

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **I. B.**, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2021, č. j. MHMP 1006275/2021, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 18 A 80/2021-49,

t a k t o :

Věc se **p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, sp. zn. SZ MCP6 046261/2015/OV/Koc, č. j. MCP6 019896/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) zamítl podle § 100 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žádost žalobce o obnovu řízení vedeného pod sp. zn. SZ MCP6 098687/2012/OV/Ber, ukončeného rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 7. 2013, č. j. MCP6 036235/2013, ve věci povolení stavby označené jako „*Regenerace lokality B. v Praze 6, v areálu D. č. p. XA, V Š. ú., Praha 6, na pozemcích par. č. XB, XC, XD, XE v k. ú. D. a rozšíření chodníku při komunikaci V Šáreckém údolí na pozemku par. č. XF v k. ú. D.*“ (dále jen „dotčené stavební řízení“).

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016, č. j. MHMP 1005196/2016, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR/Lš. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 A 140/2016 - 108, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] V dalším řízení žalovaný žalobcovo odvolání znovu zamítl rozhodnutím ze dne 13. 7. 2021, č. j. MHMP 1006275/2021, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR (dále jen „napadené rozhodnutí“). Správní orgány se neztotožnily s žalobcem, že v okamžiku, kdy stavební povolení již nabylo právní moci a stavba se již uskutečnila, je důvodem pro obnovu řízení skutečnost, že došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí o umístění stavby. Stavba je umístěna na základě zákonné akceptace jejího faktického umístění ve smyslu § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[4] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl. Vymezil, že ve věci je rozhodná otázka splnění materiální podmínky obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ta spočívá v požadavku, že zrušení či změna rozhodnutí může odůvodnit jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, č. j. 3 As 193/2017 - 29, konstatoval, že otázka umístění stavby je vyřešena „zákonnou akceptací“ dle § 94 odst. 5 stavebního zákona a správní orgán na ni jinak nemůže nahlížet či ji přehodnocovat, neboť stavební zákon respektuje původní umístění stavby, jež bylo podkladem pro stále platné a účinné povolení stavby. Na tom nic nemění ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88. Toto rozhodnutí se totiž primárně nedotýká otázky naplnění materiální podmínky pro obnovu řízení, ale možnosti zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězeného) správního rozhodnutí. V rozsudku ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 As 146/2020 - 45, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že citované usnesení rozšířeného senátu nijak nepopřelo názory vyslovené v rozsudku č. j. 3 As 193/2017 - 29.

[5] Stavební úřad nemůže otevřít stavební řízení a zohlednit důvody zrušení územního rozhodnutí. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona se předpokládá pro umístění stavby vydání individuálního správního aktu, nicméně k umístění může dojít i jinak. Takovým důvodem může být i zákonná akceptace faktického umístění stavby dle § 94 odst. 1 stavebního zákona.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí s městským soudem, že v obnoveném řízení by ani skutečnost, že podkladové rozhodnutí o umístění stavby bylo zrušeno a nebylo vydáno nové v souladu s § 94 odst. 5 stavebního zákona, nemohla vést k jinému řešení věci.

[7] Stavba není nijak umístěna, neboť územní rozhodnutí bylo zrušeno, a otázky posuzované v řízení o umístění stavby nejsou nijak právně ani „fakticky“ vyřešeny a rozhodnuty (a v územním řízení již ani vyřešeny být nemohou). Není proto jediného důvodu, proč by stavbu z těchto hledisek nebylo možné posoudit v obnoveném (stavebním) řízení. Zákon nelze vykládat tak, že nezákonné umístění stavby již nelze nijak napravit, a to ani formou obnovy stavebního řízení. V právním státě je nepřípustný výklad, který by vedl k tomu, že rozhodnutí soudu o nezákonnosti rozhodnutí ve věci umístění dané stavby by nebylo možno nijak aplikovat a zohlednit v reálném stavu věci, tj. nelze připustit takový výklad, který by vedl k tomu, aby se rozsudek soudu stal rozhodnutím zcela vyprázdněným a pouze akademickým bez dopadu do právní sféry žalobce. Výklad prezentovaný v napadeném rozhodnutí je navíc v rozporu s principem zajištění účinné ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy a s právem na spravedlivý proces, které mj. vyžadují, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení mohla být řádně zohledněna ve vztahu k dané věci.

[8] Ustanovení § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona nebrání posouzení stavby v obnoveném stavebním řízení i ohledně otázek, které nejsou nijak vyřešeny v důsledku neexistence podkladového rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatel nesouhlasí, že v obnoveném stavebním řízení by musel stavební úřad rozhodnout stejně. Jestliže stavba již není umístěna, je to změna oproti původnímu stavu, kdy došlo k jejímu povolení, proto by naopak muselo dojít k odlišnému rozhodnutí (jelikož umístění stavby je v rozporu s územně plánovací dokumentací). Z § 94 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že za daného stavu již nelze vydat nové rozhodnutí

pokračování

o umístění stavby. Nikoliv však, že by otázku umístění stavby nebylo možné posoudit v jiném řízení, a že by tedy tím byly nezákonnosti umístění stavby „smazány“.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že by k umístění stavby mohlo dojít fakticky na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona. Nejde o žádnou alternativu umístění stavby, resp. o další případ umístění stavby, neboť uvedené ustanovení pouze určuje, že se rozhodnutí o umístění stavby nevydává, a má toliko procesní charakter. Cílem § 94 odst. 5 stavebního zákona je nenuťit stavební úřad vydávat nové rozhodnutí o umístění stavby, jestliže je stavba již povolena a závěry nového rozhodnutí už by se nemohly promítnout do procesu povolení stavby. Nevylučuje to však použití mimořádných opravných prostředků, tj. posoudit zákonnost stavby v obnoveném stavebním řízení.

[10] Z § 94 odst. 5 stavebního zákona vyplývá pouze to, že k uskutečnění stavby postačí stavební povolení a není již třeba vydávat územní rozhodnutí. Pokud existuje platné stavební povolení, stavba může dále existovat, aniž by zde bylo platné územní rozhodnutí (pokud však nedojde k napadení a následně zrušení či změně stavebního povolení). To však nijak nevylučuje možnost brojit proti stavebnímu povolení správní žalobou či mimořádnými opravnými prostředky. Stěžovatel byl jako účastník řízení o vydání stavebního povolení v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu v tomto řízení zcela opomenut, a nemohl tudíž proti stavebnímu povolení brojit odvoláním. Jedinou možností jeho obrany je žádost o obnovu stavebního řízení, kterou včas a řádně podal. Není důvodu, proč by tato žádost měla být *a priori* zamítnuta jen proto, že územní rozhodnutí se již v tomto případě nevydává. Stavebník může dle stavebního povolení postupovat i po zrušení rozhodnutí o umístění stavby, ale pouze za předpokladu, že nedojde ke zrušení stavebního povolení, např. na základě obnovy řízení. Stavební povolení je sice účinné a platné, ale obnovu řízení to nevylučuje.

[11] Stěžovatel stejně jako v žalobě odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88. I když se týká jiného případu než nyní posuzovaná věc, vyplývá z něj názorový posun judikatury, dle kterého není možné, aby se zrušení podkladového rozhodnutí nijak nepromítlo do reálného stavu věci. To se může dít právě v obnoveném řízení. V rozsudku ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 As 146/2020 - 45, Nejvyšší správní soud připustil, že ke změně judikatury by mohlo dojít na základě příslušné kasační argumentace, kterou nyní stěžovatel předkládá. Účinná obrana, o níž hovoří rozšířený senát, není v posuzované věci dána, neboť stavební úřad stěžovateli opomenutím znemožnil účast ve stavebním řízení. Proto se stěžovatel musí domáhat nápravy cestou obnovy řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že při vydání napadeného rozhodnutí vycházel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 3 As 193/2017 - 29. Městský soud se zabýval dopadem rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017 - 88 na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a odkázal na rozsudek č. j. 8 As 146/2020 - 45, s čímž se žalovaný ztotožňuje. Dodává, že závěry rozšířeného senátu na posuzovanou věc nedopadají, neboť se týkají vztahu rozhodnutí o změně stavby před dokončením a kolaudací a v nyní souzené věci se nejedná o přezkum podmiňujícího aktu, kterým není stavební povolení, ale rozhodnutí o nepovolení obnovy stavebního řízení.

[13] Žalovaný se s ohledem na uvedené domnívá, že nejsou splněny důvody pro to, aby se Nejvyšší správní soud odchýlil od své dřívější judikatury, a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[14] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného doslovně zopakoval některé své kasační námitky, proto Nejvyšší správní soud odkazuje na shora shrnutou argumentaci, aniž by dále reprodukoval obsah repliky.

III. Důvody pro předložení věci rozšířenému senátu

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[16] Při předběžném hodnocení věci první senát zjistil, že osmý senát v rozsudku ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 As 146/2020 - 45, interpretoval závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, příliš restriktivně. Podle osmého senátu rozšířený senát nepopřel závěry plynoucí z rozsudku č. j. 3 As 193/2017 - 29. Konkrétně z bodu 28 osmý senát vyvodil, že postup, „*podle něhož cesta k nápravě vede přes nové rozhodnutí ve věci zrušeného územního rozhodnutí a jím vyvolané řízení o obnově řízení ve věci stavebního povolení, nelze aplikovat na řetězené akty vydané podle stavebního zákona z roku 2006*“. Dále s odkazem na bod 29 konstatoval, že podle rozšířeného senátu není obnova řízení adekvátním procesním nástrojem pro nápravu nezákonností v návaznosti na zrušení podmiňujícího aktu. Cesta k účinné nápravě vede přes řádně uplatněnou žalobní námitku v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu (stavebnímu povolení), na základě níž lze zohlednit nezákonnosti podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) autoritativně zjištěné rozhodnutím o jeho zrušení či změně. Jinými slovy podle osmého senátu vycházel rozšířený senát z toho, že v případě zrušení územního rozhodnutí a nevydání nového stavebního řízení obnovit nelze, což je jedním z důvodů, proč připustil prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkumu navazujících správních aktů.

[17] První senát má naopak za to, že rozšířený senát v bodě 28 přdestřel kritiku stávajícího stavu judikatury, aby relativizoval možnost účinné obrany subjektivních práv prostřednictvím obnovy řízení. I kdyby se totiž obnova připustila, nebyla by s ohledem na existenci časového omezení (lhůt pro obnovu řízení) dostatečná. Nijak se tím však neztotožnil se závěrem, že stavební zákon z roku 2006 brání obnově stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí. Naopak, ačkoliv rozšířený senát řešil otázku prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. po zrušení podkladového rozhodnutí, a na první pohled by se dalo říci, že na posuzovanou situaci nijak nedopadá, a tudíž nebrání užítí závěrů předchozí judikatury (č. j. 3 As 193/2017 - 29), jeho dosah je mnohem širší. Jestliže rozšířený senát akcentoval potřebu poskytnout účastníkům řízení v případě zrušení podkladového rozhodnutí efektivní ochranu, za kterou nepovažoval ani obnovu správního řízení, a umožnil za tímto čelem prolomit zásadu soudního přezkumu vyjádřenou v § 75 s. ř. s. (a zohlednit v soudním řízení ve věci stavebního povolení, že územní rozhodnutí po vydání napadeného rozhodnutí odpadlo), tím spíše je třeba umožnit obnovu stavebního řízení a zohlednit zrušení podkladového rozhodnutí za situace, kdy je ještě z časového hlediska možné využít jako prostředek obrany právě žádost o obnovu řízení.

[18] Jak vyplývá ze shora uvedeného, osmý senát v rozporu s principy vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 211/2017 - 88 vyslovil, že je i nadále aplikovatelný názor plynoucí z rozsudku č. j. 3 As 193/2017 - 29, podle kterého § 94 odst. 5 stavebního zákona bez dalšího brání obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí. I pokud by první senát nepovažoval rozhodnutí osmého senátu za rozporné s názorem rozšířeného senátu, předložil by mu věc k rozhodnutí z důvodu odchylného právního názoru, který zaujal, oproti rozsudkům č. j. 3 As 193/2017 - 29 a č. j. 8 As 146/2020 - 45.

IV. Právní názor prvního senátu

[19] Následování názoru třetího a osmého senátu znamená, že v případě existence pravomocného stavebního povolení za žádných okolností nelze připustit obnovu řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí. Materiální podmínka obnovy řízení by nikdy nebyla splněna, jestliže se aktivuje § 94 odst. 5 věta první stavebního zákona (který stanoví, že *dojde-li*

pokračování

ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává). To znamená, že za takové situace stavební úřad nijak blíže nezkontroluje splnění materiální podmínky obnovy řízení, neboť pokud se dle § 94 odst. 5 věty před středníkem nové územní rozhodnutí nevydává, nemůže z povahy věci dojít k jinému řešení určité otázky ve stavebním řízení. S takovými důsledky však nelze souhlasit.

[20] První senát nepochybně, že zrušení územního rozhodnutí není samo o sobě důvodem pro obnovu řízení o povolení stavby, nicméně je třeba blíže zkoumat splnění materiální podmínky dle § 100 odst. 1 správního řádu, tj. zda změna či zrušení podkladového rozhodnutí odůvodňuje jiné řešení určité otázky ve stavebním řízení. Skutečnost, že došlo ke zrušení územního rozhodnutí a nové rozhodnutí již podle § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona nelze vydat, nemá sice bez dalšího za následek „jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“ ve stavebním řízení, ale takový následek ani bez dalšího nevyklučuje. Stavební úřad by měl zkoumat důvody zrušení územního rozhodnutí, jejich dopad na stavební povolení a také přiměřenost případného prolomení právní moci stavebního povolení z hlediska ochrany nabytých práv a právní jistoty ostatních účastníků řízení a důsledků případného odstranění stavebního povolení. Takovému zkoumání však závěry zaujaté třetím a osmým senátem brání.

[21] První senát připomíná, že správní soudnictví je založeno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu, a pokud je možné poskytnout ochranu subjektivních práv již v řízení před správními orgány, má mít taková ochrana přednost před soudním přezkumem. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Nelze proto navrhovatele odkázat na možnost domoci se v soudním řízení o žalobě proti stavebnímu povolení zohlednění toho, že došlo k odstranění podkladového rozhodnutí o umístění stavby, pokud lze stavební povolení v návaznosti na zrušení podkladového rozhodnutí revidovat prostřednictvím obnovy řízení. Takový prostředek ochrany, je-li s ohledem na lhůty pro obnovu řízení přípustný, musí mít přednost před ochranou soudní, která navíc vyžaduje rozhodnutí v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., jakkoliv tuto možnost rozšířený senát připustil. Učinil to však s ohledem na nedostatečnost prostředků ochrany v rámci systému veřejné správy, nikoliv jejich nepřipustnost, jak již rozvedeno shora. Tím spíše je třeba připustit ochranu před správními orgány a nevykládat přípustnost dostupných opravných prostředků příliš restriktivně.

[22] I v případě, že v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení soud zohlední, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k odstranění podmiňujícího územního rozhodnutí, musí tak učinit navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona. Z povahy věci dochází ke zrušení podkladového rozhodnutí dříve, než na to soud zareaguje zrušením stavebního povolení. V mezidobí se však nutně „aktivuje“ citované ustanovení, neboť nastane situace, že územní rozhodnutí bylo zrušeno, ale navazující stavební povolení existuje. Proto správní orgán již nové územní rozhodnutí nevydává. To však nijak nebrání soudu zrušit stavební povolení a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Ten se pak ocitá ve stejné situaci, k níž by vedla obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí. Zjednodušeně řečeno, pokud rozšířenému senátu ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebránilo připustit, že soud při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby zohlední zrušení územního rozhodnutí, pak totéž ustanovení nemůže stavebnímu úřadu *a priori* bránit v obnově stavebního řízení.

[23] Připuštěním obnovy stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí nedojde k vyprázdnění pravidla zakotveného v § 94 odst. 5 stavebního zákona, neboť jej lze vykládat způsobem předestřeným stěžovatelem. Znamená to pak, že stavební povolení může dále existovat a vyvolávat účinky i po odstranění podkladového územního rozhodnutí. Zrušení územního rozhodnutí nezpůsobí automaticky nezákonnost stavebního povolení. Nicméně pokud jej některý z účastníků řízení napadne řádnými či mimořádnými opravnými prostředky, případně

správní žalobou, může být zrušení územního rozhodnutí důvodem k revizi stavebního povolení, i když už zákon nepředpokládá vedení dalšího územního řízení a vydání nového rozhodnutí.

[24] První senát upozorňuje, že stejně jako § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebrání obnově řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí, neznamená to, že z důvodu zrušení územního rozhodnutí má dojít automaticky k obnově stavebního řízení. Při zkoumání materiální podmínky obnovy řízení je třeba zvažovat důvody zrušení územního rozhodnutí a posoudit, zda tyto důvody mohou vést k jinému řešení právní otázky ve stavebním řízení. Dále je pak v této souvislosti třeba proporcionálně vážit zájmy jednotlivých účastníků řízení a zohlednit také práva ostatních účastníků řízení nabytá v dobré víře na základě pravomocného stavebního povolení. V rámci toho je pak nutno také zohlednit, zda stavebník již povolenou stavbu fakticky provedl, či nikoliv. Zde je proto namístě zkoumat také dobrou víru stavebníka, založenou pravomocným stavebním povolením, jejíž ochrana může vést i k zamítnutí žádosti o obnovu řízení.

[25] Názor zaujatý třetím a osmým senátem však zkoumání všech uvedených okolností brání, neboť bez dalšího vede k závěru, že stavební úřad nemůže rozhodnout v obnoveném stavebním řízení jinak, jestliže se nové územní rozhodnutí podle § 94 odst. 5 první věty stavebního zákona nevzdává.

V. Závěr

[26] Vzhledem k tomu, že první senát nesouhlasí se závěry zaujatými třetím a osmým senátem ve shora citovaných rozsudcích, postoupil věc v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Otázka, kterou první senát předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní:

Brání § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona bez dalšího obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení dle aktuálního rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu, který je dostupný na www.nssoud.cz. Účastníci mohou namítnout podjatost soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení nebo od zveřejnění změny rozvrhu práce, již dojde ke změně ve složení rozšířeného senátu.

Ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 7. června 2023

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu