



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. V. S.**, zast. Mgr. Andrejem Lokajíčkem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Plzeň 3**, se sídlem sady Pětatřicátníků 20/7, Plzeň, zast. Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) HURPEZ spol. s r. o.**, se sídlem Chvojová 72/1, Plzeň, zast. Mgr. Tomášem Ajglem, advokátem se sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň, **II) Ing. A. P.**, **III) M. Š.**, **IV) MUDr. M. D.**, a **V) Š. P.**, osoby zúčastněné na řízení **II), IV) a V)** zast. Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti kolaudačnímu souhlasu žalovaného ze dne 16. 6. 2022, čj. UMO3/25632/22, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2023, čj. 55 A 66/2022-208,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2023, čj. 55 A 66/2022-208, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zejména tím, zda zrušení dodatečného stavebního povolení jako podmiňujícího rozhodnutí způsobuje nezákonnost žalobou napadeného kolaudačního souhlasu jako rozhodnutí podmíněného, a to s ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, *Peklo na Čertovině*.

[2] Žalovaný vydal dne 16. 6. 2022 k žádosti osoby zúčastněné na řízení I) (dále též „stavebník“) v záhlaví označený kolaudační souhlas ke stavbě i) „*Stavební úpravy a nástavba objektu – změna stavby (nástavba 4. NP, rozšíření 1. PP)*“ a ii) „*Stavební úpravy a nástavba objektu č.p. X D., Ch. X*“. Stavba i) byla provedena na základě dodatečného stavebního povolení ze dne 22. 11. 2021, čj. UMO3/41784/21. Stavba ii) byla provedena na základě dodatečného stavebního povolení ze dne 27. 10. 2021, čj. UMO3/41186/21.

[3] Proti kolaudačnímu souhlasu podal žalobce (dále „stěžovatel“) u Krajského soudu v Plzni žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že sporná stavba bytového domu má komplikovanou procesní historii. Předmětem přezkumu v této věci je však pouze kolaudační souhlas na dílčí stavby i) a ii). Žalobou proti kolaudačnímu souhlasu nelze brojit proti umístění stavby či jejímu povolení. Jedná se o řetězíci se správní akty, které jsou samostatně napadnutelné a přezkoumatelné. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí však lze k žalobní námitce zohlednit i zrušení či změnu podmiňujícího rozhodnutí. Soud však nemůže hodnotit skutkové a právní otázky, které se svou povahou týkají podmiňujícího rozhodnutí. Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí nemusí vždy vést k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí. Je třeba hodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost podmíněného rozhodnutí (usnesení *Peklo na Čertovině*).

[5] Stěžovatel nenamítá, jak ho kolaudační souhlas zkrátil na jeho veřejných subjektivních právech. Žalobní námitky vycházejí z toho, že dodatečná stavební povolení byla nezákonná. Žalobu proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě ii) zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 21. 8. 2023, čj. 55 A 40/2022-145. Stěžovatel proto nemůže kolaudační souhlas úspěšně napadat co do stavby ii). Žaloba tak je v této části nedůvodná. Nado námitky stěžovatele se mýjejí s předmětem napadeného rozhodnutí.

[6] Dodatečné stavební povolení ke stavbě i) zrušil krajský soud rozsudkem ze dne 2. 5. 2023, čj. 77 A 44/2022-164. Stěžovatel proto může napadat kolaudační souhlas co do stavby i). Kolaudace sporné části bytového domu se projeví tak, že bude možné užívat byty v nejvyšším patře a parkovací plochy na dvoře a v podzemí. Tyto činnosti se mohou projevit imisemi majícími dopad na výkon vlastnického práva stěžovatele. Bez kolaudace se tyto vlivy neprojeví. Existuje tak vazba mezi otázkami řešenými v řízení o vydání dodatečného stavebního povolení a obsahem kolaudačního souhlasu. Je proto třeba se zabývat tím, z jakých důvodů stěžovatel uspěl s žalobou proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě i) a jak tyto důvody korespondují s žalobními námitkami proti kolaudačnímu souhlasu.

[7] Důvodem zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě i) byla předně nepřezkoumatelnost závazných stanovisek ohledně souladu stavby s územním plánem města Plzně. Ta se týkala charakteru lokality a prostorových a kompozičních požadavků na stavby. Krajský soud se však nezabýval tím, zda stěžovatel bude obtěžován pohledy z bytů v nejvyšším patře. Druhým důvodem pak bylo to, že správní orgány vyšly z nepřezkoumatelného rozhodnutí o udělení výjimky z počtu parkovacích míst. Krajský soud se však nezabýval tím, zda stěžovatel bude nadměrně obtěžován parkováním v bytovém domě. Důvody zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě i) tak

pokračování

neodpovídají tomu, jak se kolaudační souhlas projeví v právech stěžovatele. Jeho zrušení se proto nedotýká zákonnosti podmíněného kolaudačního souhlasu.

[8] Krajský soud se v rozsudku ze dne 2. 5. 2023 zabýval výškou stavby a tvarem střechy, nikoliv množstvím bytů. Zároveň se zabýval příliš nízkým počtem parkovacích míst, nikoliv však negativními dopady parkování na stávajících místech. Posouzení těchto účinků kolaudačního souhlasu u stěžovatele by proto znamenalo prvotní posouzení těchto otázek. To by však bylo v rozporu s tím, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí soud nemůže samostatně hodnotit skutkové a právní otázky, které se týkají předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí. Navázání přezkumu kolaudačního souhlasu na důvody zrušení dodatečného stavebního povolení odpovídá tomu, že přezkum kolaudačního souhlasu z důvodů náležejících do předchozí fáze stavebního řízení má být výjimečný a že zrušení kolaudačního souhlasu pro zrušení podmiňujícího rozhodnutí nemá být automatické.

[9] Kolaudační souhlas není nicotný. Stavba bytového domu byla povolena (rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2022, čj. 5 As 352/2021-69). Dodatečná povolení stavebních úprav proto byla vydána k úpravám právně existující stavby. To, zda zaniklo stavební povolení ze dne 1. 4. 2015, je bezvýznamné. Tato otázka vybočuje z předmětu řízení. Vydání kolaudačního souhlasu v době, kdy ještě nebylo řádně skončeno řízení o odstranění části stavby, se nijak nedotýká jeho obsahu. Řízení o odstranění části stavby nepředstavuje překážku řízení podle § 48 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nemá totiž dána totožnost věci. Navíc nebylo možné očekávat rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, jestliže byl naplněn předpoklad vylučující vydání tohoto rozhodnutí podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (tj. dodatečné povolení stavby). Zároveň byly splněny formální podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu. Nemá proto podstatné, jak stavební úřad ukončil řízení o nařízení odstranění stavby.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[10] **Stěžovatel** namítá, že byl úspěšný s žalobou proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě i). Je proto třeba zrušit i kolaudační souhlas. Nemůže totiž existovat rozhodnutí, které povoluje užívání nepovolené černé stavby. Při jednání před soudem dne 21. 8. 2023 v souladu se závěry usnesení *Peklo na Čertovině* namítl, že kolaudační souhlas je založen na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí. Krajský soud se zabýval důvody, pro které bylo dodatečné povolení ke stavbě i) zrušeno, a jak se tyto důvody mohou projevit na zákonnosti kolaudačního souhlasu. Nevzal však v úvahu základní podmínku pro vydání kolaudačního souhlasu, tedy to, že stavba je v souladu s povolením stavby podle § 122 odst. 3 stavebního zákona. Tuto podmínku kolaudační souhlas nesplňuje, neboť povolení stavby neexistuje. Nemůže proto potvrzovat, že stavba je v souladu s povolením stavby a závaznými stanovisky. V této souvislosti odkázal na rozsudek ze dne 11. 2. 2020, čj. 1 As 156/2018-52, *obec Mrač*, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kolaudační souhlas je nezákonný, pokud bylo zrušeno společné povolení. Kolaudační souhlas totiž nemůže deklarovat soulad stavby s rozhodnutím o umístění stavby a stavebním povolením, které není pravomocné. Krajský soud měl proto kolaudační souhlas zrušit.

[11] Krajský soud při posouzení námitky nicotnosti kolaudačního souhlasu a zániku původního stavebního povolení odkázal pouze na dřívější rozsudky, aniž by jakkoliv

zohlednil odlišnosti řešené věci. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007-64). Kolaudační souhlas nemohl být vydán, jestliže se týká stavby, která v roce 2019 zanikla odstraněním veškerého zdiva původní stavby. Je proto nicotný podle § 77 správního řádu. Původní stavební povolení ze dne 1. 4. 2015 zaniklo, neboť stavebník nezačal práce do dvou let od jeho právní moci. Nebylo proto možné vydat kolaudační souhlas k části stavby, která nebyla nikdy povolena. Kolaudační souhlas zároveň nebylo možné vydat do pravomocného skončení řízení o odstranění části stavby. To v době vydání kolaudačního souhlasu nebylo zastaveno. K tomu došlo až 11. 7. 2022, avšak usnesením poznamenaným pouze do spisu podle § 66 odst. 2 správního řádu. To představuje vadu, neboť účastníkům řízení byla upřena možnost podat odvolání. Tuto žalobní argumentaci krajský soud nevypořádal.

[12] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí se závěry krajského soudu, dle kterých zrušení podmiňujícího rozhodnutí nevede automaticky ke zrušení podmíněného rozhodnutí. Kolaudační souhlas není nicotný (rozsudek sp. zn. 5 As 352/2021). Stavební povolení ze dne 1. 4. 2015 nepozbylo platnosti. Kolaudační souhlas bylo možné vydat, byť nebyla skončena řízení o odstranění části stavby. Případná vada řízení o odstranění stavby pak nijak nesouvisí s kolaudačním řízením. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[13] **Osoba zúčastněná na řízení I)** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel brojí proti stavbě jako celku typizovanými námitkami, jimiž se snaží domoci zpětného přezkumu všech předchozích pravomocných povolení stavby. Správní orgány však jsou vázány předmětem řízení. Proto při vydání kolaudačního souhlasu nelze přezkoumávat, zda stavba jako celek zanikla a zda zanikla platnost stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015. Při úvahách o zrušení podmíněného správního aktu je třeba zohlednit dobrou víru dotčených osob. Soudní přezkum kolaudačních souhlasů má být výjimečným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv. Je proto třeba poměřovat intenzitu zásahu do práv stěžovatele při jeho nezrušení s intenzitou zásahu do práv osob zúčastněných na řízení při jeho zrušení. Ty ztratí možnost legálně užívat dané části domu a pravděpodobně dojde k vypovězení úvěrových smluv, přestože v dobré víře spoléhaly na zákonnost rozhodování správních orgánů o podmiňujících aktech. Stěžovatel nikdy konkrétně nevymezil, jaká jeho veřejná subjektivní práva byla kolaudačním souhlasem dotčena. Zároveň má zachovány prostředky ochrany svých práv, neboť proti stavbě i) může brojít v novém řízení o dodatečném povolení stavby. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] **Osoby zúčastněné na řízení IV) a V)** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že kolaudační souhlas není podmíněn existencí stavebního povolení (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10). Neexistence stavebního povolení proto není důvodem pro zrušení kolaudačního souhlasu. Jeho zrušení by navíc znamenalo dramatický zásah do jejich práv. Nemohly by totiž užívat bytové jednotky, které nabyly v dobré víře ve správnost správních rozhodnutí. Navíc by jim hrozila předčasná splatnost poskytnutých úvěrů. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] **Stěžovatel** v replice uvedl, že rozsudek krajského soudu ze dne 2. 5. 2023 byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 13. 11. 2023, čj. 9 As 149/2023-139. Důvodem však nebylo nesprávné

pokračování

právní posouzení věci, nýbrž procesní vada. Pokud krajský soud opět rozhodne o zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě i), je třeba zrušit kolaudační souhlas.

III. Přerušení řízení

[16] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 10. 2024, čj. 8 As 227/2023-65, přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatele z důvodu, že její posouzení závisí na výsledku řízení ve věci sp. zn. 9 As 149/2024, která se týká dodatečného stavebního povolení ke stavbě i). Nejvyšší správní soud o této věci rozhodl rozsudkem ze dne 29. 10. 2024, čj. 9 As 149/2024-69, a to tak, že kasační stížnost osob zúčastněných na řízení zamítl, aniž by zároveň jakkoliv korigoval závěry krajského soudu. Rozsudek ze dne 24. 4. 2024, čj. 77 A 44/2022-297, kterým krajský soud opětovně vyhověl žalobě stěžovatele a zrušil rozhodnutí o odvolání včetně dodatečného stavebního povolení ke stavbě i), tak nebyl zpochybněn. Nejvyšší správní soud následně usnesením ze dne 5. 11. 2024, čj. 8 As 227/2023-68, rozhodl o tom, že se v řízení o kasační stížnosti stěžovatele pokračuje.

[17] **Stěžovatel** ve vyjádření k rozsudku sp. zn. 9 As 149/2024 uvedl, že Nejvyšší správní soud potvrdil zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě i). Kolaudační souhlas proto nemůže obstát a musí být jako nezákonný zrušen (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2024, čj. 4 As 54/2024-89, KOVOP).

[18] **Žalovaný** požádal dne 13. 11. 2024 o prodloužení lhůty k vyjádření k rozsudku sp. zn. 9 As 149/2024 o jeden týden. Nejvyšší správní soud této žádosti fakticky vyhověl, žalovaný se však ani ve lhůtě prodloužené o dva týdny nevyjádřil.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

IV.1 Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[20] Stěžovatel namítá, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný v části zabývající se námitkou nicotnosti kolaudačního souhlasu a zániku stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015 a že se krajský soud nevypořádal s žalobní argumentací týkající se neskončených řízení o odstranění části stavby.

[21] Nejvyšší správní soud se proto zabýval předně tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[22] Krajský soud v bodě 42 napadeného rozsudku k tvrzené nicotnosti kolaudačního souhlasu uvedl, že nebyla dodatečně povolena změna stavby, která právně zanikla. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku sp. zn. 5 As 352/2021 potvrdil, že stavebník disponoval stavebním povolením ke stavbě bytového domu. Dodatečné stavební povolení tak bylo vydáno k úpravám právně existující, povolené stavby. K tvrzenému zániku stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015 v bodě 44 uvedl, že v řízení, které se týká dodatečného povolení změn stavby a jejich kolaudace, nejsou námitky vůči prvotnímu stavebnímu povolení celé stavby podstatné. Vybočují totiž z předmětu řízení. V podrobnostech krajský soud ve vztahu k oběma námitkám odkázal na rozsudek ze dne 2. 5. 2023, ve kterém se obdobnými otázkami již zabýval.

[23] Z výše uvedené rekapitulace napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud nevypořádal námitku nicotnosti kolaudačního souhlasu a zániku stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015 pouhým odkazem na dřívější rozhodnutí, jak mylně tvrdí stěžovatel. Naopak konkrétně uvedl, proč nejsou tyto námitky důvodné. Pro úplnost pak odkázal na vypořádání obdobných námitek v rozsudku krajského soudu ze dne 2. 5. 2023. Úvahy krajského soudu tak jsou srozumitelné a nedostatkem důvodů netrpí. Odkaz stěžovatele na rozsudek sp. zn. 5 As 29/2007 proto není na nyní projednávanou věc přílehlavý.

[24] Krajský soud v bodech 47 až 51 napadeného rozsudku zároveň náležitě odůvodnil, proč nemá na zákonnost kolaudačního souhlasu vliv to, že v době jeho vydání nebyla dosud skončena řízení o odstranění části stavby (blíže viz rekapitulaci v bodě [9] výše). Nejvyšší správní soud připouští, že se krajský soud výslovně nezabýval namítanou vadou, dle které řízení o odstranění stavby byla zastavena pouze usnesením poznamenaným do spisu podle § 66 odst. 2 správního řádu. Krajský soud však dospěl k závěru, že kolaudační souhlas bylo možné vydat bez ohledu na to, zda byla řízení o odstranění stavby zastavena. S namítanou vadou se proto přinejmenším implicitně vypořádal. Není-li totiž podstatné, zda byla řízení o odstranění stavby zastavena, pak je zjevně irelevantní, jakým způsobem se tak stalo.

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je srozumitelný a je z něj zřejmé, proč krajský soud žalobu zamítl. Vadou nepřezkoumatelnosti netrpí.

IV.2 Zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě i)

[26] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda měl krajský soud zrušit kolaudační souhlas, jestliže bylo v soudním řízení správním zrušeno dodatečné stavební povolení ke stavbě i).

IV.2.A Obecná východiska

[27] Podle § 122 odst. 3 stavebního zákona platilo, že *je-li žádost o kolaudační souhlas úplná a dokončená stavba, popřípadě část stavby schopná samostatného užívání, je v souladu s 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, jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu a skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí, stavební úřad vydá do 15 dnů ode dne*

pokračování

provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby.

[28] Dodatečné stavební povolení a kolaudační souhlas mají vztah podmiňujícího a podmíněného správního aktu. Podmínkou vydání kolaudačního souhlasu totiž je, že stavba byla provedena v souladu s příslušným povolením stavby (§ 122 odst. 3 stavebního zákona). Pokud tedy stavební povolení neexistuje nebo bylo zrušeno, není možné kolaudační souhlas vydat (bod 29 rozsudku *obec Mrač* a bod 27 rozsudku *KOVOP*). Na tomto závěru nemění nic usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2835/10, na které poukázaly osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (bod [14] výše). Ústavní soud se v něm totiž nijak nezabýval tím, zda dodatečné stavební povolení a kolaudační souhlas mají vztah podmiňujícího a podmíněného rozhodnutí. Nadto jimi citovaná část odůvodnění je obsažena v rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ans 11/2010-193, který Ústavní soud přezkoumával. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda má existence kolaudačního souhlasu vliv na povinnost správního orgánu zahájit a vést řízení o odstranění stavby. V této souvislosti se zabýval možností jakéhosi automatického zrušení účinků kolaudačního rozhodnutí, aniž by bylo vedeno jakékoliv řízení, pokud bylo zrušeno stavební povolení. Jde tak o odlišnou situaci, než je řešena v nyní projednávané věci, neboť zde je kolaudační souhlas přímo přezkoumáván v řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud zároveň ve zmíněném rozsudku nedospěl k závěru, že by kolaudační souhlas nebyl podmíněn existencí stavebního povolení, jak mylně tvrdí osoby zúčastněné na řízení IV) a V).

[29] Soudním přezkumem podmiňujících a podmíněných správních aktů při jejich řetězení se zabýval rozšířený senát v usnesení *Peklo na Čertovině*. Dospěl k závěru, že „*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.*“ (bod 35 usnesení *Peklo na Čertovině*).

[30] Žalobce může žalobní námitku, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, uplatnit i po uplynutí lhůty pro podání žaloby, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po jejím uplynutí. Krajský soud následně podle okolností daného případu vyhodnotí, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného. Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí totiž nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem (bod 36 usnesení *Peklo na Čertovině*). V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí však nemohou být samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí (bod 37 usnesení *Peklo na Čertovině*).

IV.2.B Nezákonnost kolaudačního souhlasu

[31] Kolaudační souhlas byl vydán ke dvěma dílčím stavbám (bod [2] výše). Stěžovatel nebyl v soudním řízení správním úspěšný s žalobou proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě ii) (rozsudek krajského soudu ze dne 21. 8. 2023 a rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2024, čj. 8 As 211/2023-69). Úspěšný však byl s žalobou proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě i), které bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno (rozsudek krajského soudu ze dne 24. 4. 2024 a rozsudek sp. zn. 9 As 149/2024; bod [16] výše).

[32] Stěžovatel namítá, že měl být zrušen i kolaudační souhlas, pokud bylo zrušeno dodatečné stavební povolení ke stavbě i). Nemůže totiž existovat kolaudační souhlas, který povoluje užívání nepovolené stavby (§ 122 odst. 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud se stěžovatelem souhlasí, a to z níže uvedených důvodů.

[33] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stěžovatel v řízení před krajským soudem namítl, že by měl být kolaudační souhlas zrušen, protože bylo zrušeno dodatečné stavební povolení ke stavbě i) (body [29] a [30] výše). Krajský soud však dospěl k závěru, že zrušení podmiňujícího rozhodnutí může být důvodem pro zrušení podmíněného rozhodnutí pouze tehdy, pokud žalobní námitky proti podmíněnému rozhodnutí odpovídají důvodům, pro které soud zrušil podmiňující rozhodnutí. V opačném případě by totiž soud hodnotil skutkové a právní otázky, které se svou povahou týkají předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí (body 36 až 40 napadeného rozsudku). Tato úvaha je chybná. Krajský soud totiž nesprávně vyložil závěry usnesení *Peklo na Čertovině*.

[34] Při řetězení správních rozhodnutí jsou jednotlivá rozhodnutí vydávána samostatně a postupně, přičemž adresátům jsou samostatně oznamována. Jsou proto také samostatně napadnutelná žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Důsledkem této skutečnosti pak je, že v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí nelze přezkoumávat podmiňující rozhodnutí správního orgánu, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (bod 27 usnesení *Peklo na Čertovině* a rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-81). To znamená, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí nelze uplatňovat žalobní body proti rozhodnutí podmiňujícímu. Ty totiž musí být obsaženy v samostatné žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí. Proto také rozšířený senát v bodě 37 usnesení *Peklo na Čertovině* zdůraznil, že nelze „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.“

[35] Rozšířený senát však připustil, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí je žalobce oprávněn namítnout, že podmiňující rozhodnutí bylo zrušeno či změněno pro nezákonnost soudem nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích (bod [29] výše). Tato námitka, pokud je důvodná, pak sama o sobě může být důvodem pro zrušení podmíněného rozhodnutí. Soud při jejím hodnocení v rámci přezkumu podmíněného rozhodnutí nehodnotí skutkové a právní otázky, které by se týkaly předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí, jak se mylně domnívá krajský soud. Toliko hodnotí, zda zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí má s ohledem na okolnosti daného případu vést ke zrušení podmíněného rozhodnutí (bod [30] výše). Středobodem úvah

pokračování

krajského soudu tak je i nadále zákonnost podmíněného rozhodnutí. Uplatní-li však žalobce i další námitky, které vycházejí z jiných důvodů, než pro které soud zrušil podmiňující rozhodnutí, pak jejich posouzení závisí na tom, zda jimi má být podpořena tvrzená nezákonnost podmíněného rozhodnutí v důsledku zrušení podmiňujícího rozhodnutí, nebo zda směřují přímo proti podmiňujícímu rozhodnutí, které není předmětem přezkumu. Jde-li o poslední zmíněnou variantu, takovéto námitky nejsou v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí s ohledem na závěry usnesení *Peklo na Čertovině* přípustné (bod [34] výše). Pokud však jimi má být podpořena tvrzená nezákonnost podmíněného rozhodnutí, pak bude záviset na povaze věci a konkrétních okolnostech, zda utvrdí krajský soud v tom, že má být podmíněné rozhodnutí zrušeno. To je významné zejména u změny podmiňujícího rozhodnutí. Pokud by totiž bylo změněno ohledně otázek, které nijak nesouvisí s důvody, pro které žalobce napadl podmíněné rozhodnutí, pak by nemusel být bez dalšího dán důvod pro jeho zrušení. Tvrzená nezákonnost podmíněného rozhodnutí by totiž nemusela spočívat v konkrétní změně podmiňujícího rozhodnutí.

[36] Jde-li však o vztah kolaudačního souhlasu a (dodatečného) stavebního povolení, zde bude dán důvod pro zrušení kolaudačního souhlasu téměř vždy, pokud je zrušeno či změno stavební povolení (viz bod [38] níže). Navíc v nyní projednávané věci otázky řešené v řízení o žalobě proti dodatečnému stavebnímu povolení ke stavbě i) a v řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu spolu věcně souvisí. Výška stavby a tvar střechy zjevně souvisí s množstvím bytů, které v bytovém domě budou. Čím vyšší stavba, tím více bytů lze postavit. Zároveň sedlová střecha umožňuje zhotovit podkrovní byty. Tyto otázky tak spolu vzájemně souvisí. Nízký počet parkovacích míst u bytového domu pak souvisí s tím, zda se zhorší parkování na stávajících místech. Pokud totiž nebude vybudován dostatečný počet nových parkovacích míst, povede to logicky k tomu, že noví obyvatelé bytového domu budou parkovat na již existujících místech, což by zjevně zhoršilo parkování pro ostatní obyvatele v lokalitě, kteří stávající parkovací místa dosud využívali. Závěr krajského uvedený v bodě 39 napadeného rozsudku, že tyto otázky spolu nesouvisí, tak není správný.

[37] Nejvyšší správní soud zároveň nesouhlasí s krajským soudem, že zrušení dodatečného stavebního povolení ke stavbě ii) není v nyní projednávané věci důvodem pro zrušení kolaudačního souhlasu. Krajskému soudu lze sice přisvědčit, že rozšířený senát v usnesení *Peklo na Čertovině* obecně uvedl, že zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem (bod [30] výše). Stěžovatel však důvodně namítá, že krajský soud nevzal chybně v úvahu základní podmínku pro vydání kolaudačního souhlasu podle § 122 odst. 3 stavebního zákona, tedy to, že stavba je v souladu s povolením stavby (bod [28] výše).

[38] Nejvyšší správní soud již v rozsudku *obec Mrač* v návaznosti na usnesení *Peklo na Čertovině* ve vztahu k § 119 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 (tato úprava byla následně od 1. 1. 2018 přesunuta právě do § 122 odst. 3 stavebního zákona) dospěl k závěru, že „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.“ (bod 30 rozsudku *obec Mrač*). Tyto závěry jsou použitelné i v nyní projednávané věci. Kolaudační souhlas ve vztahu ke stavbě i) nemůže deklarovat soulad stavby s dodatečným stavebním povolením k této stavbě podle § 122 odst. 3 stavebního zákona, jestliže to bylo zrušeno. Kolaudační souhlas tak je co do stavby i) nezákonný a je namístě jej zrušit.*

[39] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Nejvyšší správní soud jej proto zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud zváží, zda je možné zrušit kolaudační souhlas pouze ve vztahu ke stavbě i) a ve zbývajícím rozsahu žalobu zamítnout (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 As 175/2018-36, bod 12), nebo zda je třeba jej zrušit jako celek. Zákonnost dodatečného stavebního povolení ke stavbě ii) totiž nebyla v soudním řízení správním úspěšně zpochybněna (bod [31] výše).

[40] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že při posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu nelze zohlednit tvrzenou dobrou víru osob zúčastněných na řízení I), IV) a V) ve správnost dodatečného stavebního povolení ke stavbě i) (body [13] a [14] výše). Ta totiž nemůže mít přednost před prosazením objektivní zákonnosti na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, jelikož soudní řád správní neumožňuje z tohoto důvodu žalobu zamítnout (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2020, čj. 2 As 58/2019-80, bod 20). Osoby zúčastněné na řízení I), IV) a V) mohou případně svoji dobrou víru uplatňovat ve správním řízení o dodatečném povolení stavby i), jak je již upozornil Nejvyšší správní soud v bodě 24 rozsudku sp. zn. 9 As 149/2024. Nejvyšší správní soud proto nyní nepředjímá, zda námitka dobré víry může být úspěšná či nikoliv. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že dobrou vírou stavebníka se zabýval v bodě 14 usnesení ze dne 24. 5. 2024, čj. 8 As 115/2024-108. Na posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu však dobrá víra nemá vliv.

IV.3 Nepřípustné kasační námitky

[41] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[42] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To platí i v případě, kdy stěžovatel pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu. Za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na

pokračování

dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[43] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že kasační argumentace týkající se nicotnosti kolaudačního souhlasu, zániku stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015 a vydání kolaudačního souhlasu před tím, než byla pravomocně skončena řízení o odstranění části stavby, je obsahově shodná s žalobní argumentací stěžovatele. Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky v tomto rozsahu nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nijak nereagují na konkrétní závěry krajského soudu.

[44] Jde-li o nicotnost kolaudačního souhlasu, stěžovatel nenamítá, proč je chybný závěr krajského soudu, že stavba bytového domu byla povolena, a proč se v tomto směru nelze opřít o závěry rozsudku sp. zn. 5 As 352/2021, jak učinil krajský soud. Nenamítá tedy, v čem je lichý závěr krajského soudu, podle kterého kolaudační souhlas není nicotný, neboť navazoval na dodatečná stavební povolení vydaná k úpravám právně existující, povolené stavby. Stěžovatel dále nenamítá, proč se měl krajský soud v řízení, které se týká kolaudace dílčích staveb v návaznosti na vydaná dodatečná stavební povolení, zabývat tvrzeným zánikem stavebního povolení ze dne 1. 4. 2015. Netvrdí ani, proč námitky týkající se existence tohoto stavebního povolení nevybočují z předmětu řízení v nyní projednávané věci a proč mohou být z hlediska přezkumu zákonnosti kolaudačního souhlasu podstatné. Stěžovatel konečně nenamítá, proč je chybný závěr krajského soudu, dle kterého bylo možné kolaudační souhlas vydat bez ohledu na to, zda byla řízení o odstranění části stavby zastavena, jestliže dodatečná stavební povolení nabyla právní moci. Netvrdí tedy, z jakých právních důvodů měl žalovaný vyčkat na pravomocné skončení řízení o odstranění části stavby a proč je mylný závěr krajského soudu, že žádné zákonné ustanovení nebránilo za této situace vydání kolaudačního souhlasu.

[45] Kasační námitky uvedené v části 4.1. až 4.3. kasační stížnosti (rekapitulované v bodě [11] výše), které představují zopakovanou žalobní argumentaci, proto nemohou obstát proti konkrétním závěrům krajského soudu. Jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku zejména v bodě [39] výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 28. listopadu 2024

Petr Mikeš
předseda senátu