



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **CrossCafe Hradec Králové s. r. o.**, Ledecká 2207/19, Plzeň, zastoupené advokátkou JUDr. Ivou Horoškovou, Žižkova 52, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2019, čj. KUKHK-14694/UP/2018/Kd, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 2. 2021, čj. 30 A 67/2019-50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje síť kaváren, kterou zamýšlela rozšířit o provozovnu pro motoristy v Koutníkově ulici v Hradci Králové na místě původního objektu čerpací stanice. Žalobkyně získala pro stavbu, označenou jako „*Nová stavba kiosku a stavební úpravy spojené se změnou užívání stávajícího kiosku za účelem vzniku občerstvení CrossCafe Drive jako stavby dočasné s dobou trvání do 1. 5. 2026, ulice Koutníkova, Hradec Králové*“, na pozemku parcelního čísla st. 766 v katastrálním území Plotiště nad Labem společný územní a stavební souhlas. Po dokončení stavby požádala o vydání kolaudačního souhlasu. Magistrát města Hradec Králové (stavební úřad) však kolaudační souhlas nevydal a namísto toho rozhodl o zákazu užívání stavby.

[2] Proti rozhodnutí o zákazu užívání stavby podala žalobkyně odvolání, které krajský úřad zamítl nyní napadeným rozhodnutím. Zákaz užívání stavby byl odůvodněn dodatečným stanoviskem Policie ČR, které si stavební úřad vyžádal v kolaudačním řízení.

Policie ČR označila napojení stavby na komunikaci I/35 za nevyhovující z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. Dalším důvodem pro zákaz užívání stavby byla skutečnost, že stavební úřad v průběhu kolaudačního řízení zrušil v přezkumném řízení společný souhlas. Proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení žalobkyně podala odvolání, které žalovaný zamítl. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 20. 1. 2021, čj. 30 A 62/2019-78, zrušil rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, protože ve věci rozhodovaly věcně nepřislušné správní orgány. V důsledku toho společný souhlas „obživil“, a stal se tak opět účinným.

[3] Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci zákazu užívání stavby se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu zamítl. Krajský soud připustil, že ve věci nastalo pochybení v řízení o vydání společného souhlasu. Záměr totiž měl být vyhodnocen tak, že jde o stavbu vyžadující konání územního řízení, v jehož rámci by bylo nutné předložit závazné stanovisko Ministerstva dopravy a stanovisko Policie ČR. Postup stavebního úřadu a žalovaného v řízení o vydání kolaudačního souhlasu, který spočíval ve vyžádání si dalších podkladů, mj. (nezávazného) stanoviska Policie ČR, však podle soudu nebyl překročením pravomoci. Podle krajského soudu žalovaný rovněž správně přihlédl ke skutečnosti, že v době jeho rozhodování byl společný souhlas zrušen, neboť tím pádem již nebylo možné posoudit splnění podmínek ve smyslu § 119 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2017. Nebylo tedy možné zkoumat, zda byla stavba provedena v souladu s rozhodnutím o umístění stavby nebo jiným aktem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolení stavby, neboť takový akt již neexistoval. Ani zrušení rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení rozsudkem krajského soudu čj. 30 A 62/2019-78 (a v jeho důsledku „obživnutí“ společného souhlasu) podle krajského soudu nemění nic na tom, že skutečné provedení a užívání stavby neodpovídá podmínkám vyjádřeným v § 119 odst. 2 stavebního zákona.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítá, že správní orgány zakázaly užívat stavbu na podkladě nezávazného stanoviska Policie ČR, které stavební úřad obstaral teprve pro účel kolaudace. Stanovisko bylo vydáno jako nesouhlasné kvůli negativnímu dopadu stavby na bezpečnost a plynulost silničního provozu, konkrétně pro rozpor s § 13 vyhlášky č. 104/1997 Sb. Podle něj musí být stavba připojena pomocí odbočovacího a připojovacího pruhu. Policie ČR založila stanovisko na řešení dopravní situace v okolí stavby, které však nebylo předmětem povolovacího procesu. Pravomoc stavebního úřadu při kolaudaci stavby se podle stěžovatelky týká výlučně skutečného provedení povolené stavby. Stavební úřad v kolaudačním řízení nemůže nahrazovat, doplňovat či napravovat povolovací řízení nebo v jejich rámci vydaná rozhodnutí. Jiný postup je překročením pravomoci stavebního úřadu v kolaudačním řízení a porušením zásady zákazu zneužití pravomoci. Stěžovatelka dodala, že obsahem rozhodnutí o zákazu užívání stavby musí být konstatování závad, které brání bezpečnému užívání stavby. Stavebník současně musí mít objektivní možnost odstranit takto vytknuté nedostatky, a to v rámci vydaných povolení a na jejich podkladě. Stavební úřad ale stěžovatelce v rozhodnutí o zákazu užívání stavby nevytkl žádné konkrétní nedostatky, které by měla či mohla odstranit.

pokračování

[5] Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem krajského soudu, podle něhož musel stavební úřad zkoumat, zda jsou splněny podmínky podle § 119 odst. 2 stavebního zákona. V rámci kolaudace nelze napravovat nedostatky povolení stavby. Pravomoc stavebního úřadu je omezena na hodnocení skutečného provedení stavby a způsobu užívání v mezích vydaných povolení. Stěžovatelka připomněla, že pro vydání kolaudačního souhlasu stavebník opatří podle § 122 odst. 1 stavebního zákona závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy. Nezávazná stanoviska zákon nevyžaduje. Policie ČR navíc není dotčeným orgánem s pravomocí vydat závazné stanovisko při povolování dané stavby. Podle stěžovatelky nemůže nastat situace, kdy stavba nebude bez viny stavebníka zkolaudována. Při splnění zákonných podmínek má stavebník na vydání kolaudačního souhlasu právní nárok. Nemůže obstat stav, kdy bude za zákonný považován jak společný souhlas, tak současně zákaz užívání stavby.

[6] Druhá kasační námitka souvisí s tím, že správní orgány založily napadená správní rozhodnutí na skutečnosti, že v průběhu kolaudace byl v přezkumném řízení zrušen vydaný společný souhlas. V důsledku rozsudku čj. 30 A 62/2019-78 byla postavena na jisto platnost společného souhlasu. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na sdělení žalovaného, v němž konstatoval uplynutí lhůt pro další vedení přezkumného řízení. Odkázala také na rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2020, čj. 1 As 156/2018-52, z něhož plyne, že soud k námitce zohlední zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu; tuto námitku lze uplatnit i po uplynutí koncentrační lhůty. Stěžovatelka si je současně vědoma, že obživení společného souhlasu nemůže samo o sobě vést ke zrušení zákazu užívání stavby.

[7] Podle stěžovatelky není správný ani závěr krajského soudu, že se ocitá na začátku kolaudačního procesu. Stále existuje zákaz užívání stavby, který obsahuje výhrady ke stavbě, které nelze na podkladě společného souhlasu odstranit. Stěžovatelka se tak nachází v situaci, v níž by musela zahájit nové územní a stavební řízení zahrnující komplexní dopravní řešení.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením krajského soudu.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] NSS v této věci posuzuje situaci, v níž vedle sebe stojí jak (v důsledku rušícího rozsudku) obživlý společný územní a stavební souhlas, tak rozhodnutí o zákazu užívání stavby, které bylo vydáno místo požadovaného kolaudačního souhlasu.

