona z roku 1976 je zřejmé, že o umístění a povolení stavby může stavební úřad rozhodovat, pouze pokud stavba nebyla dosud dokončena. Pokud byla stavba dokončena v průběhu řízení o žádosti, stává se žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, o které dosud nebylo rozhodnuto, zjevně bezpředmětnou. Není totiž naplněn předpoklad, že stavba dosud nebyla dokončena. Meritorní rozhodování stavebního úřadu o žádosti stavebníka o umístění stavby a její povolení v době, kdy stavba již byla dokončena, postrádá smysl.

[5] Žalovaný vydáním napadeného rozhodnutí neporušil § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Neobstojí tvrzení žalobce, že mu žalovaný zrušením rozhodnutí stavebního úřadu a zastavením řízení fakticky znemožnil domáhat se náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Žalobce nárok na náhradu škody v minulosti řádně uplatnil a odvolací soud již potvrdil mezitímní rozsudek soudu I. stupně, jímž bylo co do základu vyhověno požadavku žalobce na náhradu materiální škody, která mu vznikla nezákonným rozhodnutím správních úřadů. Žalobce tedy mohl nárok na náhradu škody účinně uplatnit bez ohledu na vydání napadeného rozhodnutí. Podle § 7 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo. Nezákonnost postupu správních orgánů ve stavebním řízení, spočívající mimo jiné

v nepřiznání postavení účastníka stavebního řízení žalobci, je zřejmá již z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011 č. j. 9 A 122/2010 - 151.

[6] Žalovaný napadeným rozhodnutím neporušil ani § 78 odst. 5 s. ř. s. Vázanost správního orgánu právním názorem soudu není absolutní. Neuplatní se v případech, kdy správní orgán v dalším řízení věc posoudí na základě jiných (nových) skutkových okolností. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci. V rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 9 A 122/2010 – 151, se městský soud nezabýval zjevnou bezpředmětností žádosti stavebníka o umístění stavby a stavební povolení, neboť tato otázka nebyla řešena v rozhodnutí, které přezkoumával. Jestliže žalovaný v dalším řízení rozhodl na základě nového skutkového zjištění (o dokončení stavby), jímž se soud předtím v přezkumném řízení nezabýval, byl oprávněn o odvolání rozhodnout podle § 90 odst. 4 správního řádu, tj. zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení zastavit.

III.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že se stavební řízení stalo bezpředmětným. K bezpředmětnosti řízení se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjádřil, v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009 – 68, dospěl k závěru, že „*bezpředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně.*“ Je nepodstatné, zda k tomuto závěru soud dospěl při přezkumu řízení stavebního či pobytového, neboť obsah obecných institutů správního řádu se v řízeních podle jednotlivých zvláštních předpisů nemění. Vydání stavebního povolení bezvýznamnou skutečností pro stavebníka rozhodně není. Pro další řešení situace je naopak zcela klíčové, jestli stavební úřad stavební povolení i přes názor městského soudu uvedený v rozsudku ze dne 21. 9. 2011 nakonec vydá, anebo zda bude žádost o jeho vydání zamítnuta. Prostá existence kolaudačního souhlasu a okolnost nezákonného dokončení stavby nemohou učinit stavební řízení bezpředmětným.

[9] I kdyby však byla pravda, že se žádost o vydání stavebního povolení stala bezpředmětnou, přesto nebyl žalovaný oprávněn rozhodnout podle § 90 odst. 4 správního řádu, jelikož mu v tom bránila zákonná překážka. V předmětném ustanovení je *in fine* uvedeno, že odvolací správní orgán takto rozhodnout nemůže, pokud by jiné rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody zcela jasně a striktně rozlišuje mezi tím, zda ke škodě došlo v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí, které musí být pro nezákonnost zrušeno, nebo nesprávného úředního postupu. Pokud se tedy v napadeném rozsudku městského soudu uvádí, že podle § 7 odst. 2 zákona má právo na náhradu škody i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ním jako s účastníkem řízení jednáno být mělo, pak je takový závěr nesprávný. Toto ustanovení není samostatným titulem pro náhradu škody, ale zakládá pouze aktivní legitimaci opomenutého účastníka řízení. I tato osoba však může svůj nárok na náhradu škody dovozovat pouze buď ze zrušeného nezákonného rozhodnutí anebo z nesprávného úředního postupu; samotné opomenutí účastníka řízení tedy není samostatným titulem

náhrady škody. Pokud tedy byla stěžovateli způsobena škoda v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí správního orgánu prvého stupně (stavebním povolením), pak je pro řádné uplatnění jeho nároku nezbytně nutné dosáhnout zrušení tohoto stavebního povolení pro jeho nezákonnost, nikoli z důvodu bezpředmětnosti řízení.

[10] Správní orgán se může od právního názoru správního soudu odklonit v případě změny skutkových okolností, avšak pouze pokud ke změně okolností došlo až po vydání rozsudku správního soudu. K takové situaci však v posuzovaném řízení nedošlo. Když městský soud rozhodoval o správní žalobě stěžovatele v řízení vedeném pod sp. zn. 9 A 122/2010, byla již předmětná stavba dokončena a rovněž všechny ostatní skutkové okolnosti byly shodné jako v okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud se ve svém rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 9 A 122/2010 – 151, jasně vyjádřil jak k otázce účastenství stěžovatele, tak i k meritu věci. Dal tím žalovanému jasně najevo, že má odvolání stěžovatele věcně přezkoumat, a to i za situace, kdy byla stavba již dokončena.

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

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu. Je nepochybné, že stavba byla již provedena a je užívána. Nelze tedy vést řízení a projednávat žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, které je možno vydat pouze pro stavby navrhované, nikoli již provedené. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

V.

[13] 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.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s posouzením zákonnosti postupu žalovaného, který zrušil prvostupňové rozhodnutí a sloučené územní a stavební řízení zastavil pro zjevnou bezpředmětnost žádosti.

[16] Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 20. 12. 2006 podal stavebník žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Stavební úřad vydal stavební povolení dne 19. 4. 2007. Ačkoliv byla předmětem stavebního povolení stavba na pozemku, který bezprostředně sousedí s pozemkem, jehož je stěžovatel spoluvlastníkem, nebylo s ním v řízení o stavebním povolení jednáno jako s jeho účastníkem. Jelikož se stěžovatel cítil být stavebním povolením dotčen na svých právech, dne 28. 11. 2007 písemně oznámil stavebnímu úřadu své účastenství v předmětném stavebním řízení a dne 10. 12. 2007 podal proti stavebnímu povolení odvolání. Na tato podání správní orgány reagovaly pouze

neformálními dopisy, a sice sdělením stavebního úřadu ze dne 5. 2. 2008, č. j. 011722/2008-M- 3/660, respektive sdělením žalovaného ze dne 29. 2. 2008, č. j. S-MHMP 61210/2008/OST/Dl/He, o tom, že stavební povolení nabylo právní moci, stavební řízení se tedy již nevede, se stěžovatelem tedy nemůže být jednáno jako s účastníkem a jeho podáním tak nemůže být vyhověno. Proti sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 a proti stavebnímu povolení podal stěžovatel správní žalobu. Dne 10. 6. 2008 vydal Městský soud v Praze usnesení č. j. 9 Ca 178/2008 – 28, jímž byla žaloba odmítnuta. Soud konstatoval, že žaloba může být přípustná pouze tehdy, směřuje-li proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 však rozhodnutím o odvolání stěžovatele podle městského soudu nebylo. Tento právní názor potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 8 As 43/2008 – 72, jímž kasační stížnost stěžovatele zamítl. Dne 27. 4. 2010 však vydal Ústavní soud nález sp. zn. III. ÚS 542/09, jímž bylo usnesení Městského soudu v Praze spolu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu zrušeno. Dne 21. 9. 2011 vydal Městský soud v Praze rozsudek č. j. 9 A 122/2010 – 151, ve znění opravného usnesení ze dne 18. 11. 2011, č. j. 9 A 122/2010 – 159, jímž bylo sdělení žalovaného ze dne 29. 2. 2008 zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012 – 113. Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2013, č. j. S-MHMP 42771/2013/OST/Dl, zrušil podle § 90 odst. 4 správního řádu stavební povolení a zastavil sloučené územní a stavební řízení. Žádost o vydání předmětného stavebního povolení se stala podle žalovaného zjevně bezpředmětnou. Toto rozhodnutí stěžovatel napadl správní žalobou, kterou zamítl městský soud kasační stížností napadeným rozsudkem.

[17] Nejvyšší správní soud vedl v patrnosti při rozhodování této věci rovněž „paralelní“ linii sporu mezi účastníky vycházející z posouzení zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2009, č. j. Výst. 000816/2009-St-1/660, kterým stavební úřad povolil osobě zúčastněné na řízení v rozhodnutí specifikovanou změnu předmětné stavby před dokončením. V uvedené věci rozhodl žalovaný o odvolání stěžovatele, zamítl jej pro nepřípustnost. Městský soud v Praze následně zrušil rozhodnutí žalovaného o odvolání rozsudkem ze dne 22. 11. 2011, č. j. 10 Ca 374/2009 – 71, s tím, že žalovaný nedostatečně odůvodnil závěr o absenci účastenství stěžovatele v řízení. Následně žalovaný vydal dne 22. 1. 2013 rozhodnutí č. j. S-MHMP 42751/2013/OST/DI, kterým zrušil rozhodnutí o změně stavby před dokončením a řízení zastavil, protože žádost se stala zjevně bezpředmětnou. O žalobě proti naposledy uvedenému rozhodnutí žalovaného rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, č. j. 9 A 58/2013 - 43, kterým žalobu stěžovatele zamítl s obdobných důvodů jako v nyní projednávané věci. Kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku městského soudu však byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2017, č. j. 2 As 27/2017 – 11, odmítnuta pro opožděnost.

[18] Stěžovatel v prvé řadě nesouhlasil s názorem městského soudu, že se žádost stavebníka ze dne 20. 12. 2006 stala zjevně bezpředmětnou. Tato námitka je důvodná. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaví správní orgán usnesením řízení o žádosti, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Správní řád neobsahuje bližší vymezení, co se rozumí zjevnou bezpředmětností žádosti. Z textu ustanovení lze bezpečně určit pouze to, že žádost nemá tímto nedostatkem trpět již v okamžiku, kdy je podána, ale bezpředmětnou se stane až v průběhu správního řízení. Nelze souhlasit s městským soudem, pokud právní

závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009 - 68, paušálně odmítá s poukazem na odlišné skutkové okolnosti, resp. na odlišnou právní úpravu, která byla aplikována.

[19] Zastavení správního řízení pro bezpředmětnost podané žádosti je obecným institutem správního řízení. V průběhu správního řízení popř. řízení odvolacího je třeba přihlížet k povaze žádosti, o které se řízení vede, a zvažovat, zda lze řízení nadále účelně vést nebo zda to již možné není, neboť již nemůže být dosaženo účelu, pro který byla žádost podána. Nejvyšší správní soud v označeném rozhodnutí vyslovil s poukazem na dřívější judikaturu Městského soudu v Praze (rozsudek ze dne 30. 3. 2009, č. j. 10 Ca 15/2009 – 49), že „bezpředmětnost" je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoliv rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. Již v tom se nynější skutkové okolnosti liší. Nejen pro stěžovatele ale i pro stavebníka je nepochybně rozdíl, pokud je stavební povolení vydáno nebo zrušeno spolu se zastavením stavebního řízení a též oproti stavu, kdy došlo pouze ke zrušení rozhodnutí o odvolání soudem, avšak nikoli též ke zrušení stavebního povolení. Kritérium bezpředmětnosti má svůj původ ve změně objektivních okolností, které zapříčiňují, že je nadále zbytečné řízení vést, bez ohledu na jeho výsledek. Podmínky bezpředmětnosti vedení řízení je třeba posuzovat restriktivně. Žadatelem o stavební povolení nebyl stěžovatel, naopak jeho základní výhradou bylo právě to, že byl nesprávně opomenut jako účastník správního řízení.

[20] Městský soud shledal objektivní okolnost odůvodňující zastavení stavebního řízení v tom, že není možné nejprve umístit, provést (dokončit) stavbu a až poté žádat stavební úřad o umístění stavby a vydání stavebního povolení. Tomu lze přisvědčit do té míry, pokud by byla posuzována zákonnost řízení o umístění a povolení stavby umísťované a povolované až po jejím faktickém provedení. Tak tomu ale v souzené věci není. Žalobou napadené rozhodnutí nic neuvádí o tom, že by byla stavba fakticky provedena ještě předtím, než stavebník požádal o stavební povolení. Naopak zdůrazňuje, že nelze vydat stavební povolení pro stavbu, která je již postavena a zkolaudována, neboť dne 11. 2. 2009 bylo vydáno rozhodnutí o změně stavby před dokončením a dne 24. 9. 2009 byl udělen kolaudační souhlas k užívání změněné stavby.

[21] Právní názor zdůrazňující v mezidobí vydaný kolaudační souhlas jako důvod zastavení řízení pro bezpředmětnost není správný. Povaha kolaudačního souhlasu jako titulu pro další užívání stavby je rozdílná v závislosti na tom, zda nadále existuje pravomocné stavební povolení, v souladu s nímž byla stavba postavena, nebo zda bylo stavební povolení následně zrušeno. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007 – 92, zabýval tím, zda lze vést řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ohledně stavby, jejíž užívání bylo povoleno kolaudačním rozhodnutím, a to bez ohledu na právní moc tohoto rozhodnutí. Zdůraznil, že *„řízení o odstranění stavby je navázáno na stavební řízení, resp. stavební povolení, tudíž existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování splnění podmínek řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) právně nevýznamná. (...) Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že vydané kolaudační rozhodnutí nahrazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením."* Přestože kasační soud v uvedené věci posuzoval věcné nedostatky stavebního povolení a klasifikoval je jako důvod pro vedení řízení o odstranění stavby, je podstatné, že neshledal právní moc

kolaudačního rozhodnutí překážkou pro vedení řízení o odstranění stavby, pokud byly nalezeny podstatné vady předchozího stavebního řízení. Sama okolnost, že byl následně vydán kolaudační souhlas k užívání stavby, proto nemůže být důvodem bezpředmětnosti dalšího vedení stavebního řízení.

[22] Městský soud konstatoval, že nezákonný postup stavebníka, který umístí a provede stavbu, a až poté žádá o umístění stavby a vydání stavebního povolení, je důvodem pro zahájení řízení o odstranění stavby, popř. řízení o jejím dodatečném povolení podle § 129 odst. 1, 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon"). I Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007 – 165, ve vztahu k dřívější právní úpravě zdůraznil, že *„zrušení rozhodnutí v rámci výkonu dozorčí činnosti (v tomto případě dle § 65 správního řádu) nemůže být samoúčelné. Proto správní orgán musí vždy náležitě posoudit, zda v dalším řízení a v novém rozhodnutí může dojít v rámci možností (se zřetelem na příp. změněnou situaci) k nápravě, tedy k odstranění vytýkané nezákonnosti."* Následně připustil za přípustného užití analogie postup podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, tedy vedení řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, s eventualitou následného dodatečného povolení stavby. Pokud by bylo zahájeno a vedeno takové řízení, bylo by lze uvažovat o účelnosti pokračování původního stavebního řízení, pokud by byly zjištěné okolnosti posouzeny v jiném řízení. Z žalobou napadeného rozhodnutí však nevyplývá, že žalovaný zavázal správní orgán I. stupně takové řízení zahájit a vést. Účastníci rovněž nic takového netvrdili v řízení před městským soudem. Ani ze soudního či správního spisu neplyne, že po zrušení rozhodnutí o odvolání rozsudkem ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 9 A 122/2010 - 151 (který následně potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012 – 113) bylo zahájeno a proběhlo řízení o odstranění stavby a že zjištěná pochybení (především absence jednoho z účastníků v řízení v souvislosti s problematikou dodržení odstupových vzdáleností) byla závazně posouzena a odstraněna tam. Dotaz Nejvyššího správního soudu správnímu orgánu I. stupně ze dne 26. 1. 2018 k těmto souvislostem zůstal ve stanovené lhůtě bez odezvy. Přestože správní soudy přisvědčily výhradám stěžovatele, že neměl být opomenut jako účastník řízení, a vyjádřily se rovněž k některým jeho věcným námitkám, stěžovatel dosud neměl faktickou procesní možnost své výhrady uplatnit.

[23] Žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí dne 21. 1. 2013. Dne 1. 1. 2013 nabyla účinnosti tzv. „velká novela" stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. Podle § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona účinného v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí nařídí stavební úřad odstranění stavby vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení. U takové stavby vede stavební úřad opakované stavební řízení. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení se za žádost pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115 stavebního zákona; doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí.

Nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby.

[24] Městský soud v kasační stížností napadeném rozsudku nevysvětluje konkurenci důvodů pro zamítnutí podané žaloby s novelizovanou právní úpravou. Nová právní úprava zřetelně počítá s tím, že stavba již bude zpravidla (nikoli vždy – může být též souběžně prováděna) dokončena. Pokud by měla být aplikována i v této věci, nemůže být nosným důvodem argumentace žalovaného a městského soudu to, že stavba již byla v mezidobí provedena, a proto je třeba stavební řízení zastavit.

[25] Postup podle ustanovení o opakovaném stavebním řízení rozhodně není prost procesních úskalí (v podrobnostech k tomu zejm. Černín, K.: Opakované stavební řízení, Správní právo 2/2017, str. 57). Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb. obsahuje v čl. II bod 14 přechodné ustanovení, podle kterého správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Nevypovídá však podrobněji o tom, zda se ustanovení o opakovaném stavebním řízení vztahují též na stavby povolené podle předchozí právní úpravy, resp. na ty, jejichž stavební povolení bylo ještě před účinností novely zrušeno. Původní stavební řízení a stavební řízení opakované netvoří jeden celek. Nelze je společně považovat za jedno kontinuální stavební řízení. Pak by totiž původní stavební řízení navzdory právní moci rozhodnutí o odvolání nebylo možné považovat za ukončené v závislosti na nejistém předpokladu následného zrušení meritorního rozhodnutí a vedení opakovaného stavebního řízení. Tak tomu jistě není. Proto také zákonodárce nehovoří o stavebním řízení či původním stavebním řízení, které by bylo třeba provést znovu, ale o opakovaném stavebním řízení a určuje jeho základní pravidla specifikací návrhu a ustanovení, podle kterých bude opakované stavební řízení provedeno. Nelze tedy uvažovat tak, že původní sloučené územní a stavební řízení dosud nebylo ukončeno a stále probíhá, a proto se novelizovaná právní úprava nepoužije.

[26] Jako o dosud neskončeném řízení podle předchozí právní úpravy by bylo možné uvažovat o řízení o odstranění stavby z důvodu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, pokud by bylo takové řízení před účinností novely zahájeno a nebylo ukončeno a důvodem vedení takového řízení by bylo právě zrušení vydaného stavebního povolení. Takové řízení však neprobíhalo a neprobíhá. Není zde tedy žádné dosud neukončené správní řízení, které by bylo třeba dokončit podle předchozí právní úpravy.

[27] Institut opakovaného stavebního řízení je ve stavebním zákoně upraven nově. To však samozřejmě neznamená, že za předchozí právní úpravy nebyla stavební povolení rušena správními soudy nebo v přezkumném řízení. Před účinností novely připadalo v úvahu postupovat i v těchto případech podle úpravy výslovně dopadající na stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení (opatření) nebo v rozporu s ním [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 resp. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012] s možností následného dodatečného povolení stavby (srov. např. rozsudky ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007 – 165 a ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 – 193). Nelze proto argumentovat tak, že se novela stavebního zákona vztahuje až na případy, kdy je stavební rozhodnutí zrušeno po účinnosti novely. Novela totiž neupravuje nový způsob odklizení předchozích nezákonných rozhodnutí, ale nově pouze

důsledky této skutečnosti. Po účinnosti novely již není pochyb, jak mají správní orgány postupovat po zrušení stavebního povolení.

[28] Stěžovatel proti postupu stavebního úřadu a žalovaného permanentně brojil již od roku 2007 a z pravomocného rozsudku městského soudu ze dne 21. 9. 2011 zřetelně plyne, že měl být účastníkem stavebního řízení. Pokud mu správní orgány neumožnily realizaci jeho práv před účinností velké novely stavebního zákona, nelze mu tato práva upírat i nadále. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na dílčí argument městského soudu, že mělo být vedeno řízení o odstranění stavby, bylo by lze „inverzně" oponovat, že takto již v důsledku nové právní úpravy postupovat nelze, neboť ta již pro tyto případy předpokládá jiný procesní postup. Rozhodným proto zůstává, že žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím již po účinnosti novely stavebního zákona, a proto nelze vzhledem k nové právní úpravě považovat jeho postup za zákonný.

[29] Překážkou postupu podle novelizovaného § 129 stavebního zákona není ani to, že stavební řízení bylo vedeno s odkazem na přechodná ustanovení stavebního zákona (§ 190 odst. 3) ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Zákon č. 350/2012 Sb. neobsahuje podrobnější úpravu přechodných ustanovení pro stavby povolené před účinností novely. Tím spíše neobsahuje pravidlo týkající se staveb, u nichž bylo stavební řízení vedeno ještě podle zákona č. 50/1976 Sb. Z absence výslovné úpravy však nelze vyvodit překážku aplikovatelnosti ani pro tyto případy.

[30] Nejvyšší správní soud proto neshledal překážky, které by bránily aplikaci ustanovení o opakovaném stavebním řízení i na situace, kdy stavební povolení bylo vydáno a zrušeno ještě před účinností velké novely stavebního zákona. Obdobně uzavírá komentářová literatura, podle které *„lze zřejmě § 129 odst. 1 písm. e) aplikovat i na stavby provedené před účinností novely č. 350/2012 Sb."* (Stavební zákon - komentář, 5. vydání, C.H. Beck, 2016).

[31] Byť soudní judikatura výslovně tuto otázku dosud výslovně neřešila, lze připomenout, že v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 6 As 97/2016 – 24, Nejvyšší správní soud věcně rozhodl o kasační stížnosti za situace, kdy původní stavební povolení vydané před účinností novely (v roce 2011) bylo následně zrušeno v přezkumném řízení také před účinností novely a poté nařídil stavební úřad v červenci 2013 opakované stavební řízení. Neshledal přitom při přezkumu rozhodnutí krajského soudu závažnou vadu v postupu správních orgánů, spočívající v aplikaci nesprávné právní úpravy.

[32] Lze proto uzavřít, že žalovaný měl již v lednu 2013 uvážit, zda ve věci lze vést opakované stavební řízení. Namísto toho stavební řízení zastavil pro bezpředmětnost žádosti, bez deklarace dalšího procesního postupu a respektování práv stěžovatele. Takto postupovat neměl, a žalobou napadené rozhodnutí je proto nezákonné.

[33] Stavební zákon podrobněji nevysvětluje, co rozumí „rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu". Městský soud rozsudkem ze dne 18. 11. 2011, č. j. 9 A 122/2010 – 159, nezrušil stavební povolení, ale „pouze" rozhodnutí, které bylo z materiálního hlediska posouzeno jako rozhodnutí o odvolání stěžovatele. Věcné výhrady

městského soudu týkající se především účastenství stěžovatele a odstupových vzdáleností tak nevedly přímo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný pak žalobou napadeným rozhodnutím sice prvostupňové rozhodnutí zrušil, avšak současně řízení zastavil pro bezpředmětnost žádosti.

[34] Aplikace novelizované úpravy nemůže být též závislá na tom, zda správní soud přistoupí pouze ke zrušení rozhodnutí o odvolání, či zda s poukazem na § 78 odst. 3 s. ř. s. zruší i rozhodnutí nižšího stupně, které mu předcházelo. Smyslem novelizované právní úpravy je dát stavebním úřadům procesní prostor napravit pochybení poté, co jsou tato pochybení správními soudy identifikována. Nepřibrání účastníka do stavebního řízení je pochybením, které je třeba odstranit v řízení před správním orgánem I. stupně. Předtím je však třeba, i s poukazem na výslovnou úpravu v § 129 odst. 5, zrušit původní stavební povolení. Nelze totiž výrok žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo stavební ze dne 19. 4. 2007 zrušeno a současně bylo zastaveno pro bezpředmětnost sloučené územní a stavební řízení, rozdělit a ponechat v účinnosti pouze jeho část o zrušení stavebního povolení. Nejvyšší správní soud proto s odkazem na § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. zrušil vedle žalobou napadeného rozhodnutí též rozhodnutí, které mu předcházelo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 104/2013 – 61). Vedle rozsudku městského soudu a žalobou napadeného rozhodnutí tak bylo zrušeno též stavební povolení ze dne 19. 4. 2007, č. j. Výst. 121090/2006-Hs-1/660. Nejvyšší správní soud věc vrátil k dalšímu řízení nikoli žalovanému, ale Úřadu městské části Praha 1, který byl v této věci stavebním úřadem a který provede v této věci opakované stavební řízení.

[35] Zbývá podotknout, že překážkou provedení opakovaného stavebního řízení není ani to, že k obdobnému procesnímu výsledku nevedl přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2013, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením. Nelze sice již procesně zvrátit nesprávné rozhodnutí o zastavení řízení o povolení změn stavby před dokončením, rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 1. 2013, č. j. S-MHMP 42751/2013/OST/Dl, však bylo vedle zastavení řízení pro bezpředmětnost rovněž zrušeno rozhodnutí ze dne 11. 2. 2009, č. j. Výst. 000816/2009-St-1/660, kterým byly ony stavební úpravy povoleny. Není zde žádné pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byly závazně povoleny stavební úpravy spočívající v zastavění části dvora dostavbou do úrovně 1. NP, ve stavebních úpravách vnitřních dispozic objektu a ke změně trasy zdravotní instalace a vzduchotechniky. Splnění podmínek pro povolení stavebních úprav proto bude možné znovu posoudit v opakovaném stavebním řízení.

[36] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil základní kasační námitce stěžovatele, že nebyly splněny podmínky pro zastavení stavebního řízení v této věci pro jeho bezpředmětnost. Podle § 90 odst. 4 správního řádu *jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.* Správní soudy nejsou povolány rozhodovat o žalobách uplatněných podle zákona č. 82/1998 Sb. K postupu podle § 90 odst. 4 správního řádu lze proto se zřetelem k uplatněným kasačním námitkám ještě poznamenat, že význam pro náhradu škody či pro právní nástupce účastníků je třeba zkoumat teprve tehdy, pokud nastanou v řízení skutečnosti odůvodňující zastavení řízení. Jinými slovy, pokud správní

orgán zjistí, že nastala skutečnost, pro kterou je třeba správní řízení zastavit, nemůže tak učinit bez dalšího, ale teprve po zjištění, že takový postup nekoliduje s případným nárokem na náhradu škody, popř. s významem pro právní nástupce účastníků. Existence důvodů pro zastavení řízení je předpokladem pro úvahy o potenciální náhradě škody coby překážce zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zastavení stavebního řízení pro bezpředmětnost. Nebylo proto třeba vypořádat kasační námitky o významu stavebního řízení pro náhradu škody s poukazem na § 90 odst. 4 správního řádu. Jejich posouzení by nic nezměnilo na tom, že je třeba rozsudek městského soudu zrušit s tím, že správní orgány měly postupovat v této věci jinak. Stěžovatel sám formuloval další kasační námitky tak, že mají místo teprve, pokud soud nepřisvědčí názoru o nepřípustnosti zastavení stavebního řízení.

[37] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. (ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[38] Stěžovatel měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vynaložených proti žalovanému, který naopak ve věci úspěch neměl. Náklady řízení stěžovatele v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jeho zástupců a hotové výdaje. Na soudních poplatcích stěžovatel zaplatil celkově 8 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti). Stěžovatel byl před městským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem.

[39] Za zastoupení v řízení před městským soudem přísluší odměna za tři úkony právní služby v plné výši: převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tyto tři úkony právní služby v částce 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč) a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v částce 900 Kč (3 x 300 Kč). Stěžovatel byl v řízení před městským soudem nejprve zastoupen advokátem JUDr. Milanem Klímou, který do spisu založil osvědčení o tom, že je plátcem daně z přidané hodnoty. K odměně je proto třeba přičíst daň z přidané hodnoty z prvních dvou úkonů právní služby v částce 1 428 Kč, protože při třetím úkonu – ústním jednání byl již stěžovatel zastoupen Mgr. Tokarským. Celkem tedy činí odměna za zastupování v řízení před městským soudem částku 11 628 Kč.

[40] Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby: podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tento úkon právní služby v částce 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč, celkem 3 400 Kč. Stěžovatelův právní zástupce Mgr. Vít Tokarský není plátcem daně z přidané hodnoty.

Stěžovateli tedy náleží náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 15 028 Kč. Žalovaný je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

[41] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 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 22. února 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu