



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobců **a) Ing.L. K., b) Ing. M. K.**, obou bytem v xxx, xxx xxx, obou zastoupených JUDr.Petrem Voříškem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem v Praze 7, Přístavní 321/14, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Jungmannova 35/29, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 11.11.2010, sp.zn.: S-MHMP 554624/2010/OST/Pt

t a k t o :

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobci se žalobou, podanou u Městskému soudu v Praze, domáhali přezkoumání a zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též žalovaného správního úřadu), jímž žalovaný správní úřad zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15, odboru výstavby (dále též stavebního úřadu), ze dne 10.5.2010 a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedenými rozhodnutími tak byla pravomocně zamítnuta žádost žalobců o vydání povolení k předčasnému užívání jedné poloviny stavby rodinného domu, nepodsklepeného, s vestavěnou garáží, o jedné bytové jednotce, žumpy, veřejné části vodovodní přípojky včetně domovních částí přípojek vody, plynu, elektro a splaškové kanalizace do žumpy, včetně připojení vjezdem na přilehlou komunikaci, to vše na pozemku parcelní číslo xxx v katastrálním území Xxx, při ulici Xxx, v Xxx - xxx.

Žalobci v bodě II podané žaloby uvedli, že mají ve svém podílovém spoluvlastnictví nezkolaudovanou stavbu rodinného domu, postavenou na pozemku parc.č. xxx v katastrálním území Xxx. Tato stavba byla zhotovena v souladu se stavebním povolením, vydaným příslušným stavebním úřadem dne 5.11.1993. Stavba dosud není zkolaudována, protože prozatím nebyla provedena kolaudace přístupové komunikace ke stavbě, kterou provádí jiný stavebník. Kolaudační řízení ohledně stavby žalobců dosud nebylo skončeno, naposledy bylo rozhodnutím stavebního úřadu z října 2010 na devadesát dnů ode dne doručení rozhodnutí přerušeno. Stavební úřad totiž zastává názor, že není-li přístupová komunikace zkolaudována, není zabezpečen bezpečný přístup a příjezd k předmětné stavbě a činí tak bez ohledu na faktický stav přístupové komunikace i v případě komunikace, splňující ty nejprísnejší podmínky z hlediska bezpečnosti přístupu. Proto stavební úřad došel k závěru, že přístupová komunikace nesplňuje podmínky, stanovené v obecně závazné vyhlášce č. 26/1999 Sbírky Hlavního města Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl.m.Praze (OTPP), přičemž podle názoru žalobců tento závěr není v napadených rozhodnutích jakkoli odůvodněn, když jsou pouze citována příslušná ustanovení právního předpisu. Žalobcům se nepodařilo uspět ani s návrhem na vydání rozhodnutí o předčasném užívání stavby podle ustanovení § 123 stavebního zákona, avšak žalovaný správní úřad a odvolací úřad napadenými rozhodnutími potvrdily závěr, že předčasné užívání stavby je možné pouze v případě nedokončených staveb.

V bodě III žaloby žalobci vyjádřili přesvědčení, že jak stavební úřad, tak žalovaný odvolací správní úřad nedostatečně a chybně posoudil skutkový stav věci, který následně posoudil nesprávně i po právní stránce. Žalovaný odvolací správní úřad se nedostatečně vypořádal s obsahem odvolání žalobců, vůbec se nezabýval jejich právní argumentací ohledně předvídatelnosti správních rozhodnutí, tj. zásady legitimního očekávání. Žalovaný správní úřad se omezil pouze na konstatování, že by tato zásada měla být dodržována, dále se však nezabýval tím, zda v daném případě nedochází ze strany stavebního úřadu k jejímu porušování. Žalobci shledávají napadené rozhodnutí žalovaného nepřehledným, zmatečným a nepřezkoumatelným, neboť z jeho odůvodnění není patrné, jakými konkrétními úvahami, z nichž žalovaný při hodnocení merita věci učinil své závěry, se vlastně řídil, když se v podstatě omezil na citaci příslušných právních předpisů a následné konstatování svých vlastních závěrů. Žalobci z takto koncipovaného rozhodnutí museli vlastní úvahou dovozovat právní i skutkové posouzení věci žalovaným a již z tohoto důvodu nemůže specifikované rozhodnutí žalovaného odvolacího úřadu obstát.