[11] Podle § 119 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, *stavební 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. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.*

[12] Podle § 122 odst. 4 věty první stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, *jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor s podmínkami § 119 odst. 2, stavební úřad kolaudační souhlas nevydává a rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže; účastníkem řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě budoucí uživatel stavby.*

[13] NSS souhlasí se stěžovatelkou v tom, že stavební úřad nemůže v rámci kolaudačního řízení doplňovat či napravovat vady povolenacích řízení nebo v nich vydaných rozhodnutí (souhlasů). Současně ale platí, že zjistí-li stavební úřad nedostatky svědčící o tom, že provedení stavby nebo její užívání může ohrožovat mj. život, veřejné zdraví, bezpečnost nebo jiné zákonem chráněné hodnoty, kolaudační rozhodnutí či souhlas nevydává a naopak užívání stavby zakáže. Na tom nic nemění skutečnost, že stavební úřad se o nedostacích stavby, které brání její kolaudaci, dozví z *nezávazného* stanoviska správního orgánu, od kterého se teoreticky může s řádným odůvodněním odchýlit.

[14] Stavební úřad i žalovaný založili rozhodnutí o zákazu užívání stavby především na informacích plynoucích z nesouhlasného stanoviska Policie ČR. Podle něj může skutečné provedení stavby a její užívání ohrozit bezpečnost a plynulost provozu, případně též životy a zdraví osob. Stavba totiž postrádá odpovídající dopravní napojení. Stanovisko v této souvislosti zmiňuje chybějící odbočovací a připojovací pruh, nedostatečnou kapacitu plochy pro vozidla čekající na odbavení či parkovací stání a nevyhovující uspořádání chodníků. Stavební úřad ani žalovaný nepopírají, že stanovisko nemá závaznou povahu. Přesto se jedná o jeden z podkladů pro posouzení věci, který vydal orgán kompetentní v oblasti, v níž správní orgány na úseku územního plánování a stavebního řádu nedisponují potřebnou odborností. Pro stavební úřad i žalovaného proto stanovisko představuje zdroj relevantních informací a podklad, který považovali za nutné zohlednit při rozhodování o kolaudaci. Nezávazná povaha stanoviska, stejně jako jeho obstarání až ve fázi kolaudace, nejsou způsobilé zpochybnit věcný závěr, že posuzovaná stavba odporuje požadavku na bezpečnost a plynulost provozu. Právě z důvodu negativního vlivu stavby na bezpečnost a plynulost silničního provozu byl společný souhlas v přezkumném řízení zrušen.

[15] Zrušení společného souhlasu v přezkumném řízení, k němuž došlo v průběhu odvolacího řízení ve věci zákazu užívání stavby, žalovaný zohlednil v napadeném rozhodnutí. Stavební úřad v přezkumném řízení konstatoval, že projektant stavbu řádně neposoudil z hlediska řešení dopravy ve vztahu k příslušným právním předpisům, a nebyly proto naplněny požadavky § 76 odst. 1 stavebního zákona z hlediska ochrany důležitých zájmů (bezpečnost a plynulost silničního provozu). Důvodem pro zrušení rozhodnutí byla skutečnost, že vydáním společného souhlasu ke stavebnímu záměru byl porušen § 90 písm. c) stavebního zákona, který souvisí s § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. V přezkumném řízení tak vyšlo najevo, že není řešeno napojení na komunikaci. Pro stavbu mělo být vedeno územní řízení podle § 90 písm. d) stavebního zákona, tj. nestačil pouhý společný souhlas jako zjednodušená forma

pokračování

povolení. Rozsudkem čj. 30 A 62/2019-78 ale krajský soud obě rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení zrušil. Ve věci totiž rozhodovaly věcně nepřislušné správní orgány.

[16] Součástí procesu kolaudace je nejen posouzení souladu skutečného provedení stavby s vydaným povolovacím aktem, ale také posouzení souladu stavby s požadavky § 119 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad nemohl přehlédnout nedostatky stavby související s bezpečností jejího užívání s odůvodněním, že jeho pravomoc se omezuje na posouzení skutečného provedení stavby a způsobu užívání v mezích vydaných povolení. Restriktivní výklad rozsahu pravomoci stavebního úřadu v rámci kolaudace, který zastává stěžovatelka, by měl za následek, že úřad by mohl (například právě v důsledku dřívějšího pochybení při povolování stavby) vydat kolaudační souhlas či rozhodnutí i pro stavbu, která by zjevně ohrožovala třeba veřejné zdraví nebo životní prostředí. Takový výklad rozsahu pravomoci stavebního úřadu je nepřijatelný, neboť přímo odporuje § 119 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad totiž zahrnuje nejen posuzování souladu stavby s příslušnými povolovacími akty, závaznými i nezávaznými stanovisky a obecnými požadavky na výstavbu, ale stejně tak i vliv skutečného provedení stavby nebo jejího užívání na zákonem chráněné statky. Za tímto účelem si stavební úřad může vyžádat mj. stanoviska jiných správních orgánů, které jsou nadány potřebnou odborností. Jinak řečeno, pravomoc stavebního úřadu v kolaudačním procesu (v širším slova smyslu) se neomezuje na mechanické porovnání skutečného provedení stavby s povolovacími akty. Námitka, podle níž stavební úřad v rámci kolaudace překročil svou pravomoc, proto není důvodná.

[17] K námitce týkající se obživnutí společného souhlasu během řízení před krajským soudem lze uvést následující. Podle NSS nepřichází v úvahu obdobné užití závěrů rozsudku čj. 1 As 156/2018-52, podle něhož soud při přezkumu podmíněného rozhodnutí k námitce zohlední změnu či zrušení podmiňujícího rozhodnutí (shodně též usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS). Situace, která nastala ve stěžovatelčině věci, se totiž v podstatných rysech liší. Zrušen totiž nebyl nepříznivý podmiňující akt, nýbrž z důvodu procesních pochybení správních orgánů dodatečně obživil podmiňující akt pro stěžovatelku příznivý. Nejde tedy o případ, kdy by krajský soud byl povinen dostát požadavku na odstranění autoritativně zjištěné nezákonnosti podmiňujícího aktu, který vyplývá z práva účastníka řízení na spravedlivý proces. NSS navíc připomíná, že v době vydání rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu užívání stavby stále existoval společný souhlas; zrušen byl až během odvolacího řízení. Zrušení společného souhlasu je podpůrným argumentem, který navíc použil pouze žalovaný v napadeném rozhodnutí. Obživnutí společného souhlasu v době, kdy probíhalo řízení před krajským soudem ve věci zákazu užívání stavby, proto nezakládá výjimku z pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s.

[18] Stěžovatelka dále namítá, že jí stavební úřad v rozhodnutí o zákazu užívání stavby nevytkl žádné konkrétní nedostatky, které by mohla na podkladu vydaného společného souhlasu odstranit. NSS se v tomto směru ztotožňuje s posouzením krajského soudu, podle něhož nedostatky plynou z obsahu rozhodnutí o zákazu užívání stavby i z napadeného rozhodnutí. Zjištěný nedostatek přitom nemusí být vždy objektivně odstranitelný. Závěr krajského soudu, že se stěžovatelka „v zásadě ocitá na začátku kolaudačního procesu“, je ale třeba – ve shodě s námitkou stěžovatelky – korigovat. Netrpí-li stavba z formálního

hlediska vytýkanými nedostatky, není ve stávající situaci co napravovat. Stěžovatelce je tedy třeba přisvědčit v tom, že je namístě zahájit nový povolovací proces v té podobě, ve které měl v souladu se zákonem původně proběhnout. Nepřesné posouzení krajského soudu nicméně nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud ani NSS přitom nepopírají, že stavební úřad chybně vyhodnotil záměr jako stavbu, pro kterou není nutné konat územní řízení. Toto pochybení nelze vyčítat stěžovatelce, ale zároveň od něj při kolaudaci nelze odhlédnout s tvrzením, že jej stěžovatelka nezavinila, a proto není relevantní. Pouze pro úplnost NSS podotýká, že stěžovatelce jsou k dispozici alespoň prostředky občanskoprávní povahy, jejichž prostřednictvím se případně může domáhat náhrady způsobené újmy.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 14. března 2023

Zdeněk Kühn  
předseda senátu