



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Ing. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobce: **M. L.**, zastoupený Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad v Hlinsku**, sídlem Poděbradovo nám. 1, Hlinsko, zastoupený JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem, sídlem AK Horní 6, Havlíčkův Brod, **za účasti:** P. L., zastoupený Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. června 2017 č. j. 52 A 86/2016 - 147

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. června 2017 č. j. 52 A 86/2016 - 147 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Vymezení případu

[1] Městský úřad v Hlinsku jako stavební úřad (dále též „žalovaný“) vydal dne 12. září 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Volnočasové zařízení Medkovy kopce + přípojky inženýrských sítí“ na pozemcích na p. č. X, X, X, X v k. ú. R. u H. (dále bude tato stavba uváděna též pod svým obchodním názvem „Peklo na Čertovině“). Dále povolil dne 27. ledna 2014 (rozhodnutí č. j. Hl 1604/2014/SÚ,

sp. zn. S - SÚ/13/21527/2013) první změnu této stavby před dokončením (šlo zejména o přístavbu rychlého občerstvení se zázemím, vybudování technického zázemí vstupního prostoru a vznik sklepních prostor), přičemž žalobce nevzal za účastníka tohoto řízení. Žalobce jako opomenutý účastník (soused) podal proti rozhodnutí o změně stavby odvolání. U Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) neuspěl, neboť ten tvrdil, že žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech. Proto podal proti rozhodnutí o první změně stavby žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále též „krajský soud“); k jejímu osudu viz níže.

[2] Zatímco řízení před krajským soudem běželo, stavebník ve stavbě pokračoval a odchýlil se při tom od schválené stavební dokumentace ve znění (soudně napadené) první změny stavby, a to zejména tím, že zvýšil počet sociálních zařízení v objektu a změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Na základě jeho žádosti o dodatečné povolení provedených změn vydal žalovaný (tentokrát již za účasti žalobce) dne 16. dubna 2015 rozhodnutí o dodatečném povolení druhé změny stavby před dokončením (rozhodnutí č. j. Hl 5937/2015/SÚ, sp. zn. S - SÚ/13/23841/2014). V tomto rozhodnutí byla charakterizována stavba mimo jiné tak, že *„se uvažuje s maximálně deseti pracovníky volnočasového zařízení a s maximálně padesáti návštěvníky“*. I na základě tohoto omezení žalovaný zamítl námitky žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Odvolání žalobce (a jiných) proti tomuto rozhodnutí bylo krajským úřadem zamítnuto. Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a schopna užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu ze dne 11. prosince 2015 č. j. Hl 24454/2015/SÚ, sp. zn. S - SÚ/13/21865/2015, (dále též „první kolaudační souhlas“) vymezil žalovaný účel užívání stavby Peklo na Čertovině mimo jiné tak, že *„celkový počet okamžitých návštěvníků bude maximálně 50 osob, z toho v prvním, druhém a třetím podzemním podlaží bude současně maximálně 10 osob včetně průvodce“*. Toto omezení navrhl sám stavebník v technické zprávě, jež je součástí stavební dokumentace pro druhou změnu stavby, a vycházela z něj ještě v listopadu 2015 zpráva o požárně bezpečnostním řešení objektu.

[3] V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat písemné požárně bezpečnostní řešení, které vycházelo z navýšení počtu osob v objektu na 199 (s omezením na 20 v podzemních podlažích). Stavebník získal k tomuto řešení souhlasné závazné stanovisko hasičského záchranného sboru ze dne 7. března 2016, přičemž též den se konala kontrolní prohlídka stavby, na níž tuto třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) schválil žalovaný rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V kolaudačním souhlasu č. j. Hl 5123/2016/SÚ, sp. zn. S - SÚ/13/1334/2016, vydaném následujícího dne, tj. 8. března 2016, jenž se týkal, s drobnými výjimkami, celého Pekla na Čertovině, konkrétněji provozu nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně (dále též „druhý kolaudační souhlas“), tak již byl – na rozdíl od prvního kolaudačního souhlasu – vymezen účel užívání stavby tak, že *„celkový počet osob zařízení bude maximálně 199 osob, z toho v 2PP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob“*.

pokračování

[4] Právě proti tomuto druhému kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. března 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u krajského soudu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem; žaloba byla u soudu podána 12. srpna 2016. Nezákonný zásah spatřoval mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. března 2016 nemělo být vydáno postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, neboť šlo o podstatnou změnu stavby, jež se mohla dotknout žalobcových vlastnických práv, a ten tudíž měl být účastníkem řádného stavebního řízení.

[5] Krajský soud mezitím rozsudkem ze dne 5. května 2016 č. j. 52 A 63/2015 - 75 rozhodl o předchozí žalobě týkající se první změny stavby před dokončením a vrátil věc krajskému úřadu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně první změnou stavby dotčen, a to z důvodu možných emisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu „široké veřejnosti“, zápachu, prašnosti a emisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení, či z nárůstu počtu příjíždějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. srpna 2016 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. ledna 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.

[6] Dne 7. června 2017 rozhodl krajský soud též o žalobě směřující proti výše citovanému druhému kolaudačnímu souhlasu, a to rozsudkem označeným v záhlaví. Dal žalobci i tentokrát za pravdu, z obdobných důvodů jako ve svém prvním rozsudku, a napadený kolaudační souhlas prohlásil ve výroku I svého rozsudku za nezákonný zásah. Ve výroku II však krajský soud zamítl žalobcův návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a stejně tak ve výroku III svého rozsudku zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil (postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jak žalobce navrhoval). Poukázal přitom – ve stručnosti – na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel 1“) i osoba zúčastněná na řízení, tj. stavebník (stěžovatel 2) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnosti.

[8] Žalobce napadl pouze výroky II a III rozsudku krajského soudu. Namítal, že je nesprávný, nedostatečně odůvodněný a nepodložený důkazy závěr krajského soudu, podle něž stavebník nabyt práva z kolaudačního souhlasu v dobré víře a jeho zrušením by mu vznikla újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě, jež by vznikla žalobci nebo veřejnému zájmu. Ohledně nároků na tento typ úvahy odkázal obdobně na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 160/2010 - 32, který se týkal rozhodování správního orgánu v přezkumném řízení. Konkrétně pak uvedl, že stavebník nemohl být v dobré víře, neboť z předchozích řízení (zejména z řízení o druhé změně stavby před dokončením) mu muselo být zřejmé, že žalobce má právo být účastníkem řízení, v němž se měla

kapacita stavby při budoucím užívání navýšit více než trojnásobně. Stavebníkova újma může být toliko ekonomická, zatímco kolaudační souhlas, který umožnil, aby se v Pekle na Čertovině vystřídalo denně téměř 200 osob, má výrazné dopady na kvalitu života žalobce a dalších sousedů (hluk a prašnost z vyššího množství aut, odpadky rozhazované po okolí neukázněnými návštěvníky). Konečně se žalobce též ohradil proti tomu, že by snad bránil svá práva pozdě. Údaj o počtu návštěvníků, který předložil na jednání krajského soudu, pochází totiž z roku 2016, nikoliv 2013, jak mylně uvádí soud v napadeném rozsudku (k tomu žalobce přiložil kopii zápisu z ústního jednání před krajským soudem). Naopak postup stavebníka vůči sousedům byl podle žalobce vždy bezohledný až mstivý.

[9] Osoba zúčastněná na řízení (stavebník a provozovatel stavby Peklo na Čertovině, dále též „stěžovatel 2“ nebo „stavebník“) napadla naproti tomu výrok I rozsudku krajského soudu, jímž krajský soud prohlásil (druhý) kolaudační souhlas k jeho stavbě za nezákonný zásah. V první řadě stavebník navrhl, aby nyní rozhodující šestý senát předložil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázky, zda měl skutečně žalobce využít pro napadení kolaudačního souhlasu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Stavebník si byl sice vědom, že rozšířený senát už k tomuto závěru dospěl ve svém usnesení č. j. 2 As 86/2010 - 76 ze dne 18. září 2012, domníval se však, že nabízí silné argumenty, aby rozšířený senát svůj názor revidoval. Stavebníkovou motivací byl fakt, že zákonnost zásahu přezkoumávají správní soudy podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí, jak vyplývá z § 87 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tudíž soud musí například přihlížet i k tomu, že v průběhu řízení bylo podmiňující rozhodnutí pro vydání kolaudačního souhlasu zrušeno, což však stavební úřad, který kolaudační souhlas vydal, nemohl nikterak předvídat, a neměl tudíž jinou možnost, než kolaudační souhlas vydat. Jeho postup je přesto *ex post* označen za nezákonný. Oproti tomu při posuzování žaloby proti rozhodnutí by správní soud musel vycházet z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je podle stavebníka v případě souhlasů vydávaných podle stavebního zákona správnější.