V bodě č. IV žalobci vyjádřili přesvědčení, že pokud by nezkolaudovaná přístupová komunikace byla důvodem k přerušení kolaudačního řízení jejich stavby samotné, přičemž stavební úřad takto fakticky postupoval, pak tato skutečnost nemůže být v žádném případě důvodem k zamítnutí žádosti žalobců o povolení předčasného užívání stavby. Podle názoru žalobců musí být v tomto směru určující faktický stav příjezdové komunikace, tj. posouzení, zda by povolením k předčasnému užívání stavby nedošlo - i z hlediska napojení stavby na příjezdovou komunikaci a faktického stavu této příjezdové komunikace - k ohrožení bezpečnosti a zdraví osob, zvířat nebo životního prostředí, a nikoliv tedy doposud nevyřešený právní stav ohledně užívání příjezdové komunikace. Ten žalobci nemohou žádným způsobem ovlivnit. Stanovisko žalovaného ohledně nepřípustnosti předčasného užívání stavby s ohledem na její dokončenost je třeba podle názoru žalobců považovat za nesprávné. S ohledem na předmětnou právní úpravu, týkající se užívání staveb, nelze přijmout názor, podle něhož by bylo možné akceptovat stav, kdy řádně zhotovenou stavbu, která je funkčně závislá na stavbě jiné, prováděné odlišným stavebníkem a jejíž průběh tedy nelze nijak

ovlivnit, nelze řádně užívat z důvodu absence autorizace užívání stavby jiného stavebníka ze strany stavebního úřadu. Výklad pojmu „stavba před jejím dokončením“ je nutno vykládat extenzívně v tom smyslu, že se jedná vždy o takovou stavbu, kterou není z nějakého důvodu možné řádně užívat a při posouzení stavby z hlediska její dokončenosti je stavbu nutno hodnotit nejen z pohledu stádia její rozestavěnosti, ale též komplexně z hlediska možnosti jejího využití (bez vytržení z okolního prostředí). Za nedokončenou stavbu, jejíž předčasné užívání může být ze strany stavebního úřadu povoleno, je podle názoru žalobců třeba považovat rovněž i stavbu fakticky dokončenou, o možnosti jejího užívání nebylo ze strany stavebního úřadu definitivně rozhodnuto z důvodu nedokončenosti či absence autorizace užívání stavby jiného stavebníka, na niž je příslušná stavba do určité míry funkčně závislá. Výklad žalovaného je podle názoru žalobců nepřipustný, neboť odporuje účelu předmětné právní úpravy stavebního zákona, základním zásadám řádného výkonu veřejné správy a zakládá rovněž výrazné vybočení ze zákonných mezí základních práv a svobod, garantovaných ústavním pořádkem České republiky.

V pátém žalobním bodě žalobci poukázali na skutečnost, že žalovaný správní úřad ani stavební úřad se nevypořádaly s existencí stavby ve stejné lokalitě v blízkém sousedství, která, ač nemá přístupovou komunikaci ani na úrovni přístupové komunikace ke stavbě žalobců, byla stavebním úřadem řádně zkolaudována. Bylo-li stavebním úřadem vydáno při splnění méně náročných podmínek kolaudační rozhodnutí, pak lze legitimně předpokládat vydání souhlasu s předčasným užíváním stavby i při splnění náročnějších kritérií souhlasu. Žalobci jsou názoru, že k vydání rozhodnutí je třeba správního uvážení, což neznamená, že by správní úřad nebyl ve své úvaze ničím limitován. Podle názoru žalobců je třeba důsledně uplatňovat princip legitimního očekávání a princip důvěry v právo a právní řád jako limit svévole správního úřadu. Adresát veřejné správy sice nemá nárok na to, aby správní úřad rozhodl určitým způsobem, avšak v případě, kdy správní úřad rozhodl určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny následující, stejné a podobné případy při splnění stejných podmínek či náročnějších podmínek rozhodnout stejně. Opačný přístup je v přímém rozporu s ústavně zaručeným principem právní jistoty, s nímž princip legitimního očekávání úzce souvisí.

Žalobci v podané žalobě uzavřeli, že byli nesprávným rozhodnutím žalovaného přímo zkráceni na svých právech tím, že v důsledku chybného procesního postupu žalovaného odvolacího správního úřadu byli přímo zkráceni na svých právech, neboť v případě řádného postupu žalovaného v předchozím správním řízení, tj. za předpokladu řádného vyhodnocení postupu v rámci stavebního řízení ve vztahu k zásadě legitimního očekávání a provedení důkazu ohledáním místa stavby a příjezdové komunikace, by žalovaný nemohl dospět k jinému závěru, než že rozhodnutí stavebního úřadu je třeba zrušit a předčasné užívání stavby povolit.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě ze dne 9.6.2011 vyplývá, že žalovaný správní úřad argumentaci žalobců nepovažuje za právně důvodnou a trvá na tom, že rozhodnutí stavebního úřadu a následně rozhodnutí o odvolání byla vydána v souladu s právními předpisy.

Na vydání povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením není právní nárok (ustanovení § 123 odst.1 stavebního zákona). Stavební úřad tak ani při splnění zákonných podmínek, uvedených v tomto ustanovení, povolení k předčasnému užívání stavby na žádost stavebníka vydat nemusí, svůj postup však musí řádně zdůvodnit.

Stavba předmětné přístupové komunikace byla předmětem vydaného stavebního povolení ze dne 5.11.1993. Dům byl dokončen a manželům K předán v prosinci 2003. Kolaudační řízení, které bylo následně na základě žádosti žalobců zahájeno, bylo rozhodnutím ze dne 21.1.2004 přerušeno, neboť nebyla dořešena komunikace na pozemcích parc.č. xxx a parc.č. xxx, obou v katastrálním území Xxx. Tato komunikace má zajišťovat bezpečný příjezd k rodinnému domu žalobců. Z důvodu realizace přístupové komunikace v rozporu s vydaným stavebním povolením se tato stavba stala předmětem řízení o odstranění stavby, které nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného pravomocně ukončeno. Přístupová komunikace tak nebyla v době podání žádosti a následného řízení o žádosti o povolení předčasného užívání stavby rodinného domu povolena, její užívání by tak bylo zcela jasně v rozporu se stavební zákonem, konkrétně s ustanovením § 119 ve spojení s ustanovením § 190 odst.5 stavebního zákona. Žalobcem namítaná skutečnost, že faktický stav komunikace je zcela vyhovující, je pro daný případ irelevantní, pokud není právně povoleno její užívání.

Vzhledem k tomu, že nedostatečný přístup k rodinnému domu, respektive absence povolené a užívaníschopné přístupové komunikace k domu, znamená rozpor stavby s požadavky na výstavbu, kterým není dodavatel stavby schopen ovlivnit, je zřejmé, že na danou situaci nelze ustanovení § 123 stavebního zákona, tj. předčasné užívání stavby, vůbec vztáhnout a že podmínky pro povolení takového užívání nemohou být v daném případě splněny. Proto žalovaný odvolací správní úřad v odvolání žalobců proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Pokud jde o žalobcem zmíněnou zásadu legitimního očekávání, pak žalovaný má za to, že z obsahu žaloby nevyplývá, že by šlo o dva skutkově shodné či podobné případy, protože přístup k domu č.p. xxx v katastrálním území Xxx není závislý na nepovolené komunikaci, ale je zajištěn tzv. polní cestou, která co do bezpečnosti zdaleka nedosahuje úrovně komunikace k domu žalobců. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí o odvolání uvedenou námitkou, která byla značně nekonkrétní a obecná, blíže nezabýval a omezil se na konstatování, že by uvedená zásada měla být ze strany stavebního úřadu jako příslušného správního úřadu dodržována.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 24.11.2011 zástupce žalobců setrval na podané žalobě, odkázal na její písemné vyhotovení a zdůraznil, že žalobci již po dobu deseti let nemohou užívat dokončenou stavbu. Právní řád nemůže vytvořit takovou situaci, která brání tomu, aby vlastníci nemovitosti nemohli svoji nemovitost užívat, jde o zásah do ústavního práva žalobců. Pro účely vydání rozhodnutí o předčasném povolení užívání stavby je rozhodující stav fakticky, tj. zda předmětná komunikace - z hlediska přístupu a příjezdu bezpečnostní techniky - vyhovuje těmto požadavkům nebo nikoliv a není rozhodující formální stav, který vyslovil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tj. jestli byla tato příjezdová komunikace formálně kolaudována. Žalobci dále namítají, že žalovaný odvolací správní úřad se nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou, v níž žalobci namítali porušení zásady legitimního očekávání. Žalovaný měl podle názoru žalobců posoudit, zda byl tento princip porušen nebo nikoliv.

Zástupkyně žalovaného odkázala v plném rozsahu na písemné vyjádření k podané žalobě a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta, neboť se nejedná o předčasné užívání stavby před jejím dokončením a na takové povolení není právní nárok.

K výslovnému dotazu soudu žalobci sdělili, že přístupová komunikace je postavena na „trošku jiných pozemcích“, než mělo být původně podle stavebního povolení učiněno.

Zástupkyně žalovaného se informovala u stavebního úřadu a zjistila, že řízení o odstranění stavby bylo zahájeno právě proto, že stavba byla provedena jinak, než bylo ve stavebním povolení určeno. Toto řízení dosud není ukončeno, stavebníkem je soukromá společnost, která k výzvě stavebního úřadu postupně dokládá požadované dokumenty. Problém vznikl i tím, že komunikace – snad - měla zasáhnout do cizího pozemku a tudíž bylo nutno jednat o odkoupení tohoto pozemku.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Žalobci Ing.M. K. a Ing.L. K. podali dne 19.10.2009 žádost o dokončení kolaudace rodinného domu na pozemku parc.č. xxx s rozestavěnou budovou bez čísla popisného v katastrálním území Xxx. Vlastníci stavby uvedli, že požádali o dokončení kolaudace stavby rodinného domu, na kterou bylo vydáno dne 21.1.2004 rozhodnutí o přerušení kolaudačního řízení jedné poloviny stavby nepodsklepeného rodinného domu z důvodu, že nebyl zabezpečen bezpečný přístup a příjezd k uvedenému rodinnému domu, který se dá prokázat kolaudačním rozhodnutím pro komunikaci v dané oblasti s rodinnými domy.

Na základě posouzení žádosti stavební úřad oznámil zahájení řízení o návrhu na předčasné užívání nemovitosti, k projednání žádosti současně nařídil ústní jednání, při kterém byl vlastníkům vysvětlen postup při kolaudačním řízení, na základě vydaného stavebního povolení, přičemž stavebník do protokolu o ústním jednání uvedl, že se vyjádří až po doručení rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 10.5.2010, č.j.: 515/2009/OV/JKO, 02008/2010/OV/JKO a 15439/2010/OV/JKO, odbor výstavby Úřadu městské části Praha xxx zamítl žádost žalobců o povolení předčasného užívání jedné poloviny stavby rodinného domu s odůvodněním, že vzhledem k chybějícímu kolaudačnímu rozhodnutí či rozhodnutí o předčasném užívání stavby komunikace, která je zapotřebí k užívání stavby rodinného domu, protože tvoří přístup a příjezd k rodinnému domu, není prokázáno, že stavba nebude ohrožovat bezpečnost zdraví, osob nebo zvířat anebo životní prostředí. Proto při posouzení žádosti o předčasné užívání stavby před jejím úplným dokončením dospěl stavební úřad k závěru, že předložené žádosti vyhovět nelze.

Proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci včasné odvolání ze dne 2.6.2010, v němž namítali - shodně jako v podané žalobě - že pohled stavebního odboru na problematiku řešení žádosti je rozdílný, než pohled na řešení kolaudace domu č.p. xxx v katastrálním území Xxx a důvody, které stavební úřad v napadeném rozhodnutí označil jako důvody pro zamítnutí žádosti, považují žalobci za účelové a více než podivné, protože komunikace je již dva roky ve stavu, ve kterém jí může kdokoli vidět dnes. Je řádně připojena na související komunikaci, na ní jsou připojeny stavby rodinných domů v předmětné ulici a toto připojení bylo při rekonstrukci kanalizace v obci Xxx uděláno jako trvalé, včetně obetonování vodního propustu a připojení živичného povrchu na stávající povrch.

O podaném odvolání žalobců rozhodl žalovaný odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil s tím, že v současné době není pro předmětnou stavbu rodinného domu zřízeno kapacitně vyhovující připojení na pozemní komunikaci, stavba tak nevyhovuje vyhlášce o obecných technických požadavcích na výstavbu a nemůže být zkolaudována. Je zřejmé, že používání pozemku parc.č. xxx a parc.č. xxx v katastrálním území Xxx jako přístupové komunikace

k pozemku odvolatelů by bylo v rozporu se stavebním zákonem, protože se na uvedených pozemcích nachází zmíněná stavba komunikace, která je v současné době předmětem řízení o odstranění stavby a která nebyla dosud ani zkolaudována, ani nebylo povoleno její užívání. Z dikce ustanovení § 123 odst.1 stavebního zákona vyplývá, že stavbu lze předčasně užívat na základě časově omezeného povolení stavebního úřadu, které je vydáno na žádost stavebníka v případě, že stavba ještě není úplně dokončena, avšak její užívání nemůže ohrozit bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat nebo životního prostředí. Z důvodu nedostatečného zabezpečení přístupu a parkování vozů požární techniky a zdravotní služby nemůžou být v daném případě podmínky pro vydání povolení, uvedené v ustanovení § 123 odst. 1 stavebního zákona, splněny a skutečnost, že nezkolaudovaná komunikace je běžně užívána, je v daném případě irelevantní.

O podané žalobě rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24.11.2011, č.j. 11A 7/2011-58, žalobu jako nedůvodnou zamítl a vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Uvedený rozsudek byl k žalobci podané kasační stížnosti zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2013, č.j. 9As 46/2012-36, dostupným na www.nssoud.cz a věc byla městskému soudu vrácena s odůvodněním, že městský soud neposuzoval důvodnost námitky, vztahující se ke stěžovateli tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a nedostatečného vypořádání se s argumentací stěžovatelů. Tato námitka byla vznesena v bodě III. žaloby, kde stěžovatelé mimo jiné uvedli, že se žalovaný správní orgán vůbec nevypořádal s námitkou žalobců týkající se jejich legitimního očekávání a že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného není patrné, jakými konkrétními úvahami se žalovaný řídil, neboť se omezil pouze na citaci příslušných právních předpisů a následné konstatování svých závěrů. Dále Nejvyšší správní soud uložil městskému soudu, aby se v novém rozhodnutí vypořádal s námitkou, týkající se nesouhlasu stěžovatelů se závěrem žalovaného, podle něhož nelze jejich stavbu považovat za nedokončenou. Podle názoru stěžovatelů nelze nedokončenost stavby posuzovat pouze ve smyslu její faktické rozestavěnosti. Za nedokončenou stavbu by měla být považována i stavba, jejímuž řádnému užívání brání okolnosti, které stavebníci nemohou ovlivnit (např. nezkolaudovaná přístupová komunikace jiného stavebníka). Městský soud byl podle názoru NSS povinen se zabývat pojmem stavby *před jejím úplným dokončením*, tedy její nedokončeností, a zdůvodnit, na základě jakých skutečností a právních hledisek považuje stavbu stěžovatelů za stavbu dokončenou, nikoliv pouze bez dalšího odůvodnění konstatovat, že se jedná o nedokončenou stavbu. S uvedeným se měl městský soud vypořádat o to důsledněji, existuje-li v žalobě vyslovená argumentace stěžovatelů, která interpretuje nedokončenost stavby, zcela jinak než žalovaný správní orgán.

Městský soud v Praze je právním názorem, jež byl vyjádřen v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu, vázán (ustanovení § 110 odst.3 zákona č. 150/2001 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.), proto se znovu zabýval důvodností podané žaloby, přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Věc soud posoudil takto:

Žalobci se podanou žalobou domáhali přezkoumání a zrušení rozhodnutí, jímž byla pravomocně zamítnuta jejich žádost o vydání povolení k předčasnému užívání jedné poloviny

stavby rodinného domu včetně příslušenství a přípojek inženýrských sítí, na pozemku parc.č. xxx v katastrálním území Xxx, při ulici Xxx, v Xxx - xxx.

Podle ustanovení § 123 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí. U stavby prováděné dodavatelsky stavebník k žádosti připojí dohodu se zhotovitelem stavby, obsahující jeho souhlas, popřípadě sjednané podmínky předčasného užívání stavby; u ostatních staveb navrhne stavebník podmínky předčasného užívání stavby v žádosti. Účastníkem řízení je stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby. Stavebník k žádosti o předčasné užívání stavby doloží údaje určující polohu definičního bodu stavby a adresního místa^{41a}). Pokud stavební úřad vydá povolení k předčasnému užívání stavby, stavební úřad postupuje obdobně podle ustanovení § 121 odst.2 stavebního zákona. Nejsou-li splněny podmínky podle odstavce 1 pro povolení předčasného užívání stavby, stavební úřad žádost zamítne. Po dokončení stavby se podle okolností postupuje podle ustanovení § 122, popřípadě podle ustanovení § 120 nebo 124 téhož zákona. Náležitosti žádosti o předčasné užívání stavby stanoví prováděcí právní předpis.

Z uvedeného textu právního předpisu vyplývá, že stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí. U stavby prováděné dodavatelsky stavebník k žádosti připojí dohodu se zhotovitelem stavby, obsahující jeho souhlas, případně sjednané podmínky předčasného užívání stavby; u ostatních staveb navrhne stavebník podmínky předčasného užívání stavby v žádosti. Účastníkem řízení je stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby. Nejsou-li splněny podmínky podle ustanovení § 123 stavebního zákona pro povolení předčasného užívání stavby, stavební úřad žádost zamítne. Nová právní úprava zachovává dosavadní institut předčasného užívání stavby v podstatě v nezměněné podobě (viz též ustanovení § 83 zákona č. 50/1976 Sb.), avšak k dosavadním podmínkám, které musí být splněny, aby bylo možné povolit předčasné užívání stavby, byla doplněna podmínka, že takové užívání nesmí ohrožovat bezpečnost a zdraví zvířat ani životní prostředí. Dále je nově stanoveno, že stavebník v žádosti o povolení navrhne podmínky předčasného užívání stavby, pokud nejde o stavbu prováděnou dodavatelsky. U stavby prováděné dodavatelsky tyto podmínky mohou (tzn. nemusí) být součástí dohody mezi stavebníkem a zhotovitelem; tato dohoda musí však vždy obsahovat souhlas zhotovitele s předčasným užíváním stavby. Nově jsou také vymezeni účastníci tohoto řízení, kterými jsou na rozdíl od dosavadní právní úpravy (ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení – správní řád) pouze stavebník, který jako jediný ze tří uvedených subjektů je účastníkem řízení vždy, zhotovitel (pokud je stavba prováděna dodavatelsky) a vlastník stavby (v případě, kdy není zároveň stavebníkem). Na rozdíl od dosavadní právní úpravy nový stavební zákon v tomto ustanovení výslovně stanoví, že v případě, jestliže nebudou splněny podmínky podle odst. 1, stavební úřad žádost o povolení předčasného užívání zamítne. Podle odst. 1 tak bude vydáváno vždy jen povolení k předčasnému užívání a podle tohoto ustanovení rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Městský soud v Praze musel při posuzování důvodnosti jednotlivých žalobních bodů vycházet z toho, že v posuzované věci bylo vedeno správní řízení podle ustanovení § 123 stavebního zákona. Jak již soud výše poznamenal, z tohoto právního ustanovení zcela nepochybně vyplývá, že povolit předčasné užívání stavby je možné pouze v případě, kdy jde o stavbu před jejím úplným dokončením. Tato jednoduchá a zákonem formulovaná podmínka

však v případě stavby žalobců splněna nebyla, žalobci ani netvrdili, že stavba jedné poloviny rodinného domu s příslušenstvím dosud není dokončena a tyto skutečnosti ve svém důsledku znamenají, že žádosti vyhověno být nemohlo.

K uvedenému závěru považuje soud za potřebné poznamenat, že žádost žalobců byla stavebním úřadem a následně i žalovaným odvolacím správním úřadem posouzena podle jejího obsahu a kvalifikována jako žádost o vydání povolení k předčasnému užívání stavby. Jak vyplývá z obsahu spisového materiálu, žalobci proti této právní kvalifikaci své žádosti ničeho nenamítali a netvrdili – ostatně ani v řízení před správním soudem – že vlastní obsah žádosti byl správními úřady posouzen nesprávně a že úmysl žalobců snad byl jiný.

Jak vyplývá z ustanovení § 123 stavebního zákona, stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby i před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby a předčasné užívání neohrožuje bezpečnost a zdraví osob. Stavebník musí k žádosti připojit dohodu se zhotovitelem stavby obsahující sjednané podmínky předčasného užívání. Po dokončení stavby je stavebník nebo budoucí uživatel povinen podat stavebnímu úřadu návrh na kolaudaci stavby. Změna v užívání stavby nemůže být povolena, pokud je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace. Smyslem a účelem prozatímního užívání stavby je ověření jejích funkčních parametrů, zejména v režimu blížícím se předpokládanému trvalému provozu, a tím získání informací pro rozhodnutí o kolaudaci stavby. Prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu je tedy v případech, kde je ho třeba, integrální součástí kolaudačního řízení a předpokladem řádného prozkoumání skutečností významných pro vydání kolaudačního rozhodnutí, proto jej nelze vyčleňovat z kolaudačního řízení. Jedná se o povolení dočasné (předběžné) povahy a podmínky jeho vydání jsou z právního hlediska odlišné od podmínek pro vydání kolaudačního rozhodnutí, což již vyplývá v první řadě z toho, že stavební úřad pouze zkoumá, zda okolnost, že nedošlo k odevzdání a převzetí všech dodávek, nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, zatímco kolaudační rozhodnutí může být vydáno až tehdy, když je stavba nebo její část plně schopna užívání bez omezujících podmínek ve výše uvedeném smyslu. Kolaudační rozhodnutí se vydává v "řádném" správním řízení, v jehož rámci stavební úřad posuzuje řadu skutečností, které v případě povolení k předčasnému užívání nezkoumá, respektive je zkoumá v omezené míře. Z tohoto důvodu nelze souhlasit se názorem žalobců, že podmínky pro vydání obou typů rozhodnutí jsou shodné. I když tomu tak z faktického hlediska může v některých případech být, z právního hlediska se jedná o dvě různá rozhodnutí.

Za této situace nebylo možno žádosti vyhovět právě už jen z toho důvodu, že stavba žalobců nesplňuje předpoklady, formulované ustanovením § 123 stavebního zákona, neboť není stavbou nedokončenou. Soud má proto – k žalobcem uplatněným námitkám – za to, že správní úřady obou stupňů nebyly povinny posuzovat okolnosti, které souvisejí anebo se reálně na místě stavby vyskytují, jako je například posouzení, zda užívání stavby nemůže ohrozit bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat nebo životního prostředí či zda z důvodu nedostatečného zabezpečení přístupu a parkování vozů požární techniky a zdravotní služby nemohou být v daném případě podmínky pro vydání povolení splněny. Rodinný dům žalobců byl dokončen a manželům K. předán v prosinci 2003. Kolaudační řízení, které bylo následně na základě žádosti žalobců zahájeno, bylo rozhodnutím ze dne 21.1.2004 přerušeno, neboť nebyla dořešena komunikace na pozemcích parc.č. xxx a parc.č. xxx, obou v katastrálním území Xxx. Tato komunikace má zajišťovat bezpečný příjezd k rodinnému domu žalobců. Z důvodu realizace přístupové komunikace v rozporu s vydaným stavebním povolením se tato

stavba stala předmětem řízení o odstranění stavby, které nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného pravomocně ukončeno. Přístupová komunikace tak nebyla v době podání žádosti a následného řízení o žádosti o povolení předčasného užívání stavby rodinného domu povolena, její užívání by tak bylo zcela jasně v rozporu se stavební zákonem, konkrétně s ustanovením § 119 ve spojení s ustanovením § 190 odst.5 stavebního zákona.

Důvodnou neshledal městský soud ani žalobní námitku, v níž žalobci poukazovali na porušení zásady tzv. legitimního očekávání v souvislosti s tím, že přístup k domu č.p. xxx v katastrálním území Xxx, který je podle názoru žalobců obdobný jejich situaci, nebyl stavebním úřadem shledán překážkou řádného ukončení kolaudačního řízení.

Princip právní jistoty a také princip legitimního očekávání tvoří jeden ze základních prvků demokratického právního státu, Podstata právní jistoty spočívá v tom, že „každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho právech, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivního práva, bude-li mu v tom někdo neprávem bránit, a zároveň spoléhat na to, že ho stát postihne zákonem předvídanou, a žádnou jinou než předvídanou, sankcí za to, že porušil právní předpis, a konečně na to, že ho nepostihne sankcí, jestliže právní předpis neporušil. Právní jistota spočívá dále v tom, že každý může spoléhat na to, že v podobné věci bude rozhodnuto podobně a v různé věci různě, že o věci bude rozhodovat ten orgán, který je k rozhodování příslušný, že tento orgán rozhodne v zákonném řízení, že rozhodne nestranně atd.“ (Knapp, V., Teorie práva, Praha, C.H.Beck, 1995, s. 205 – 206). Právní jistota tak umožňuje spoléhat se na právo a mít v něj důvěru. Tato důvěra v právo přitom musí být chráněna: „jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v nějaký zákon (respektive v právo vůbec), nemá být v této své důvěře zklamán (...) Ochrana důvěry v právo zahrnuje nejen důvěru v text právního předpisu, jeho výklad, ale i v určitou praxi veřejné moci, která se stává součástí příslušné interpretované právní normy, od níž se odvíjí ochrana důvěry adresátů právních norem v právo“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 12.8.2009, sp. zn. I.ÚS 385/07, bod 19).

K problematice právní jistoty se Ústavní soud vyslovil i v dalších svých rozhodnutích. Poukázat lze např. na nálezn ze dne 11.5.2005, sp. zn. II.ÚS 487/03, podle něhož „Ústavní soud již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddelitelně princip právní jistoty (článek 1 odst.1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky“. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 11.11.2003, sp. zn. IV.ÚS 525/02, pak „každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti v odůvodnění rozsudku ze dne 20.12.2012, č.j. 4Ads 9/2012-37, poukazuje na závěry, uvedené v usnesení ze dne 21.7.2009, č.j. 6Ads 88/2006 – 132, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „právní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“ (bod 82).

Soud dospěl po seznámení se se situací tak, jak je popsána, graficky znázorněna a fotodokumentací doplněna ve spisovém materiálu, k názoru, že situace ohledně domu č.p. xxx je poněkud odlišná, než je situace domu žalobců a princip legitimního očekávání se proto v plné míře neuplatní. Je tomu tak proto, že z dostupných listinných dokladů založených ve správním spisu je zřejmé, že přístup k tomuto domu č.p. xxx zajišťuje polní cesta, tedy přístup k domu č.p. xxx v katastrálním území Xxx není závislý na nepovolené komunikaci, jako je tomu v případě žalobců. Bližší okolnosti kolaudace domu č.p. xxx nebyly žalovanému odvolacímu správnímu úřadu známy, neboť tuto věc meritorně neřešil a ani formulace této odvolací námítky ze strany odvolatelů neumožňovala ani žalovanému v řízení o odvolání, ani soudu v řízení ve věci přezkumu pravomocného rozhodnutí jednoznačně určit, že zcela konkrétní okolnosti obou posuzovaných případů nasvědčují tomu, že by mohlo jít o porušení principu legitimního očekávání vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobci neprokázali ani neosvědčili, že by srovnávané případy vykazovaly zásadní totožnost a proto se soud ztotožnil se závěrem, vysloveným žalovaným správním úřadem v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, totiž že jejich situaci nelze hodnotit jako situaci stejnou či obdobnou.

Na základě výše uvedeného odůvodnění Městský soud v Praze dospěl k závěru, že uplatněné žalobní námítky nejsou důvodné a s ohledem na jejich obsah nebyla u žalobou napadeného rozhodnutí shledána nezákonnost napadeného rozhodnutí v důsledku krácení práv žalobce a protože soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, žalobu podle ustanovení § 78 odst.7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení ve vztahu mezi žalobcem a žalovaným je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když ve sporu neúspěšnému žalobci nepřísluší právo na náhradu nákladů řízení podle jeho výsledku a úspěšnému žalovanému správnímu úřadu žádné prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Z tohoto důvodu soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst.1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s.ř.s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 19.dubna 2013

JUDr. Hana V e b e r o v á , v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: K.