



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: **I. T.**, zast. Mgr. Lukášem Zscherpem, advokátem se sídlem Lochotínská 1108/18, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Státní pozemkový úřad, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, II) H. C., III) N. C., obě zast. JUDr. Tomášem Havlem, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 9. 2023, čj. PK-RR/3643/23, a čj. PK-RR/3649/23, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 4. 2024, čj. 57 A 76/2023-76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval otázkou, zda kolaudační souhlas nahrazuje soulad provedené stavby se schválenou dokumentací a zda kolaudační souhlas zakládá v tomto ohledu dobrou víru stavebníka.

[2] V nyní projednávané věci nastal následující spor. Rozhodnutím z 18. 8. 2010 (dále „stavební povolení“) povolil Městský úřad Plasy (dále „stavební úřad“) umístění a stavbu fotovoltaické elektrárny. Tato stavba zahrnovala mj. i stavbu podzemní kabelové elektro přípojky, která podle projektové dokumentace měla procházet pozemky parc. č. 362/2, XA, 362/1 a 363/3 v k. ú. P. Stavební úřad dne 11. 11. 2010 provedl kontrolní prohlídku stavby, o níž pořídil protokol, a téhož dne vydal kolaudační souhlas s jejím užíváním. Dne 7. 3. 2023 nicméně stavební úřad zahájil řízení o odstranění přípojky v té části, v níž odporovala stavebnímu povolení. Podle geometrického plánu totiž přípojka procházela pozemkem parc. č. XB, jímž procházet vůbec neměla [tento pozemek je ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení II) a III) (dále jen „OZNŘ“)], a pozemkem parc. č. 362/1, jímž vedla jinudy, než podle povolení vést měla [tento pozemek je ve vlastnictví státu, jež zastupuje OZNŘ I)].

[3] Rozhodnutím z 15. 5. 2023 nařídil stavební úřad odstranění přípojky v těch částech, ve kterých odporovala stavebnímu povolení. Opravným usnesením z 18. 5. 2023 opravil stavební úřad zřejmou nesprávnost ve výrokové části III. rozhodnutí o odstranění. Proti rozhodnutí o odstranění podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím čj. PK-RR/3643/23 (dále „rozhodnutí žalovaného“). Odvolání proti opravnému usnesení stavebního úřadu žalovaný zamítl pro nepříslušnost rozhodnutím čj. PK-RR/3649/23. Proti těmto rozhodnutím podal žalobce žaloby, které Krajský soud v Plzni zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[4] Krajský soud shledal, že stavební úřad dokázal díky geometrickému plánu a situačnímu výkresu popsat, kudy přípojka ve skutečnosti prochází. Námitky o tom, zda stávající trasa přípojky zasahuje do práv vlastníků dotčených pozemků, zda žalobce vydržel k těmto pozemkům nějaké právo či zda přípojka ohrožuje bezpečnost okolí, uplatnil žalobce opožděně. To platí i pro námitku, v níž žalobce dezinterpretuje vyjádření zástupce OZNŘ II) a III). Ten neuvedl, že by hranice daných pozemků byla v terénu zřejmá; pouze uvedl, že přípojka byla zjevně provedena na nesprávném pozemku.

[5] Krajský soud dále zmínil judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že lze naříditi odstranění i již zkolaudované stavby. Kolaudační souhlas totiž nemůže zhojit případný rozpor stavby se stavebním povolením a ani jej nelze považovat za dodatečné povolení takové stavby. Krajský soud tak nepřistoupil na žalobní argumentaci, že existence kolaudačního souhlasu brání odstranění přípojky. Žalobcem odkazovaná judikatura NSS (usnesení rozšířeného senátu z 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS) a Nejvyššího soudu (rozsudek z 11. 3. 2021, sp. zn. 30 Cdo 611/2020), není na nyní projednávanou věc přílehlavá. Tato judikatura se týká otázek, zda lze kolaudační souhlas napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. a zda stát odpovídá za škodu vydanou kolaudačním souhlasem. Práva založená kolaudačním souhlasem jsou tedy irelevantní pro posouzení, zda byla přípojka provedena v souladu s povolením.

[6] Krajský soud nesouhlasil ani s tím, že by žalobci svědčila dobrá víra. Z judikatury vyplývá, že ke vzniku dobré víry nestačí pouze nevědomost o protiprávním stavu, ale také objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci (rozsudek NSS z 20. 9. 2023, čj. 4 As 309/2022-61). Nehledě na to, zda žalobce věděl o nesprávné trase přípojky, mohl a měl tuto trasu zjistit, neboť jak sám argumentuje, trasa přípojky měla být jednoduše zjistitelná při kontrolní prohlídce. Kolaudační souhlas se vztahuje k užívání přípojky, nikoliv k jejímu

pokračování

provedení. Také z protokolu z kontrolní prohlídky či z předávacích protokolů nelze dovodit dobrou víru žalobce ve správnou trasu přípojky.

[7] Krajský soud dále shledal, že v době kontrolní prohlídky nebyly vytyčeny hranice všech dotčených pozemků. Ačkoliv tedy stavební úřad mohl díky viditelnému zásypu výkopu určit, kudy vede přípojka, nemohl zjistit, v jakém konkrétním pozemku byl výkop učiněn. Námitku, že hranice pozemků by měly být znatelné díky plastovým mezníkům, uplatnil žalobce až v replice, a tedy opožděně. Krajský soud zopakoval, že kolaudační souhlas ani protokol z kontrolní prohlídky nemají význam pro rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Nad rámec nutného odůvodnění uvedl, že ačkoliv žalobce konstatoval, že odlišná trasa přípojky je nepodstatnou odchylkou od schválené dokumentace, tak na tuto odchylku při kontrolní prohlídce neupozornil, ačkoliv tak podle § 121 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), učinit měl. Žalobce také mohl předložit dokumentaci skutečného průběhu přípojky. On však naopak protokolem z 10. 11. 2010 tvrdil, že skutečný průběh přípojky má odpovídat schválené dokumentaci.

[8] Na nyní projednávanou věc nelze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu z 11. 2. 2021, čj. 2 As 45/2019-29. Jednak se tento rozsudek týkal rozhodnutí o předčasném užívání stavby. Dále byly správní orgány informovány o tom, že skutečné provedení stavby se liší od její schválené podoby, přičemž stavebník musel doložit dokumentaci skutečného provedení stavby. Žalobce však v nyní posuzované věci netvrdil, že by stavba měla nepodstatné odchylky od projektové dokumentace, a ani nedoložil novou dokumentaci. Krajský soud nepřisvědčil ani tomu, že by rozsudek NSS z 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007-92, byl překonán rozsudkem téhož soudu čj. 2 As 45/2019-29. Závěry rozsudku čj. 3 As 11/2007-92 potvrdil NSS i v nedávném rozsudku z 24. 11. 2023, čj. 10 As 90/2022-87. Na nyní projednávanou věc lze naopak aplikovat rozsudek Krajského soudu v Praze z 26. 9. 2022, čj. 55 A 25/2022-44. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl NSS rozsudkem z 24. 1. 2023, čj. 10 As 285/2022-32. Krajský soud, na základě citace bodu 14 posledně jmenovaného rozsudku, nepřisvědčil žalobci v tom, že by v dané věci šlo o úpravy stavby až po kolaudaci.

[9] Krajský soud shledal, že se správní orgány zabývaly tím, zda kolaudační souhlas vylučuje zahájení řízení o odstranění stavby. Shledal také, že podnět k zahájení řízení o odstranění přípojky nemohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Jde totiž o řízení zahajované z moci úřední podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které nemusí navazovat na podnět podle § 42 správního řádu. Je tak irelevantní, kdo či kdy takový podnět podal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Má za to, že krajský soud nesprávně vypořádal otázku účinků kolaudačního souhlasu. Nezohlednil totiž část IV. bod 20 stavebního povolení, v němž se uvádí: „*V souladu s § 122 stavebního zákona požádá stavebník po dokončení stavby o vydání kolaudačního souhlasu a k žádosti opatří závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními předpisy.*“ Z toho vyplývá, že kolaudační souhlas navazuje na stavební povolení, resp. je jeho zakončením. Kolaudační souhlas je tedy relevantní a je třeba jej zohlednit při aplikaci § 129

odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Citovaná část stavebního povolení znamená, že kolaudační souhlas potvrzuje, že stavba byla provedena v souladu s povolením. Stavební úřad v protokolu z kontrolní prohlídky stavby neuvedl žádné závady či nedostatky, tj. nedošlo k podstatné a výrazné změně stavby. Nelze tedy souhlasit s krajským soudem v tom, že stavební úřad nijak nepotvrdil, že přípojka byla provedena bez podstatných a výrazných změn. Pokud by tyto změny existovaly, pak by je stavební úřad jistě uvedl v protokolu. Krajský soud tedy nesprávně zhodnotil důkazy, které je třeba hodnotit ve vzájemné souvislosti. Argumentace krajského soudu vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2007-92. Z něj však není zřejmé, zda součástí tehdy vydaného stavebního povolení byla i implicitní podmínka vydání kolaudačního souhlasu. Nelze z něj tedy vycházet.

[11] Krajský soud nevzal v úvahu, že v případě existence kolaudačního souhlasu a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby budou existovat dvě soudně napadnutelná rozhodnutí. Tato, vzájemně protichůdná, rozhodnutí budou narušovat právní jistotu, neboť jedno z nich bude konstatovat, že stavba byla provedena v souladu s povolením, a druhé bude konstatovat, že stavba byla provedena v rozporu s povolením. Krajský soud i jím odkazovaná judikatura pomíjí, že rozhodnutím o nařízení odstranění stavby se neruší kolaudační souhlas a ani jeho účinky. Existence kolaudačního souhlasu proto neumožňuje zahájit řízení o odstranění stavby. Kolaudační souhlas nebyl v nyní projednávané věci nijak zrušen, a proto zde existuje překážka věci rozhodnuté.

[12] Předchozí judikatura, na kterou se odkázal krajský soud, nepovažovala kolaudační souhlas za rozhodnutí, proti němuž by šlo podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Tato judikatura tak neřešila vztah kolaudačního souhlasu a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Proto žalobce poukázal na rozsudky, které tuto dřívější judikaturu překonaly (bod [5] tohoto rozsudku). Ostatně i krajský soud uvedl, že kolaudační souhlas založil práva a má své účinky. Krajský soud na základě výše uvedených důvodů také nesprávně zhodnotil (ne)způsobilost podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby. Takový podnět musel být podán před vydáním kolaudačního souhlasu, případně by musel být podán podnět na zrušení kolaudačního souhlasu. Také systematika stavebního zákona přiznává kolaudačnímu souhlasu příslušné účinky.

[13] Pokud stavební úřad při vydání kolaudačního souhlasu pochybil, pak takové pochybení nemůže jít k tíži stěžovatele. Bylo úkolem stavebního úřadu, aby nejpozději ke dni kontrolní prohlídky zjistil, zda přípojka skutečně vede schválenou trasou. Jestliže stavební úřad nevyhodnotil skutečnou trasu přípojky jako podstatnou a výraznou změnu, pak trasu přípojky akceptoval. V tomto ohledu krajský soud odmítl závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 45/2019-29 (stěžovatel cituje jeho body 16 až 19), neboť dle krajského soudu se v odkazovaném rozsudku řešila jiná skutková a právní situace. Stěžovatel však tímto rozsudkem poukázal na skutečnost, že v nyní projednávané věci existuje překážka věci rozhodnuté, a to v podobě kolaudačního souhlasu.

[14] Argumentaci, že by v terénu měly být patrné mezníky vymezující hranice mezi pozemky, tu vznesl stěžovatel v reakci na vyjádření žalovaného k žalobě. Nejednalo se tedy o nový žalobní bod. Tato námitka navíc nebyla obecná. Je totiž notorietou, že se do terénu umísťují mezníky, které napomáhají s určením vlastnických hranic. Tím je vyvráceno i tvrzení žalovaného, že na daném místě nebyly vytyčeny hranice mezi pozemky. Krajský

pokračování

soud rovněž nesprávně uvedl, že na nyní projednávanou věc lze aplikovat rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 55 A 25/2022-44. V tomto rozsudku se totiž jednalo o situaci, kdy docházelo ke stavebním úpravám až po vydání kolaudačního souhlasu, přičemž až tyto úpravy se staly předmětem řízení o odstranění. Stěžovatel však nerozumí tomu, proč Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 As 285/2022-32, dospěl oproti Krajskému soudu v Praze k jinému skutkovému závěru. Odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze tedy nelze nyní aplikovat.

[15] S ohledem na obsah kolaudačního souhlasu a protokolu z kontrolní prohlídky byl stěžovatel v dobré víře, že se skutečná trasa přípojky podstatně neliší od povolené trasy. Stěžovatel byl v dobré víře také v tom ohledu, že objektivně nevěděl o skutečném stavu věci, neboť byl v rámci kolaudace zastoupen a nebyl při kontrolní prohlídce přítomen. Odkaz krajského soudu na § 34 správního řádu se proto nemá uplatnit na posouzení dobré víry stěžovatele. V rámci posouzení dobré víry se krajský soud měl naopak zabývat otázkou dotčení vlastnických práv OZNŘ II) a III) trasou přípojky a otázkou vydržení práva stěžovatelem odpovídajícího věcnému břemeni. Krajský soud se s těmito argumenty odmítl zabývat s tím, že je stěžovatel vznesl až při soudním jednání.

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s nyní napadeným rozsudkem krajského soudu. OZNŘ se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost není důvodná.

*Vztah kolaudačního souhlasu, stavebního povolení a rozhodnutí o nařízení odstranění:
Východiska judikatury*

[18] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval vztahem stavebního povolení a kolaudačního souhlasu (rozhodnutí). Touto otázkou se již ve své rozhodovací praxi zabýval, jak také připomněl krajský soud.

[19] NSS se v rozsudku čj. 3 As 11/2007-92 zabýval ustanovením § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Dle tohoto ustanovení měl stavební úřad nařídit odstranění té stavby, která byla „postavena bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním.“ Soud dovodil, že řízení o odstranění stavby je navázáno na stavební řízení, resp. stavební povolení, neboť toto ustanovení je postaveno na vztahu vůči stavebnímu řízení a jeho rozhodovacím aktům. Jelikož se toto ustanovení neodkazuje na kolaudační rozhodnutí, tak jeho existenci shledal právně bezvýznamnou pro řízení o odstranění. NSS dále shledal, že vydané kolaudační rozhodnutí nenahrazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením. Ačkoliv by totiž stavební úřad měl při kolaudaci zkoumat, zda uskutečněná stavba naplnila podmínky stavebního povolení, tak ani případné pochybení stavebního úřadu při kolaudaci nemůže zlegalizovat opomenutý rozpor stavby s povolením, i kdyby byl tento rozpor podstatný.

[20] V pozdější praxi se NSS zabýval otázkou, zda jsou výše popsané závěry starého stavebního zákona aplikovatelné i na (nový) stavební zákon (č. 183/2006 Sb.). V rozsudku z

21. 7. 2010, čj. 3 Ans 11/2010-193, shledal, že ano. I přes odlišnou formulaci je smysl § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zcela shodný se smyslem § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona. Stále by totiž mělo docházet k odstraňování těch staveb, které byly „prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem“, tj. typicky bez stavebního povolení. Jestliže NSS v rozsudku čj. 3 As 11/2007-92 shledal, že kolaudační rozhodnutí je pro řízení o odstranění irelevantní, tak tím spíše bude irelevantní méně formalizovaný úkon, tj. kolaudační souhlas. NSS dodal, že konstitutivní účinky kolaudačního rozhodnutí (tj. právo užívat stavbu) trvají i v průběhu řízení o odstranění. Dodatečným povolením stavby se tyto účinky budou deklarovat do budoucna. Naopak nařízením odstranění stavby pak kolaudační rozhodnutí zcela pozbude své účinky.

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že nařídit odstranění lze i u té stavby, pro kterou již byl vydán kolaudační souhlas či kolaudační rozhodnutí. Následná rozhodovací praxe vycházela z výše uvedeného. Na závěry rozsudku čj. 3 As 11/2007-92 soud navázal například v rozsudku z 22. 2. 2018, čj. 7 As 70/2017-29, č. 3722/2018 Sb. NSS, z něž vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku. Ke stejnému závěru dospěl soud také ve své nedávné rozhodovací praxi (rozsudky z 19. 12. 2024, čj. 2 As 319/2023-51, bod 64; z 22. 11. 2024, čj. 2 As 278/2023-62, bod 50; z 3. 5. 2024, čj. 6 As 361/2023-40, bod 24).

[22] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že otázka, zda se tzv. souhlasy (souhlasy podle § 96, 106, 122 a 127 stavebního zákona, tedy i kolaudační souhlas) mají pro účely soudního přezkumu považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. se vyvíjela, ačkoliv jak je uvedeno jinde v tomto rozsudku, nemá to pro věc samou význam. Touto otázkou se zabýval rozšířený senát NSS nejprve ve svém usnesení z 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS. Dovodil, že tyto souhlasy jsou tzv. jinými úkony podle části čtvrté správního řádu. Tyto souhlasy nepovažoval za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., resp. dovodil, že soudní ochrany práv před nezákonnými souhlasmi se má domáhat skrze zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s. Na základě novel stavebního zákona (zákony č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.) se však toto pojetí stalo problematickým, a rozšířený senát NSS tak musel tuto otázku opětovně zvážit. V rámci usnesení čj. 1 As 436/2017-43 překonal výše popsané pojetí a shledal, že tzv. souhlasy se pro účely soudního přezkumu mají považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ačkoliv se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Na toto usnesení rozšířeného senátu pak navázal Nejvyšší soud svým rozsudkem sp. zn. 30 Cdo 611/2020. V něm shledal, že také pro účely náhrady škody vzniklé při výkonu veřejné moci se tzv. souhlasy mají považovat za rozhodnutí.

*Vztah kolaudačního souhlasu, stavebního povolení a rozhodnutí o nařízení odstranění:
Aplikace na nyní projednávaný spor*

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že kolaudační souhlas navazuje na stavební povolení. Vztahuje se totiž ke stavbě, která musela být nejprve povolena, resp. kolaudace následuje až po příslušném povolení a musí reflektovat podmínky takového povolení: *Při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s ohlášením stavebnímu úřadu, podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace (...)* (§ 122 odst. 3 stavebního zákona ve znění do 29. 12. 2010). Pokud krajský soud v bodě 46 napadeného rozsudku konstatoval, že kolaudační souhlas se „*nic víc, nic méně*“ týká užívání stavby, tak je třeba také zdůraznit, že stavební úřad musí při kolaudaci rovněž ověřit, zda byla stavba uskutečněna v souladu s povolením.

pokračování

Jak ale dovodila výše popsaná judikatura, ani případné pochybení stavebního úřadu při kolaudaci nelegalizuje odchylky provedené stavby od jejího povolení. Zdejší soud proto nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by kolaudační souhlas představoval jakési utvrzení stavebního řízení. Pakliže stěžovatel argumentuje systematikou a logikou stavebního zákona (viz níže), tak tím sám připouští, že předmět stavebního řízení a předmět kolaudace jsou odlišné. Otázka legálnosti toho, co lze postavit či již bylo postaveno, je přitom primárně předmětem právě (dodatečného) stavebního řízení. Jestliže tedy stavební úřad uvedl v podmínkách svého stavebního povolení (strana dvě), že stěžovatel musí pro stavbu obstarat kolaudační souhlas, tak tím uvedl zákonnou povinnost, po jejímž splnění může být stavba užívána. Nešlo však o podmínku zakončení stavebního řízení či úplnosti stavebního povolení.

[24] Co se týče vztahu kolaudačního souhlasu a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, tak podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění do 30. 12. 2023 platilo, že *stavební úřad nařídí odstranění stavby (...) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*. Stavební zákon v rozhodném znění tedy nevázal rozhodnutí o nařízení odstranění stavby na kolaudační souhlas (rozhodnutí), ale na akt povolující *provedení* stavby, tj. na stavební povolení. Existence kolaudačního souhlasu tedy nebrání nařízení odstranění stavby, resp. výše popsanou judikaturu lze aplikovat i na nyní posuzovaný spor.

[25] Z judikatury výše rovněž vyplývá, že nemusí dojít ke zrušení kolaudačního rozhodnutí, aby mohlo dojít k zahájení řízení o odstranění stavby či k nařízení odstranění. Totéž musí platit i pro kolaudační souhlas jako méně formalizovaný akt kolaudace. V tomto ohledu proto soud nemůže přistoupit na argumentaci stěžovatele, že kolaudační souhlas představuje překážku věci rozhodnuté. Zatímco výrokem kolaudačního souhlasu se udílí právo užívat danou stavbu, tak výrokem rozhodnutí o nařízení odstranění stavby se nařizuje povinnost jejího odstranění. Nejedná se tedy o totéž právo či povinnost, o kterých by bylo rozhodnuto vícekrát (§ 48 odst. 2 správního řádu). Na tom nic nemění to, že si předběžnou otázku souladu stavby s příslušným povolením či opatřením stavební úřad posoudí v těchto řízeních odlišně. Jelikož nemusí dojít ke zrušení kolaudačního souhlasu, tak argument, že kolaudační souhlas je považován za rozhodnutí, je irelevantní. Zároveň ani z judikatury odkazované stěžovatelem (bod [5] tohoto rozsudku) nelze dovodit, že kolaudační souhlas představuje překážku věci rozhodnuté. Tato judikatura toliko zavedla fikci, že kolaudační souhlas je považován za rozhodnutí pouze pro účely soudního přezkumu či řízení o náhradě škody vzniklé při výkonu veřejné moci. Tato judikatura tedy neměla vliv na ty závěry judikatury, ze kterých vycházel krajský soud v nyní napadeném rozsudku. Rozsudek NSS čj. 3 As 11/2007-92 tak je na nyní projednávanou věc aplikovatelný. Co se týče stěžovatelem uváděného rozsudku NSS čj. 2 As 45/2019-29, tak již krajský v bodě 56 nyní napadeného rozsudku nejprve vysvětlil, že tento rozsudek se zabýval předčasným užíváním stavby (§ 123 stavebního zákona), nikoliv kolaudačním souhlasem, tedy jinými předměty řízení. Dále krajský soud uvedl, že oproti nyní projednávané věci existují zásadní skutkové odlišnosti spočívající v tom, že v tam řešené věci stavebník v souladu se zákonem předložil příslušnou dokumentaci vyznačující nepodstatné změny stavby. S tímto posouzením krajského soudu se NSS ztotožňuje, přičemž rozdíly mezi těmito spory se podrobněji zabývá v bodě [29] tohoto rozsudku.

[26] Jelikož nemusí dojít ke zrušení kolaudačního souhlasu, tak nelze souhlasit ani s námitkou, že podnět, který může vést k zahájení řízení o odstranění, musí být podán před vydáním kolaudačního souhlasu. V tomto ohledu navíc stěžovatel nesporně stěžuje argument krajského soudu, který v bodech 70 a 71 rozsudku vysvětlil, že řízení o odstranění stavby se zahajuje z moci úřední. Řízení tedy nemusí navazovat na podnět podle § 42 správního řádu. Stěžovatel dále argumentuje, že existence kolaudačního souhlasu vylučuje zahájení řízení o odstranění také z důvodu systematiky a logiky stavebního zákona. Tato systematika má, dle stěžovatele, přiznávat kolaudačnímu souhlasu takové účinky, na základě kterých se kolaudační souhlas má považovat za rozhodnutí. K tomu soud konstatuje, že tato námitka je pro svoji obecnost nepřijatelná (rozsudek NSS z 31. 3. 2021, čj. 8 Azs 299/2020-41, bod 16). NSS totiž není z této argumentace zřejmé, proč by systematika stavebního zákona měla sama o sobě 1) činit ze souhlasu rozhodnutí a 2) činit ze souhlasu překážku věci rozhodnuté. Nad rámec nutného odkazuje soud na bod [25] tohoto rozsudku, kde shledal, že kolaudační souhlas netvoří překážku věci rozhodnuté.

Dobrá víra

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou dobré víry stěžovatele. Jak již uvedl krajský soud v bodě 47 nyní napadeného rozsudku, *„dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci.“* Stěžovatel se v nyní posuzovaném sporu dovolává své dobré víry na základě vydaného kolaudačního souhlasu a protokolu z kontrolní prohlídky, neboť jimi měl stavební úřad legalizovat nepodstatné odchylky provedení stavby.

[28] Otázkou, zda kolaudační souhlas zakládá dobrou víru, se již NSS ve své praxi zabýval. V rozsudku z 13. 7. 2022, čj. 7 As 128/2022-24, shledal, že tehdejší stěžovatel se nemohl dovolávat dobré víry ve vztahu ke komínu jeho rodinného domu, jestliže tento komín nebyl předmětem stavebního povolení ani kolaudačního souhlasu. V odkazovaném případě přitom stěžovatel nedoložil dokumentaci skutečného provedení stavby, resp. postavení komína nevyplývalo ani ze schválené dokumentace (bod 20 odkazovaného rozsudku). Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl Ústavní soud usnesením z 20. 9. 2022, sp. zn. I. ÚS 2456/22, pro zjevnou neopodstatněnost. Také Ústavní soud shledal, že v situaci, kdy stavební úřad o komínu nevěděl, jeho kolaudační souhlas nemohl dobrou víru založit (bod 9 usnesení). V nyní projednávané věci není mezi stranami sporu, že stavební úřad počítal s povolenou, nikoliv skutečnou trasou přípojky. Z kolaudačního souhlasu tedy stěžovatel svoji dobrou víru nemůže dovodit. Stejný závěr platí i pro kontrolní protokol, neboť z něj z hlediska trasy přípojky vyplývá totéž, tj. že stavební úřad o skutečné trase přípojky nevěděl.

[29] Stěžovatel ve vztahu k dobré víře argumentuje, že odlišná trasa přípojky je tzv. nepodstatnou odchylkou (§ 121 odst. 1 stavebního zákona ve znění k 11. 11. 2010). V jiné části kasační stížnosti se odkazuje na rozsudek NSS čj. 2 As 45/2019-29. Pokud soud opomene, že mezi tímto a tehdejším sporem existují právní rozdíly (tehdy se jednalo o předčasné užívání stavby), tak musí upozornit, že mezi nimi existují také skutkové rozdíly. Z těch pasáží odkazovaného rozsudku, které stěžovatel ocitoval v bodě 16 doplnění kasační stížnosti, vyplývá, že pokud má provedená stavba nepodstatné odchylky oproti schválené

pokračování

dokumentaci, tak stavebník musí spolu s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu předložit i dokumentaci skutečného provedení stavby. Tuto povinnost ostatně stanovoval i § 121 odst. 1 stavebního zákona ve znění k 11. 11. 2010: *Stavebník předloží stavebnímu úřadu spolu s oznámením o užívání stavby podle § 120 odst. 1, popřípadě se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu (...), dokumentaci skutečného provedení stavby, pokud při jejím provádění došlo k nepodstatným odchylkám oproti vydanému stavebnímu povolení (...).* V tehdy projednávaném sporu přitom stavebník tuto dokumentaci předložil a informoval stavební úřad o možných odchylkách. V nyní projednávané věci však stěžovatel takto nejednal (bod 54 nyní napadeného rozsudku krajského soudu). I pokud by se tedy jednalo o nepodstatnou odchylku, tak stěžovatel neučinil kroky, které by pro legalizaci takové odchylky učinit měl. V tomto ohledu by mu dobrá víra nemohla svědčit, neboť „v dobré víře není ani stavebník, kterému stavební úřad povolí užívání stavby, která se odchyluje od stavební dokumentace, pokud o provedených změnách mohl vědět, ale se stavebním úřadem je neprojednal a ani je neuvedl v návrhu na kolaudaci“ (rozsudek NSS z 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36, bod 32).

[30] Ačkoliv se stěžovatel především odkazuje na kolaudační řízení, tak tuto část jeho argumentace lze interpretovat i v tom smyslu, že zjištěný rozpor stavby se stavebním povolením [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] je natolik nepodstatný, že pro něj není důvodné nařídit její odstranění. NSS se již ve svém rozsudku z 26. 4. 2024, čj. 8 As 53/2023-56, zabýval otázkou, zda lze nařídit odstranění stavby při jakémkoliv rozporu a jakým způsobem se má tento pojem interpretovat. Dovodil, že stavebník by měl usilovat o legalizaci stavby primárně skrze institut jejího dodatečného povolení (v nyní projednávané věci stěžovatel nepodal žádost o dodatečné povolení). Dovodil také, že stavební úřad by měl vykládat pojem „rozpor“ jeho teleologickým významem, tj. zda a nakolik zasahuje daný rozpor do relevantních chráněných zájmů, aby bylo skutečně třeba takovou stavbu odstranit. Může totiž dojít k situaci, kdy zásah do těchto chráněných zájmů bude natolik zanedbatelný, že nebude „ničemu vadit“. V tomto ohledu se stěžovatel snaží argumentovat dotčením práv ONZŘ II) a III), nicméně soud se nemohl touto argumentací blíže zabývat (bod [34] tohoto rozsudku). Obecně však soud může konstatovat, že za zanedbatelný nelze běžně považovat takový rozpor, kdy se uskutečněná stavba nachází na jiném pozemku třetích osob, než byla povolena. Takový rozpor totiž může omezovat třetí osoby v užívání jejich pozemku, přičemž ani tyto osoby si nemusely být vědomy toho, že stavba byla uskutečněna na jejich pozemku. Jde však o obecné východisko, které je třeba zkoumat s ohledem na individuální okolnosti věci.

[31] K otázce dobré víry stěžovatel argumentuje také tím, že o odlišné trase přípojky objektivně nemohl vědět, neboť kontrolní prohlídka se účastnil jeho zástupce. NSS ovšem souhlasí s krajským soudem v tom, že skutečnost, že stěžovatel byl při kontrolní prohlídce zastoupen, je v nyní projednávané věci irelevantní. Dle § 34 odst. 1 správního řádu platí, že z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Případná vědomost či nevědomost zástupce při kontrolní prohlídce (resp. odpovědnost za výběr zástupce) tak obecně jde na vrub stěžovateli. K obdobnému závěru dospěl soud i ve vztahu k žadatelům o licenci k výrobě elektřiny z fotovoltaických elektráren, po kterých lze požadovat, aby při volbě revizního technika postupovali obezřetně a důsledně vyžadovali jeho řádný postup (rozsudek NSS z 17. 2. 2016, čj. 9 As 256/2015-229, bod 173).

[32] NSS se nezabýval dotčením práv OZNŘ II) a III) a možným věcným břemenem a jejich vlivem na dobrou víru stěžovatele, neboť tyto námitky shledal nepřipustnými (bod [34] tohoto rozsudku).

Zbylé kasační námitky

[33] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze na nyní projednávaný spor aplikovat rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 55 A 25/2022-44 a na něj navazující rozsudek NSS čj. 10 As 285/2022-32. Zatímco stěžovatel má za to, že tehdy projednávaný spor se týkal úprav stavby učiněných po kolaudaci, tak krajský soud má za to, že tehdy posuzované změny byly učiněny před kolaudací. Nejvyšší správní soud má za to, že z bodů 8 až 10 odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Praze vyplývá, že stavební změny byly učiněny po kolaudaci (stavební úřad v tehdejší sporu zkolaudoval zemědělskou stavbu; po kolaudaci však učinil kontrolní prohlídku, při níž zjistil, že do stavby byly dobudovány i nepovolené příčky či připojení k inženýrským sítím). Totéž vyplývá i z bodů 9 a 10 rozsudku čj. 10 As 285/2022-32. Krajský soud v bodě 61 nyní napadeného rozsudku ocitoval bod 14 rozsudku čj. 10 As 285/2022-32. V tomto bodě uvedl desátý senát NSS obecná východiska, která se mohou k této problematice vztahovat, mj. i to, že ani kolaudační souhlas nelze považovat za dodatečné povolení stavebních úprav, i když byl vydán až po uskutečnění těchto úprav. Toto východisko nicméně přímo nesouviselo s tehdy projednávanou věcí v tom, že by tehdy šlo o stavební úpravy uskutečněné před kolaudací. V tomto ohledu tedy NSS dává zapravdu stěžovateli, že krajský soud tyto odkazované rozsudky nesprávně interpretoval. Ačkoliv tato citace mohla být ze strany krajského soudu zavádějící, tak v konečném důsledku vede ke správným závěrům, tj. že kolaudační souhlas neplní funkci dodatečného povolení úprav či odchylek postavené stavby oproti schválené dokumentaci. Nejvyšší správní soud tedy navzdory tomuto upřesnění neshledal důvod ke zrušení nyní napadeného rozsudku krajského soudu.

[34] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval námitkami, které krajský soud v rámci řízení o žalobě vyhodnotil jako opožděné (s výjimkou otázky plastových mezníků – bod [35] tohoto rozsudku). Jedná se o námitky ohledně dotčení práv OZNŘ II) a III) a možnému věcnému břemeni stěžovatele. Stěžovatel v kasační stížnosti nicméně nesporně, že tyto žalobní body učinil až po uplynutí lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí žalovaného (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), v průběhu které mohl nové žalobní body činit (rozsudek NSS z 8. 9. 2014, čj. 8 Afs 106/2014-26, bod 14). Nejvyšší správní soud se těmito námitkami pro jejich nepřipustnost dále nezabýval, neboť nesporně rozhodovací důvod krajského soudu, že byly v řízení o žalobě uplatněny opožděně (usnesení NSS z 19. 9. 2024, čj. 8 As 168/2023-27, bod 15).

[35] Pokud jde o otázku plastových mezníků, tak stěžovatel namítá, že se nejednalo o nový žalobní bod, ale šlo o reakci na vyjádření žalovaného k otázce, zda stavební úřad mohl při kontrolní prohlídce zjistit skutečnou trasu přípojky. Dle stěžovatele se tedy jedná o rozvinutí žalobního bodu, že stavební úřad mohl na místě zjistit, jakými pozemky přípojka prochází. V tomto ohledu dává NSS zapravdu stěžovateli, že se nejednalo o nový žalobní bod, ale o skutkové konstatování, jímž doplnil řádně uplatněnou žalobní námitku, že stavební úřad věděl o skutečné trase přípojky, včetně toho, jakými pozemky prochází. I pokud by měl stěžovatel pravdu, tak v tom případě to mohl být nejenom stavební úřad, ale také jeho zástupce, který byl schopen zjistit, jakými pozemky přípojka prochází. V takovém

pokračování

případě by se stěžovatel nemohl dovolávat dobré víry (bod [31] tohoto rozsudku). Ve vztahu ke stavebnímu úřadu pak platí, že byť by při kontrolní prohlídce měl zkoumat soulad uskutečněné stavby s povolením, tak ani jeho případné pochybení nemůže zlegalizovat opomenutý rozpor stavby s povolením (bod [19] tohoto rozsudku). Navzdory této korekci napadeného rozsudku krajského soudu tedy NSS nepřistoupil k jeho zrušení, neboť základ této žalobní námitky krajský soud řádně vypořádal konstatováním, že kolaudační souhlas nelegalizoval rozpor stavby s povolením a ani nezaložil dobrou víru stěžovatele. Skutkové konstatování o plastových meznících by přitom na tyto stěžejní závěry krajského soudu nemělo vliv.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[38] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo jen na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení v nyní projednávané věci však žádnou takovou povinnost soud neuložil. Proto (za použití § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení nemají.

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

V Brně 5. února 2025

Petr Mikeš
předseda senátu