[10] Pro případ, že by jeho návrhu šestý senát nevyhověl, předložil stavebník dále argumentaci, proč měla být žaloba odmítnuta jako opožděná. Napadený kolaudační souhlas byl vydán 8. března 2016. Žalobci běžela pro jeho napadení subjektivní lhůta dvou měsíců od doby, kdy se o zásahu dozvěděl, přičemž podle stavebníka se o zásahu musel dozvědět již dne 9. března 2016, kdy žalobce započal s užíváním stavby podle kolaudačního souhlasu, a tím začal údajně, podle tvrzení samotného žalobce, zasahovat do jeho práv. Přesto žalobce podal žalobu až dne 12. srpna 2016, tudíž opožděně. Krajský soud se s touto argumentací vypořádal pouze v jednom, poměrně stručném odstavci, tudíž podle stěžovatele nepřezkoumatelně.

[11] Konečně ve třetím bodě stavebník namítal, že žalobce brojil tzv. zásahovou žalobou nikoliv proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. března 2016, nýbrž fakticky proti jeho podmiňujícímu rozhodnutí, tj. proti povolení změny stavby před dokončením ze dne 7. března 2016 oznámenému zápisem do stavebního deníku. Jestliže krajský soud na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumal i touto žalobou

pokračování

nenapadené rozhodnutí a na základě jeho údajných vad kolaudační souhlas označil za nezákonný, pak překročil svou pravomoc. Žalobce mohl rozhodnutí o změně stavby před dokončením napadnout samostatně, a to příslušnou žalobou proti rozhodnutí (stavebník poukázal v této souvislosti též na judikaturu zdejšího soudu, podle níž má žaloba proti rozhodnutí přednost před ostatními žalobními typy). Jestliže žalobce o své vůli tohoto práva nevyužil, je nutno vycházet z presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí a soud takové rozhodnutí nemohl, a to ani v odůvodnění svého rozhodnutí týkajícího se věcně kolaudačního souhlasu, prohlásit za nezákonné. Soud tak vlastně sanoval to, že žalobce nevyužil prostředků nápravy, které mu právo dává. *Ad absurdum* by tak mohl žalobce třeba i záměrně odkládat napadení změny stavby před dokončením až do doby vydání kolaudačního souhlasu.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasačním stížnostem zcela ztotožnil s argumentací stavebníka, přičemž výroky II a III napadeného rozsudku považuje za správné. Nad rámec argumentů stavebníka uvedl pouze tolik, že žalobci nic nebránilo v tom, aby uplatnil řádné opravné prostředky už v řízení o dodatečném povolení stavby, místo toho však vyvinul aktivitu k ochraně svých práv až v době, kdy už stavební úřad rozhodoval o změně stavby před dokončením.

III. Rozhodnutí rozšířeného senátu a další postup v řízení

[13] Šestý senát předložil věc rozšířenému senátu. Důvody jsou podrobně vyloženy v předkládacím usnesení ze dne 5. června 2018 č. j. 6 As 211/2017 - 67, a stranám jsou tudíž známy. Šestý senát předložil rozšířenému senátu k posouzení následující otázky:

1. Jaký prostředek soudní ochrany má žalobce k dispozici, jestliže stavební úřad v rozporu se zákonem rozhodne o povolení změny stavby před dokončením rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným zápisem do stavebního deníku (nyní § 118 odst. 6 stavebního zákona), aniž by o tom žalobce jako potenciálně dotčenou osobu zpravil, a na užívání takto změněné stavby následně vydá kolaudační souhlas? Má žalobce podat proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. (resp. má nejprve jako opomenutý účastník vyvolat odvolací řízení s argumentem, že mělo být vedeno za jeho účasti řádné stavební řízení o změně stavby před dokončením, a teprve v případě zamítnutí odvolání krajským úřadem podat žalobu proti jeho rozhodnutí) nebo má napadnout žalobou kolaudační souhlas, a v této žalobě uplatňovat námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením provedeného zápisem do stavebního deníku [jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ve věcech *Domy ve Špindlerově Mlýně* (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015 č. j. 1 As 11/2015 - 50 a ze dne 1. července 2015 č. j. 1 As 10/2015 - 50)]?
2. Jsou i za současné právní úpravy uplatnitelné závěry rozšířeného senátu přijaté v usnesení *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv* (usnesení ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS), podle nichž souhlasy vydávané

dle zákona č. 183/2006 Sb., zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. s tím, že soudní ochrana proti nim je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona? Pokud ano, jakým způsobem má být zajištěna faktická účinnost soudní ochrany v posuzovaném případě (a jemu podobných)?

3. Brání ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. správním soudům v tom, aby při projednávání žaloby proti rozhodnutí zohlednily zrušení předcházejícího řetězího se rozhodnutí, jehož existence byla podmínkou pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí? Pokud ano, jaký účinný prostředek soudní ochrany má žalobce v takové situaci k dispozici ve vztahu k oběma řetězíím se rozhodnutím?

[14] Na otázku č. 2 odpověděl rozšířený senát v jiné věci, a to konkrétně usnesením ze dne 17. září 2019 č. j. 1 As 436/2017 - 43 (dále jen „*usnesení Souhlasy II*“). Svůj názor na otázky č. 1 a 3 pak rozšířený senát vyjevil v usnesení ze dne 22. října 2019 č. j. 6 As 211/2017 - 88, vydaném v nyní projednávané věci (dále jen „*usnesení Řetězení správních aktů*“). Odpovědi rozšířeného senátu na položené otázky znějí následovně (pro jejich podrobné odůvodnění odkazuje Nejvyšší správní soud na citovaná usnesení):

1. Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
2. Souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
3. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Po vydání usnesení rozšířeného senátu *Řetězení správních aktů* se na Nejvyšší správní soud obrátil stěžovatel 2 (stavebník) s apelem, aby soud zvážil ekonomické důsledky, které by pro stěžovatele mělo případné zrušení druhého kolaudačního souhlasu, který získal zákonným způsobem a na jehož základě nyní Peklo na Čertovině provozuje.

[16] Na základě tohoto vyjádření a i s ohledem na dobu, jež v důsledku rozhodování rozšířeného senátu od podání kasačních stížností uplynula, vyzval předseda senátu účastníky řízení, aby sdělili, zda na podaných kasačních stížnostech trvají (zda je nevezmou zpět, v důsledku čehož by řízení o kasačních stížnostech bylo zastaveno a napadený rozsudek krajského soudu by zůstal nedotčen), a jaké je jejich stanovisko k dalšímu postupu v řízení po rozhodnutí rozšířeného senátu.

[17] Stěžovatel 1 (žalobce) stručně sdělil, že na podané kasační stížnosti trvá, jelikož k žádné mimosoudní dohodě mezi stranami nedošlo.

pokračování

[18] I stěžovatel 2 (osoba zúčastněná) na své kasační stížnosti setrval a vyjádřil se v tom smyslu, že žalobce ve své žalobě vůbec nenapadal rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, jež mělo formu zápisu ve stavebním deníku, a navíc proti tomuto rozhodnutí nebrojil ani řádným opravným prostředkem ve správním řízení. Dále upozornil, že první změnu stavby před dokončením soud zrušil jen pro opomenutí některých účastníků řízení (mj. i současného žalobce), ale v dalších řízeních, jež se k objektu vztahovala, byl již okruh účastníků vymezen dostatečně široce a prokázalo se v nich, že stavba jako celek nemá negativní vliv na okolí a nezasahuje do práv vlastníků sousedních nemovitostí. Konečně stěžovatel 2 uvedl, že při přezkumu kolaudačního souhlasu (přičemž jedině tento přezkum by mohl být výsledkem úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu podle dosavadní judikatury) by správní orgán musel vzít v úvahu újmu vzniklou jeho zrušením stavebníkovi, který na základě souhlasu nabyl v dobré víře právo stavbu užívat, a musel by ji poměřovat s újmou vzniklou kolaudačním souhlasem jiným účastníkům řízení či veřejnému zájmu. Obdobné posouzení je podle něj nyní povinen učinit správní soud, i kdyby nově přezkoumával kolaudační souhlas v režimu žaloby proti správnímu rozhodnutí. V této souvislosti stavebník upozornil, že zrušením druhého kolaudačního souhlasu by přišel o jediný podklad, na základě kterého nyní provozuje významnou část stavby Peklo na Čertovině, musel by objekt uzavřít, propustit zaměstnance atd. Po zrušení první změny stavby před dokončením totiž nyní probíhá řízení o jejím dodatečném povolení, které není až doposud skončeno.

IV. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[19] Šestý senát Nejvyššího správního soudu posuzoval nejprve (předběžně již před předložením věci rozšířenému senátu) splnění podmínek řízení před krajským soudem, zejména včasnost žaloby, která byla předmětem kasačních námitek stěžovatele 2. Krajský soud stručně, avšak jasně a srozumitelně vysvětlil ve svém rozsudku, že lhůta pro podání žaloby začala běžet teprve poté, co se žalobce dozvěděl o vydání kolaudačního souhlasu ze dne 8. března 2016. K tomu došlo až doručením vyjádření žalovaného ze dne 22. června 2016, jímž žalovaný odpovídal na žalobcův podnět týkající se užívání stavby Peklo na Čertovině. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Ačkoliv účinky užívání stavby mohly začít skutečně žalobce zasahovat v užívání jeho sousední nemovitosti již brzy po vydání kolaudačního souhlasu, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení, dokud se žalobce nedozvěděl o existenci tohoto správního aktu, nemohl si být jist, zda stavebník neužívá stavbu bez potřebného úředního povolení, případně v rozporu s ním. Teprve když se seznámil s informací, že užívání stavby v daném rozsahu se zakládá na kolaudačním souhlasu, který vydal v březnu 2016 žalovaný stavební úřad, se o tomto zásahu dozvěděl ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Je totiž nutno si uvědomit, že žalobce se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nedomáhá ochrany proti stavebníkovi, nýbrž proti správnímu orgánu, tj. stavebnímu úřadu. Podstatné tedy vždy bude to, kdy se dozvěděl o konání či opomenutí, jehož se měl dopustit žalovaný správní orgán (srov. k tomu obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2013 č. j. 4 Aps 1/2013 - 25, ze dne 27. února 2014 č. j. 9 Aps 15/2013 - 59, č. 3033/2014 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015 č. j. 7 As 107/2014 - 53, č. 3334/2016 Sb. NSS). Kasační námitka

stěžovatele 2 vytýkající krajskému soudu, že pominul opožděnost žaloby, tedy důvodná není.

[20] Dále se musí šestý senát Nejvyššího správního soudu zabývat otázkou, v jakém rozsahu, po usneseních rozšířeného senátu *Souhlasy II* a *Řetězení správních aktů* a vrácení věci k rozhodnutí šestému senátu, je vlastně rozsudek krajského soudu napaden, resp. v jakém rozsahu a pro jaké otázky je jeho kasační přezkum nadále otevřen. Nutno připomenout, že žalobce (stěžovatel 1) napadl toliko výroky II a III rozsudku krajského soudu; výrok I rozsudku krajského soudu pominul, neboť mu tímto deklaratorním výrokem v souladu s tehdejší judikaturou krajský soud vyhověl a prohlásil napadený kolaudační souhlas za nezákonný zásah. Výrok I rozsudku krajského soudu však napadla osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel 2, stavebník), tvrdivši, že žaloba měla být – za předpokladu změny judikatury rozšířeným senátem – posouzena v režimu žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Na své kasační stížnosti, k výslovnému dotazu předsedy senátu, stavebník setrval i po rozhodnutí rozšířeného senátu.

[21] Za této procesní situace je nutno považovat rozsudek krajského soudu za napadený v celém rozsahu (ve sjednocení obou kasačních stížností), tedy v celém rozsahu původní žaloby. Ačkoli žalobce sám proti výslednému posouzení napadeného kolaudačního souhlasu jako nezákonného zásahu nic nenamítal, a ani v žalobě netvrdil, že má být považován za rozhodnutí a posouzen v režimu žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., otevření přezkumu rozsudku krajského soudu v celém rozsahu včetně výroku I vede k nutnosti plně uplatnit závěr rozšířeného senátu, podle něhož má kasační soud z moci úřední přihlédnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v tom, že kolaudační souhlas byl krajským soudem posouzen v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (bod [34] usnesení *Souhlasy II*), nikoli jako rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.

[22] Nyní k vlastnímu posouzení kasačních stížností. Žalobce napadl v dané věci kolaudační souhlas, a to žalobou proti nezákonnému zásahu. V žalobě poukazoval též na jemu předcházející změnu stavby před dokončením provedenou zápisem ve stavebním deníku. Podle tehdejší judikatury zvolil žalobce správný prostředek soudní obrany, neboť souhlasy vydávané podle stavebního zákona se napadaly žalobou proti nezákonnému zásahu a v rámci ní měl mít soud možnost posoudit i zákonnost rozhodnutí o změně stavby před dokončením jakožto podmiňujícího správního aktu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015 č. j. 1 As 11/2015 - 50 a ze dne 1. července 2015 č. j. 1 As 10/2015 - 50 ve věcech *Domy ve Špindlerově Mlýně*). Výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu *Souhlasy II* nicméně došlo k zásadnímu judikatornímu obratu (v tomto případě byl dokonce překonán názor samotného rozšířeného senátu). Rozšířený senát našel, že souhlasy podle stavebního zákona je třeba napadat žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Z usnesení rozšířeného senátu *Řetězení správních aktů* pak vyplývá, že samostatnou žalobou proti rozhodnutí je třeba napadnout též podmiňující správní akt (zde rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením), přičemž jeho zrušení pro nezákonnost může následně vést i ke zrušení navazujícího správního aktu (zde druhého kolaudačního souhlasu). Krajský soud by tedy podle této nové judikatury nemohl žalobě na ochranu před

pokračování

nezákonným zásahem podané proti kolaudačnímu souhlasu vyhovět a prohlásit kolaudační zásah za nezákonný, *nota bene* na základě nezákonnosti předchozího rozhodnutí o změně stavby před dokončením (v tomto směru Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli 2). Na druhou stranu, hlavním důvodem ke změně náhledu rozšířeného senátu na povahu souhlasů podle stavebního zákona byla neúčinnost právní ochrany poskytované prostřednictvím zásahové žaloby, což se projevilo i v tomto konkrétním případě ve výrocích, kterými krajský soud zamítl návrhy, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu a aby žalovanému přikázal nezákonný kolaudační souhlas zrušit. Z tohoto pohledu je tedy důvodná kasační stížnost stěžovatele 1.

[23] V usnesení *Souhlasy II* rozšířený senát uvedl, že „revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobcům, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudů na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“ Totožná pravidla musí podle názoru šestého senátu platit v případě změny judikatury ve věci soudní obrany proti řetězícím se rozhodnutím, resp. proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením provedené formou zápisu do stavebního deníku.

[24] Ačkoliv tedy postup krajského soudu v dané věci byl v souladu s tehdy platnou judikaturou, v zájmu ochrany procesních práv žalobce a jeho práva na přístup soudu nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než vyhodnotit kasační stížnosti jako důvodné a podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. napadený rozsudek zrušit, a to – s ohledem na důvody vyložené výše v bodě [21] – v celém rozsahu a vrátit věc Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích.

[25] Krajský soud, jsa vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, poučí žalobce o tom, jaký žalobní typ je podle zákona a stávající judikatury určen k napadení rozhodnutí o změně stavby před dokončením a na něj navazujícího kolaudačního souhlasu (k poučovací povinnosti soudu srov. usnesení *Souhlasy II*, bod [35]). Teprve až bude zřejmé, zda žalobce přistoupí k úpravě své žaloby a jak, se bude moci krajský soud zabývat případnými námitkami osoby zúčastněné, jež vznesla v průběhu kasačního řízení. Zejména bude muset posoudit, zda žalobce fakticky směřoval svou původní (zásahovou) žalobu i vůči podmiňujícímu rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením, a zda má tudíž pro jeho napadení zachování lhůtu, popř. zda je napadá jako podkladový úkon ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Dále si bude muset krajský soud ujasnit, zda mohl žalobce uplatnit proti tomuto úkonu řádný opravný prostředek, jenž by byl povinen před podáním žaloby vyčerpat, nebo zda – při jeho absenci – se naopak tento typ rozhodnutí napadá správní žalobou přímo. Teprve v rámci věcného hodnocení upravené žaloby (resp. obou žalob) by pak bylo třeba zkoumat, zda je dán důvod ke zrušení rozhodnutí pro nezákonnost jak u třetí změny stavby před dokončením, tak u kolaudačního souhlasu, a jakou roli může hrát v úvahách soudu ochrana práv stavebníka nabytých v dobré víře v právní moc napadených rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[26] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu