



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobkyně D. L., zastoupené JUDr. Jiřím Slavíkem, advokátem v Praze 1, Hybernská 9, proti žalované Městské části Praha 3 (Odboru výstavby Úřadu městské části Praha 3), se sídlem Praha 3, Havlíčkovo nám. 700/9, pracoviště Praha 3, Seifertova 51, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2005, čj. 5 Ca 131/2004 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2005, čj. 5 Ca 131/2004 - 38, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 2. 7. 2004 se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí, kterým by byla žalované stanovena povinnost vydat kolaudační rozhodnutí (na jehož základě bude moci žalobkyně užívat půdní vestavbu dvou bytových jednotek v domě v P.). Svůj návrh odůvodnila tím, že zahájila a dokončila stavbu specifikovaných bytových jednotek. Učinila tak na základě rozhodnutí (stavebního povolení), vydaného Stavebním odborem Obvodního úřadu v Praze 3 dne 14. 3. 1995, které nabylo právní moci dne 17. 3. 1995, a stanovilo termín dokončení stavby do 31. 5. 1996. Stavební povolení bylo zrušeno rozhodnutím odboru výstavby Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 28. 6. 1996 (který věc vrátil k dalšímu rozhodnutí žalovanému) a to přesto, že stavba byla v té době žalobkyní již dokončena. Stavba nebyla do dne podání žaloby zkolaudovaná, byť je užívání a kolaudace schopná. Žalobkyně se opakovaně obracela na žalovanou ohledně sdělení dalšího postupu ve věci, žalovaná však zůstává nečinná.

Rozsudkem ze dne 29. 4. 2005, čj. 5 Ca 131/2004 - 38, městský soud žalobu zamítl. Rozsudek odůvodnil následujícím způsobem:

Městský soud vyšel ze skutečnosti, že obvodní úřad v Praze 3 povolil žalobkyni rozhodnutím ze dne 14. 3. 1995 stavbu půdní vestavby dvou bytových jednotek. Na rozhodnutí je vyznačena právní moc 17. 3. 1995, datum nabytí právní moci je přepisováno, aniž by bylo zřejmé kdo a kdy opravu provedl. Jako s účastníky řízení bylo jednáno pouze se žalobkyní a Bytovým družstvem. Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 7. 1995, čj. 38 Ca 198/95 - 17, zastavil řízení o žalobě J. a . K. proti stavebnímu povolení ze dne 14. 3. 1995 s tím, že nenabylo právní moci, neboť nebylo řádně doručeno všem účastníkům řízení. Obvodní úřad v Praze 3, vázán rozhodnutím soudu, doručil rozhodnutí manželům K., kteří proti němu podali v zákonné lhůtě odvolání. Odbor výstavby Magistrátu hl. m. Prahy, jako odvolací správní orgán, rozhodnutím ze dne 28. 6. 1996 stavební povolení ze dne 14. 3. 1995 zrušil, přičemž vycházel ze zjištění, že stavba byla zahájena, byla v podstatě dokončena a není užívána. S ohledem na zjištěné nedostatky a vady stavebního řízení a vzhledem k provedení stavby bez stavebního povolení uložil stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 7. 1996. Podáním ze dne 3. 10. 1996, došlým stavebnímu úřadu dne 9. 10. 1996 požádala žalobkyně o dodatečné povolení stavby a zároveň požádala, aby jí v rámci dodatečného povoloovacího řízení bylo povoleno užívání dokončené stavby. Před tím dne 4. 10. 1996 vydal stavební úřad oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, které bylo rozhodnutími ze dnů 13. 2. 1997 a 15. 8. 2002 přerušeno, a které dosud není skončeno.

Po právní stránce městský soud věc posoudil tak, že v řízení o odstranění stavby, vedeném žalovanou podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nelze vydat kolaudační rozhodnutí. Stavební povolení ze dne 14. 3. 1995 nikdy nenabylo právní moci, jakkoliv ji na něm správní orgán prvního stupně nesprávně vyznačil. Po doručení stavebního povolení všem účastníkům stavebního řízení bylo toto rozhodnutí napadeno odvoláním a rozhodnutím odvolacího správního orgánu bylo zrušeno. Správní orgán prvního stupně poté zahájil řízení o odstranění stavby. V rámci uvedeného řízení nelze vydat kolaudační rozhodnutí, neboť se jedná o dodatečné povolení již dokončené stavby. Výsledkem řízení o odstranění stavby je buď nařízení odstranění stavby, nebo její dodatečné povolení, pokud stavebník prokáže, že dodatečné povolení je v souladu s veřejným zájmem. Skutečnost, že stavba je svým technickým stavem schopna užívání, je jedním z předpokladů, nikoliv však předpokladem jediným pro dodatečné povolení stavby.

Předchozí nesprávný úřední postup správního orgánu může založit odpovědnost za škodu takovým postupem vzniklou, nic však nemění na nemožnosti vydat kolaudační rozhodnutí na stavbu postavenou a dokončenou bez stavebního povolení.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení, a domáhala se zrušení napadeného rozsudku. Kasační stížnost

odůvodnila tím, že v době podání žádosti o stavební povolení bylo na výpisu z katastru nemovitostí stejně jako na příslušném listu vlastnictví zapsáno pouze Bytové družstvo. Stěžovatelka nebyla nijak povinna zjišťovat okruh účastníků stavebního řízení. Stěžovatelka disponuje ověřenou kopií stavebního povolení s řádně vyznačenou doložkou právní moci. Co do soudního řízení vedeného manželi K., stěžovatelka o něm nebyla nijak informována, přestože se domnívá, že v něm měla vystupovat jako vedlejší účastnice, a proto usuzuje, že došlo k porušení Listiny základních práv a svobod a práva stěžovatelky na spravedlivý proces. V době, kdy odvolací správní orgán zrušil stavební povolení (které již v mezidobí pozbylo platnosti), byla předmětná stavba dokončena. Stěžovatelka se proto domnívá, že žalovaná postupovala v rozporu se zákonem a zůstává i nadále nečinná, přestože rozhodnutí ve věci, která byla důvodem přerušení řízení (řízení ve věci dědictví po zemřelé A. A., vedené u Obvodního soudu pro Prahu 3 pod sp. zn. 13 D 523/2001), již nabylo právní moci. K závěru městského soudu, podle něhož je technický stav stavby jedním z předpokladů, nikoliv však předpokladem jediným, pro dodatečné povolení stavby stěžovatelka konstatuje, že již v roce 1993 původní nájemci a obyvatelé domu uvedli, že o půdní prostor nemají zájem, stavbou byla celá nemovitost zhodnocena, stěžovatelka do vestavby vložila několik milionů Kč. Stěžovatelka žije po dobu jedenácti let v právní nejistotě, přičemž tento stav nevyvolala. Sama žalovaná ve svém vyjádření ze dne 3. 11. 2004 uvádí, že při absenci souhlasu všech současných spoluvlastníků s dodatečnou legalizací stavby bude muset žalovaná zkoumat a vážít, zda k vydání dodatečného stavebního povolení nebudou postačující dochované doklady z roku 1994 (zejména vyjádření tehdejšího vlastníka domu, Bytového družstva ze dne 16. 6. 1994). Stěžovatelka uvádí, že k tomuto kroku mohla žalovaná přistoupit již dříve.

Žalovaná navrhlá zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že se ztotožňuje s právními závěry městského soudu, především pak co do nemožnosti vydat kolaudační rozhodnutí v rámci řízení o odstranění již dokončené stavby (podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona).

Nejvyšší správní soud poté na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti. Shledal přitom vady, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí trpí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 109 odst. 3 s. ř. s. za použití § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Jednou z podmínek řízení je existence řádného návrhu na zahájení řízení (srov. ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s.). Stěžovatelka se v posuzované věci žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a následujících ustanovení s. ř. s. Podanou žalobou se však nedomáhala prostého uložení povinnosti správnímu orgánu, aby ve věci stěžovatelky rozhodl, ale domáhala se vydání rozhodnutí, kterým by byla žalované stanovena povinnost vydat rozhodnutí konkrétního obsahu (kolaudační rozhodnutí, na jehož základě bude moci stěžovatelka užívat půdní vestavbu dvou bytových jednotek v domě v P.).

Náležitosti žaloby ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu vyplývají z ustanovení § 37 odst. 3 s. ř. s. a § 80 odst. 3 s. ř. s., co do návrhu výroku rozhodnutí

za použití § 79 odst. 1 s. ř. s. Jak již ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003 - 80,¹ Nejvyšší správní soud konstatoval, v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v takovém řízení rovněž neposuzuje. Proto ani v posuzované věci není soud oprávněn zavázat žalovanou k vydání kolaudačního rozhodnutí v žalobě specifikovaného obsahu. Již z žaloby přitom bylo patrné, že o návrhu stěžovatelky, tak jak byl podán, nebude možné rozhodnout. Městský soud měl tedy nejprve stěžovatelku podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k odstranění vad žaloby, a teprve poté přistoupit k projednání věci.

S ohledem na odůvodnění shora již pouze *obiter dictum* Nejvyšší správní soud doplňuje, že řízení o odstranění stavby není standardním stavebním řízením, to znamená, že se nevydává stavební povolení, řízení je ukončeno dodatečným povolením stavby nebo je nařízeno odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Není vyloučeno, aby rozhodnutím, kterým stavební úřad dodatečně povoluje stavbu podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, zároveň rozhodl o povolení užívání této stavby. Výrok o povolení užívání dodatečně povolené stavby předpokládá předchozí splnění podmínek pro kolaudaci (posouzení stavby) ve smyslu ustanovení § 82 stavebního zákona. Zároveň je zjevné, že tento výrok je podmíněn předchozím (jakkoliv fyzicky obsaženým ve stejném rozhodnutí) rozhodnutím o dodatečném povolení stavby. Tato logická posloupnost výroků pak rovněž podmiňuje možnosti jednotlivých kroků v rámci případné žaloby proti nečinnosti správního orgánu v podobných případech podané.

Nejvyšší správní soud shledal shora uvedené vady řízení před městským soudem, pro které rozhodnutí městského soudu zrušil. Nezabýval se tak podrobněji stížními námitkami, ke kterým pouze stručně doplňuje:

Byla-li stěžovatelce vyznačena doložka právní moci na stavebním povolení, které právní moci dosud nenabylo, jedná se o nesprávný úřední postup stavebního úřadu, který může založit odpovědnost za škodu nesprávným úředním postupem vzniklou. Popsaná skutečnost však nemá vliv na to zda, a pokud ano tak kdy, stavební povolení právní moci skutečně nabylo. Nejvyšší správní soud není oprávněn zkoumat zákonnost soudního řízení vedeného manželi K., v jehož rámci městský soud konstatoval nedostatek právní moci předmětného stavebního povolení, neboť by tím překročil svoji přezkumnou pravomoc v posuzované věci. Rámec Nejvyšším správním soudem nyní posuzované věci neumožňuje soudu vyvodit důsledky ze stěžovatelkou tvrzeného porušení jejich základních práv a svobod, ke kterému mělo dojít pominutím jejího postavení jako vedlejší účastnice soudního řízení, vedeného manželi K.

Co do okruhu účastníků stavebního řízení, případně řízení o odstranění či dodatečném povolení stavby (včetně možného souvisejícího rozhodnutí o povolení užívání dodatečně povolené stavby) a jejich vázaností procesními kroky jejich předchůdců (tedy typicky například vyjádřením tehdejšího vlastníka domu, Bytového družstva, k předmětné stavbě v rámci původního řízení o jejím povolení) Nejvyšší správní soud

¹ <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=5462>

konstatuje, že změna názoru na udělení souhlasu se stavbou tehdejšími dotčenými vlastníky nemovitosti, po změně vlastnictví, nemůže vést ke zpochybnění dosud učiněných procesních kroků, které změně vlastnictví předcházely. Jakkoliv je toto hodnocení v posuzované věci irelevantní, neboť se jedná o správní řízení odlišné od toho, ve kterém byl souhlas tehdejšími vlastníky nemovitosti vyjádřen, bude mít uvedená skutečnost nepochybný vliv na další rozhodování správního orgánu, a to i za přihlídnutí k existenci dobré víry, s níž stěžovatelka k realizaci stavby přikročila.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení před městským soudem byl porušen zákon v ustanovení o řízení před ním a to takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu