



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **obec Mrač**, se sídlem Mrač 14, zastoupena Mgr. Kateřinou Janstovou, advokátkou se sídlem Vinohradská 404/19, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Benešov**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov, zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. K.**, zastoupen doc. JUDr. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017 - 123,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017 - 123, **se zrušuje.**
- II. Kolaudační souhlas vydaný Městským úřadem Benešov ze dne 23. 6. 2017, č. j. MUBN/46169/2017/VÝST, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 29 250 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně Mgr. Kateřiny Janstové, advokátky.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal k žádosti osoby zúčastněné na řízení (stavebníka) dne 29. 3. 2016 rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, kterým schválil umístění přístavby a nástavby rodinného domu č. p. X za účelem změny užívání na komunitní dům seniorů (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. X, parc. č. X a X, vše v katastrálním území Mrač, a současně stanovil podmínky pro umístění stavby (dále též „společné rozhodnutí“). Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 28. 6. 2016 zamítl odvolání proti tomuto rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil. Dne 12. 9. 2016 učinil žalovaný do spisu záznam změny stavby před jejím dokončením (dle § 118 odst. 6 stavebního zákona) č. 1/2016, ve kterém uvedl, že rozhodnutím na místě při kontrolní prohlídce dne 9. 9. 2016 schválil změnu nyní posuzované stavby v následujícím rozsahu: *„všechny staticky poškozené stěny stávajícího rodinného domu č. p. 18 budou odstraněny včetně základů a budou obnoveny ve stejném rozsahu ze zdiva s obdobnými mechanickými a tepelně technickými parametry (projektová dokumentace změny stavby před dokončením z 09/2016)“*.

[2] Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo dne 13. 10. 2016 rozhodnutí, kterým v rámci přezkumného řízení zrušilo rozhodnutí krajského úřadu o odvolání proti společnému rozhodnutí a vrátilo mu věc zpět. Osoba zúčastněná na řízení pak podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, který Ministryně pro místní rozvoj (dále jen „ministryně“) rozhodnutím ze dne ze dne 15. 6. 2017 zamítla. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 7. 2017.

[3] Žalovaný vydal stavebníkovi – osobě zúčastněné na řízení – dne 23. 6. 2017 kolaudační souhlas č. j. MUBN/46169/2017/VÝST ke stavbě.

[4] Žalobkyně pak podala ke krajskému soudu žalobu, ve které se domáhala určení, že zásah žalovaného v podobě tohoto kolaudačního souhlasu je nezákonný, a dále navrhovala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejích práv tím, že mu uloží, aby kolaudační souhlas zrušil. Namítala, že kolaudační souhlas neměl být vůbec vydán a že nesplňuje podmínky stanovené v § 119 odst. 2 stavebního zákona. V době jeho vydání totiž již existovalo rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj, kterým bylo v rámci přezkumného řízení zrušeno společné rozhodnutí ze dne 29. 3. 2016, na něž napadený kolaudační souhlas navazoval, a též rozhodnutí ministryně ze dne 15. 6. 2017 o rozkladu, které toto zrušující rozhodnutí potvrdilo (byť toto rozhodnutí nabylo právní moci až 10. 7. 2017). Žalobkyně dále v řízení před krajským soudem v replice k vyjádření žalovaného namítala, že osoba zúčastněná na řízení společné rozhodnutí nerespektovala, neboť neprovedla přístavbu a nástavbu původního rodinného domu č. p. 18, nýbrž jej strhla a na jeho místě postavila zcela novou stavbu. Tento postup nebylo možné zhojit ani žádostí o změnu stavby před dokončením ze dne 8. 9. 2016, které žalovaný vyhověl, neboť o změnu stavby je třeba požádat předtím, než je provedena, nikoliv až poté.

II. Rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud žalobu nepovažoval za důvodnou a zamítl ji. Dospěl totiž k závěru, že v posuzované věci byly dány podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu, neboť

zde existovalo pravomocné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení ze dne 29. 3. 2016. Na právní moci tohoto rozhodnutí nemělo žádný vliv, že bylo předmětem přezkumného řízení, neboť rozhodnutí je zrušeno až v okamžiku, kdy nabude právní moci zrušující rozhodnutí v přezkumném řízení, resp. kdy nabude právní moci na ně navazující rozhodnutí, jímž se ruší samotné územní a stavební rozhodnutí. V posuzované věci bylo rozhodnutí o rozkladu vydáno dne 15. 6. 2017, avšak právní moci nabylo až 10. 7. 2017. Teprve k tomuto datu se tedy otevřelo odvolací řízení, čímž společné rozhodnutí ze dne 29. 3. 2016 přestalo být pravomocné. Za daných okolností tak bylo povinností žalovaného, pokud dospěl k závěru, že jsou pro to dány podmínky, kolaudační souhlas vydat, neboť k pozdějšímu rozhodnutí nemohl přihlížet.

[6] Žalovaný se rovněž podle krajského soudu při vydání kolaudačního souhlasu nedopustil pochybení, která by měla vliv na jeho zákonnost. Žalobkyně uplatnila v žalobě námitky směřující *de facto* proti rozhodnutím vydaným ve společném územním a stavebním řízení, které nemohou zapříčinit nezákonnost kolaudačního souhlasu vydaného na základě rozhodnutí vydaných v předcházejícím řízení. Vady společného územního a stavebního řízení, resp. rozhodnutí, které bylo v tomto řízení vydáno, nemohou bez dalšího znamenat, že postup žalovaného, který vydal před zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení kolaudační souhlas, byl nezákonným zásahem do právní sféry žalobkyně.

[7] Dále krajský soud konstatoval, že žalovaný se při vydání rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením ze dne 9. 9. 2016 dopustil řady vad, které mohly způsobit jeho nezákonnost, nikoliv však jeho nicotnost. Přezkum zákonnosti tohoto rozhodnutí však nebyl předmětem tohoto soudního řízení. Z tvrzení žalobkyně přitom neplyne, že by některý z potenciálně opominutých účastníků brojil proti tomuto rozhodnutí odvoláním, tím méně to, že by toto rozhodnutí bylo následně zrušeno. Z hlediska presumpce správnosti pravomocných správních aktů je proto třeba pokládat rozhodnutí žalovaného o změně stavby před jejím dokončením ze dne 9. 9. 2016 za zákonné.

III. Shrnutí argumentace kasační stížnosti

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka nejprve soudu vytkla, že v rozporu s § 34 s. ř. s. znemožnil uplatnění práv osob zúčastněných na řízení. Uvedené ustanovení předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě sám ihned neoznačí. V podání ze dne 13. 12. 2017 stěžovatelka označila jako osoby zúčastněné na řízení společnosti Oberbank AG pobočka Česká republika a Oberbank AG, které jsou vedeny jako zástavní věřitelé k pozemkům stavby. Vzhledem k tomu, že se v posuzované věci jedná o řízení o užívacím právu ke stavbě, která pozbyla již jak územní rozhodnutí, tak stavební povolení, mohou být uvedené osoby napadeným rozsudkem přímo dotčeny ve svých právech. Krajský soud však přiznal právo osoby zúčastněné na řízení pouze J. K. Obesláni s výzvou byli pak jen vybraní účastníci podle

neznámého klíče, neseznatelného z odůvodnění rozsudku. Nejvyšší správní soud by proto měl zkoumat, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Dále stěžovatelka brojila proti nezákonnosti kolaudačního souhlasu. Uvedla, že osoba zúčastněná na řízení dne 7. 9. 2016 dokončila demoliční práce na předmětné stavbě (tuto skutečnost stěžovatelka dokládala fotografiemi, které měly dokumentovat probíhající demolici, a čestnými prohlášeními svědků). Vzhledem ke konstantní judikatuře (viz rozsudky NS ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 22 Cdo 764/2011, či ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, nebo rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015 – 55) tak došlo k zániku stavby jako věci ve smyslu práva. Stavební činnost, která měla být provedena na základě společného rozhodnutí upravujícího nástavbu a přístavbu rodinného domu č. p. 18 tak jak v právním, tak ve faktickém smyslu nejpozději od 7. 9. 2016 nebylo možné provést. V důsledku zániku stavby pak došlo *ex lege* k zániku společného rozhodnutí (jde totiž o rozhodnutí *in rem*), a žalovaný tak při vydání kolaudačního souhlasu nemohl naplnit zákonné podmínky dle § 119 odst. 2 stavebního zákona, konkrétně ověření toho, jestli byla stavba provedena v souladu se společným rozhodnutím. Jelikož zanikla stavba, na kterou bylo vázáno provedení jejích změn (§ 2 odst. 5 stavebního zákona), tak zaniklo i právo stavebníka takové změny dokončené stavby podle společného rozhodnutí provést. Nic na tom nemůže změnit ani vydané rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením, neboť je zjevně nezákonné, vydané hrubě nesprávným úředním postupem, a stavební zákon neumožňuje, aby na jeho základě došlo k umístění zcela nové stavby (to je možno pouze územním rozhodnutím).

[11] Faktický postup osoby zúčastněné na řízení při realizaci stavby a správně právní kroky žalovaného byly vedeny účelovou snahou obcházet ustanovení stavebního zákona, což vedlo až k realizaci černé stavby a vydání nezákonného kolaudačního souhlasu. Úvaha soudu uvedená v odst. 46 napadeného rozsudku, kde soud označil postup žalovaného při rozhodnutí o změně stavby za vadný a velmi sporný, aniž by z toho vyvodil příslušné právní závěry, je zcela nepřezkoumatelná. Následná úvaha soudu (odst. 47), že rozhodnutí o změně stavby požívá presumpci správnosti, nemůže mít žádný vliv na skutečnost, že odstraněním původní stavby, ke kterému nepochybně došlo, způsobuje zánik práv ze společného rozhodnutí (resp. stavební povolení pro přístavbu a nástavbu rodinného domu č. p. X). Krajský soud rozhodl v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 - 50, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015 - 50, odst. 36). Stěžovatelka krajskému soudu vytkla, že sice neprovedl důkaz předloženými fotografiemi odstranění původní stavby rodinného domu č. p. X z důvodu, že datum fotografií není vygenerované fotoaparátem, ale ani se nepokusil důkaz provést pomocí výslechu svědků, resp. autora fotografií, přestože bylo nařízeno ústní jednání ve věci. Napadený rozsudek je tedy nepřezkoumatelný, protože soud se s okolnostmi ohledně demolice stavby nijak nevypořádal. Rovněž žalovaný vydal kolaudační souhlas v rozporu s obsahem spisu (stěžovatelka již dne 29. 9. 2016 podala žalovanému podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, kterým do spisu založila fotodokumentaci demolice stavby). Celkově se odůvodnění napadeného rozsudku ohledně nezákonnosti napadeného kolaudačního souhlasu omezují na obecná konstatování, bez náznaku vlastních hodnotících úvah.

[12] I pokud by bylo možné zhojit zánik společného rozhodnutí prostřednictvím rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením (což stěžovatelka odmítá), žalovaný porušil při jeho vydávání takové množství zákonných ustanovení, že jej lze považovat za nicotné (§ 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), a to z následujících důvodů: toto rozhodnutí je právně a fakticky neuskutečnitelné (není možno takto měnit původní společné rozhodnutí, které zaniklo demolicí stavby), tímto rozhodnutím nelze legalizovat změnu již provedenou (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 – 101), v důsledku tohoto rozhodnutí fakticky došlo k umístění zcela nové stavby, nebyly splněny podmínky podle § 118 odst. 6 stavebního zákona.

IV. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[13] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou. Z kasační argumentace nevyplývá, jak by případné opominutí stěžovatelkou tvrzených osob zúčastněných na řízení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Tyto osoby navíc vůbec nesplňují podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný dále poznamenal, že žalobní důvody vymezené v žalobě ze dne 21. 8. 2017 (tj. řádně a včas uplatněné) jsou zcela odlišné od důvodů uplatňovaných v kasační stížnosti, která je vystavěna v zásadě toliko na právním názoru stěžovatele o neplatnosti rozhodnutí o změně stavby, popř. o zániku společného rozhodnutí v důsledku údajného zániku stavby. Tyto důvody uplatnila žalobkyně až v replice, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Soud navíc vypořádal námitky ohledně tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o změně stavby správně. Argumentace stěžovatelky spočívající v zániku společného rozhodnutí v důsledku zániku stavby je dle žalovaného ryze účelová a přepjatě formalistická. Je patrné, že stěžovatelka brojí zejména proti rozhodnutím vydaným v územním a stavebním řízení, což není v rámci žaloby směřující proti kolaudačnímu souhlasu na místě, a zároveň usiluje o odstranění stavby. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v době vydání kolaudačního souhlasu byly splněny všechny podmínky pro jeho vydání, zejména pravomocné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, a stavba byla realizována v souladu s tímto společným rozhodnutím. Stěžovatelka se nemůže domáhat účasti dalších osob zúčastněných na řízení, neboť k tomu není aktivně legitimována. Kolaudační souhlas se týká existující stavby, jejíž provedení bylo povoleno pravomocným stavebním povolením a schválenými změnami stavby před dokončením. Subjektivní veřejná práva stěžovatelky tak nebyla ani nemohla být nijak dotčena. Předmětem přezkumu nemůže být rozhodnutí o změně stavby před dokončením, neboť to nebylo předmětem zásahové žaloby. Posuzovat důsledky pozdějšího zrušení stavebního povolení soudy nepřislušelo. Osoba zúčastněná na řízení tedy navrhla zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

V. Vyjádření účastníků a osoby zúčastněné na řízení po vydání usnesení rozšířeného senátu

[15] Po vydání usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, ve věci *Souhlasy II*, a ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, č. 3948/2019 Sb. NSS ve věci *Peklo na Čertovině*, které mohly mít vliv na nyní

posuzovanou věc, dal Nejvyšší správní soud účastníkům řízení a osobě zúčastněné na řízení možnost se k závěrům přijatým rozšířeným senátem vyjádřit.

[16] Stěžovatelka s ohledem na nové judikатурní závěry uvedla, že Nejvyšší správní soud by měl napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť byla splněna podmínka, že další řízení může vést k jinému rozhodnutí ve věci samé (viz usnesení ve věci *Souhlasy II*, odst. 34), a to s ohledem na závěry usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*. Krajský soud by tak měl v dalším řízení zejména přihlídnout k absenci podmiňujícího rozhodnutí (tj. společného rozhodnutí), z něhož stěžovatelka dovozovala nezákonnost napadeného kolaudačního souhlasu.

[17] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k závěrům uvedených usnesení rozšířeného senátu nevyjádřili.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Pro posouzení kasační stížnosti jsou podstatné přelomové závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát ve svých výše uvedených usneseních ve věci *Souhlasy II* a *Peklo na Čertovině*. Proto se soud zabýval tím, jaký mají tyto závěry vliv na nyní posuzovanou věc.

[21] V usnesení *Souhlasy II* rozšířený senát revidoval svou předchozí judikaturu (zejména své usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci *Kopřivnická vzorkovna*) a dospěl k závěru, že souhlasy vydané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona jsou soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Konkrétně rozšířený senát v odstavcích 33 a 34 svého usnesení uvedl:

„[S]oudní ochrana poskytovaná proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nesplňuje požadavky vyplývající z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Účinná soudní ochrana naopak může být poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí. S tímto řešením koresponduje i skutečná povaha souhlasů. Ačkoli totiž souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana.

Povaze těchto souhlasů rovněž lépe vyhovuje retrospektivní povaha soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů zakotvená pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 s. ř. s., jakož i projednací a koncentrační zásada obsažená v § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 větě druhé s. ř. s.

Tato revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odeprána 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. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl v řízení o zásahové žalobě. Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak uvedeno výše (zvýraznění doplněno).

[22] V posuzované věci stěžovatelka v souladu s tehdy platnou a ustálenou judikaturou brojila proti kolaudačnímu souhlasu žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Stejně k žalobě přistoupil také krajský soud, který žalobu projednal v souladu s § 82 a násl. s. ř. s. S ohledem na výše uvedené závěry rozšířeného senátu je tedy nutno konstatovat, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle Nejvyššího správního soudu však skutečnost, že krajský soud posuzoval napadený kolaudační souhlas jako případný nezákonný zásah žalovaného a nikoliv jako rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., nemohla vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že považuje kolaudační souhlas za jednorázový zásah žalovaného (byť s trvajícím důsledky), a proto je třeba jeho zákonnost, resp. naplnění zákonných podmínek při jeho vydání, posuzovat podle skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání zásahu (viz odst. 33 napadeného rozsudku), nikoliv ke dni rozhodnutí soudu (jak stanovuje § 87 odst. 1 s. ř. s.). Postupoval tedy stejně jako v případě, že by projednával žalobu proti rozhodnutí, a vycházel tak z pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal všechny námitky směřující proti nezákonnosti kolaudačního souhlasu, které však neshledal důvodné. Na závěr krajského soudu, že byly naplněny zákonné podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu ve smyslu § 119 odst. 2 stavebního zákona, tak nemělo vliv, že soud projednal žalobu jako žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, a nikoliv jako žalobu proti rozhodnutí.

[23] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by v posuzované věci bylo namíste napadený rozsudek zrušit s tím, aby krajský soud stěžovatelku (žalobkyni) poučil o tom, že zvolila nesprávný žalobní typ a vyzval ji k úpravě žaloby. Samotná skutečnost, že krajský

soud projednal žalobu jako zásahovou, totiž neměla vliv na jeho rozhodnutí ve věci. Rozsudek krajského soudu je však nutno zrušit pro jeho nezákonnost, jak bude dále rozvedeno.

[24] Kasační soud při přezkumu rozhodnutí krajského soudu neshledal ani jiné vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Nepřisvědčil tak námitce stěžovatelky, dle které krajský soud znemožnil stěžovatelkou zmíněným osobám uplatnění práv osob zúčastněných na řízení.

[25] Podle § 34 ods. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby „*kteřé byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*“. Navrhovatel je přitom povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Stěžovatelka nicméně správně uvedla, že i přes navrhovatelovu povinnost předpokládá § 34 odst. 2 s. ř. s. aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Je-li z napadeného rozhodnutí zřejmé, že subjekt splňuje materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení (viz § 34 odst. 1 s. ř. s.), ale takový subjekt není v návrhu na zahájení řízení uveden, soud je přesto povinen tento subjekt vyzvat k tomu, aby oznámil, zda do řízení vstupuje. Jestliže pak krajský soud nevyrozumí o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval materiální podmínku pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, zatíží takové řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 74/2013 - 48).

[26] Nejvyšší správní soud však pochybení krajského soudu v tomto ohledu neshledal. Neztotožnil se totiž s argumentací stěžovatelky, že by jí označené osoby jako zástavní věřitelé k pozemkům stavby mohly splňovat materiální podmínku pro přiznání osoby zúčastněné na řízení, resp., že by mohly být v důsledku vydání kolaudačního souhlasu, případně jeho zrušení soudem, přímo dotčeny ve svých veřejných subjektivních právech a povinnostech. Ani stěžovatelka toto dotčení nijak blíže nespecifikovala. Krajský soud rovněž nebyl povinen v odůvodnění svého rozsudku jakkoliv vysvětlovat, proč neshledal, že by tyto osoby mohly mít postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

[27] Základem argumentace stěžovatelky směřující proti napadenému kolaudačnímu souhlasu je, že nebyly naplněny podmínky pro jeho vydání dle § 119 odst. 2 stavebního zákona v důsledku zániku, resp. neexistence pravomocného společného rozhodnutí – rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení ze dne 29. 3. 2016. Tento stav přitom dle jejího názoru nemohlo napravit rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením zaznamenané do správního spisu dne 12. 9. 2016, které nadto stěžovatelka považovala za nicotné. V žalobě stěžovatelka odůvodňovala neexistenci společného rozhodnutí jeho zrušením v přezkumném řízení (byť s vědomím toho, že rozhodnutí ministryně o zamítnutí rozkladu proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj nabylo právní moci až po vydání kolaudačního souhlasu), v kasační stížnosti tuto námitku

rozvedla tak, že k zániku společného rozhodnutí došlo již údajnou demolicí stavby dne 7. 9. 2016.

[28] Pro posouzení otázky, zda měl krajský soud vzít v žalobě proti kolaudačnímu souhlasu v potaz pozdější zrušení společného rozhodnutí, na které napadený kolaudační souhlas navazoval, jsou zásadní závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ve věci *Peklo na Čertovině*. Rozšířený senát zde konstatoval, že 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. Konkrétně v odst. 35 až 37 tohoto usnesení uvedl:

*„Rozšířený senát tedy, veden shora uvedenými úvahami a nutností zajištění účinnosti ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy v souladu s ústavními imperativy v plné jurisdikci, musel přistoupit ke změně dosavadní judikatury vztahující se k zohlednitelnosti zrušení podmiňujícího aktu při soudním přezkumu podmíněného aktu při jejich řetězení dle § 75 odst. 1 s. ř. s. **Právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení.** Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna (zvýraznění doplněno).*

Pokud bylo žalobou napadeno podmiňující rozhodnutí, soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí zpravidla vyčká na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, aby z něj mohl ve svém rozhodnutí vyjít (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), popř. dle povahy věci může i řízení o obou žalobách spojit ke společnému projednání (§ 39 s. ř. s.). Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného. Lze rovněž připomenout, že rozšířený senát již v minulosti připustil dodatečné uplatnění některých vad rozhodnutí správního orgánu, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a žalobce o těchto důvodech bez svého zavinění nemohl v žalobní lhůtě vědět (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, Aqua Servis). Takto je tedy otevřena možnost „dodatečného“ uplatnění žalobní námítky, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po uplynutí žalobní lhůty.

V žádném případě však aplikace této zásady nemůže vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí byly samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně předmětu řízení o podmiňujícím

rozhodnutí (aniž by je žalobce namítal v žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí), a aby tak byla prolamována koncentrace stanovená v příslušných ustanoveních stavebního zákona.“

[29] V posuzované věci je zřejmé, že společné rozhodnutí – rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení – je rozhodnutím podmiňujícím vydání napadeného kolaudačního souhlasu. Podle § 119 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017, „[s]tavební úřad při uvádění stavby do užívání zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nabrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu“. Pokud tedy rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení neexistuje (bylo zrušeno), není možné kolaudační souhlas vydat.

[30] Ze spisové dokumentace je patrné, že společné rozhodnutí bylo zrušeno v přezkumném řízení, a to ke dni 10. 7. 2017, kdy nabylo právní moci rozhodnutí ministryně o rozkladu proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj. Ve světle výše uvedených závěrů rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině* je tak nutno konstatovat, že krajský soud měl k žalobní námitce zrušení společného rozhodnutí (jako rozhodnutí podmiňujícího) zohlednit, nehledě na to, že k němu došlo až po vydání přezkoumávaného kolaudačního souhlasu (tj. podmíněného rozhodnutí). Pokud by tedy krajský soud postupoval v souladu se závěry rozšířeného senátu, musel by dospět k závěru o nezákonnosti napadeného kolaudačního souhlasu, neboť ten zjevně nemůže splňovat podmínky stanovené ve výše citovaném § 119 odst. 2 stavebního zákona, jestliže došlo ke zrušení společného rozhodnutí. Nemůže totiž deklarovat soulad stavby s rozhodnutím o umístění stavby a stavebním povolením, které není pravomocné.

[31] Nejvyšší správní soud tak přisvědčuje námitce stěžovatelky týkající se nezákonnosti kolaudačního souhlasu z důvodu neexistence pravomocného společného rozhodnutí. Nutno ovšem přisvědčit žalovanému, že stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti rozvíjela jiným směrem než v žalobě, pokud vázala okamžik zániku společného rozhodnutí k okamžiku údajné demolice předmětné stavby, a nikoliv ke zrušení tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení. Nicméně ve svém vyjádření k závěrům rozšířeného senátu tuto námitku, právě i s ohledem na sjednocení judikatury v této otázce, upřesnila tak, že krajský soud měl zohlednit zrušení společného rozhodnutí v přezkumném řízení, a z toho důvodu považovat napadený kolaudační zásah za nezákonný.

[32] Pro úplnost soud uvádí, že argumentaci stěžovatelky spočívající v zániku společného rozhodnutí v důsledku demolice stavby nelze nepřisvědčit. Z namítané judikatury ani ze stavebního zákona totiž nevyplývá, že by demolicí stavby při provádění její nástavby a přístavby (jak tomu bylo dle tvrzení stěžovatelky v posuzovaném případě) ze zákona automaticky došlo ke zrušení rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení k této stavbě. V takovém případě nicméně dochází k provádění stavby v rozporu s veřejnoprávním povolením a úřad by tak zcela jistě neměl dospět k závěru o souladu stavby s příslušným povolením a vydat kolaudační souhlas. V posuzované věci je nadto nutno konstatovat, že otázka demolice stavby nebyla v řízení před krajským soudem

vyjasněna. Rozsudek však v tomto ohledu není nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se touto otázkou neopomněl zabývat, nýbrž ji považoval za nepodstatnou, protože dle něj bylo nutno vycházet z toho, že v době vydání kolaudačního souhlasu existovalo pravomocné společné rozhodnutí a změny na stavbě byly schváleny rozhodnutím o změně stavby před jejím dokončením zaznamenaným ve spisu, které požívá presumpce správnosti. Otázku demolice stavby nepovažuje pro posouzení věci za podstatnou ani Nejvyšší správní soud, neboť pro rozhodnutí věci bylo zásadní zrušení společného rozhodnutí, coby rozhodnutí podmiňujícího vydání kolaudačního souhlasu, v přezkumném řízení, které je dostatečným důvodem pro vyslovení nezákonnosti napadeného kolaudačního souhlasu.

[33] Dále stěžovatelka brojila proti závěru krajského soudu týkajícímu se deklarované presumpce zákonnosti rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením zaznamenaného ve stavebním deníku dne 12. 9. 2016. Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí s žalovaným, že by tato kasační námitka byla nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka sice uplatnila námitku směřující proti tomuto rozhodnutí až po uplynutí lhůty k podání žaloby (v replice ze dne 13. 12. 2017), nicméně krajský soud se k této otázce vyjadřoval, a stěžovatelka tak v kasační stížnosti reagovala na jeho závěry. Pokud však Nejvyšší správní soud výše uzavřel, že měl krajský soud při posuzování zákonnosti kolaudačního souhlasu zohlednit zrušení společného rozhodnutí, je již otázka zákonnosti rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením nadbytečná, neboť toto rozhodnutí nemůže samo o sobě být dostatečným podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu. Stěžovatelce však nelze přisvědčit v tom, že by rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením bylo nicotné. K tomu soud připomíná, že za nicotný ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je třeba považovat správní akt, jenž trpí natolik intenzivní a závažnou vadou, že v jejím důsledku dochází k faktické neexistenci samotného správního aktu (viz nálezy ÚS ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09, srov. též např. rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 Afs 148/2007 - 53). Stěžovatelkou uváděné vady tohoto rozhodnutí mohou způsobit jeho nezákonnost, nikoliv však nicotnost.

[34] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje, že dle závěrů usnesení rozšířeného senátu ve věci *Peklo na Čertovině* představuje povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ochrany proti tomuto rozhodnutí se tedy lze domáhat samostatnou žalobou proti tomuto rozhodnutí.

VII. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení napadeného kolaudačního souhlasu pro jeho nezákonnost (z důvodu zrušení podmiňujícího rozhodnutí, tj. rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení v přezkumném řízení), rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takto může soud postupovat i bez návrhu stěžovatelky. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem

vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[36] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatelku; naopak žalovaný měl v řízení zájem na zachování napadeného kolaudačního souhlasu.

[37] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč a v odměně advokátky. Odměna advokátky zahrnuje čtyři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účasti na soudním jednání [§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 4 x 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokátky v řízení před krajským soudem tak činí 13 600 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 15.600 Kč.

[38] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokátky, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby [sepsání kasační stížnosti a sepsání vyjádření, § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 2 x 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokátky tak činí 6.800 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 11.800 Kč.

[39] Žalovaný je proto povinen stěžovatelce uhradit náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 29 250 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně stěžovatelky Mgr. Kateřiny Janstové, advokátky.

[40] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ze stejného důvodu nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů ani v řízení před krajským soudem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

OPRAVNÉ USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedkyní senátu JUDr. Lenkou Kaniovou v právní věci žalobkyně: **obec Mrač**, se sídlem Mrač 14, zastoupena Mgr. Kateřinou Janstovou, advokátkou se sídlem Vinohradská 404/19, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Benešov**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov, zastoupen Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. K.**, zastoupen doc. JUDr. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 45 A 118/2017 – 123,

t a k t o :

Bod 37 odůvodnění rozsudku zní:

Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč a v odměně advokátky. Odměna advokátky zahrnuje pět úkonů právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání návrhu na vydání předběžného opatření, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účasti na soudním jednání [§ 11 odst. 1 písm. a), d), g), a § 11 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 4 x 3.100 Kč a 1 x 1.550 [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokátky v řízení před krajským soudem tak činí 15.450 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 17.450 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 11. 2. 2020, č. j. 1 As 156/2018 – 52, rozhodl Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti žalobkyně.

Podáním ze dne 20. 2. 2020 upozornil žalovaný na chybné odůvodnění ohledně výpočtu nákladů řízení a navrhl, aby soud vydal v této věci opravné usnesení.

V daném případě došlo ke zřejmé nesprávnosti v odůvodnění písemného vyhotovení rozsudku tím, že v bodě 37 bylo při výpočtu odměny advokátky nedopatřením opominuto vyjádření jednoho úkonu právní služby učiněného před krajským soudem, a to sepsání návrhu na vydání předběžného opatření. V celkové částce nákladů řízení v bodě 39 rozsudku přitom byl tento úkon správně zohledněn.

Podle § 54 odst. 4 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) opraví předseda senátu v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zřejmé nesprávnosti.

V souladu s citovaným ustanovením ve spojení s § 120 s. ř. s. předsedkyně senátu opravila zřejmou nesprávnost v chybném znění bodu 37 odůvodnění.

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

V Brně dne 26. února 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu