



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **LERAM s.r.o.**, se sídlem Páteřní 1216/7, Brno, zastoupená Mgr. Bc. Martinem Kotrbáčkem, advokátem se sídlem Kobližná 47/19, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) EG.D Holding, a.s.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **II) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) LH HOME - ETA s.r.o.**, se sídlem Tepelská 137/3, Mariánské Lázně, zastoupená JUDr. Michalem Skoumalem, advokátem se sídlem Drobného 306/34, Brno, **IV) Quantcom, a.s.**, se sídlem Křížíkova 36a/237, Praha 8, zastoupená Mgr. Andreou Stachovou, advokátkou se sídlem Valentinská 92/3, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2023, č. j. JMK 128987/2023, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení III) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 8. 2025, č. j. 30 A 2/2024-87,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 8. 2025, č. j. 30 A 2/2024-87, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Úřad městské části Brno-Bystrc (dále „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2021 povolil výstavbu multifunkční budovy s názvem „*Objekt výrobních služeb Páteřní*“ (dále „stavební povolení“). Před dokončením této stavby následně též stavební úřad rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022, č. j. 22-11395/SU/LIH, jež nabylo právní moci dne 1. 9. 2022, povolil změnu stavby před jejím dokončením (dále „povolení změny stavby“). V květnu 2023 podala žalobkyně podnět k přezkumu povolení změny stavby, jemuž Magistrát města Brna (dále „magistrát“) vyhověl a zrušil jej rozhodnutím ze dne 15. 6. 2023, č. j. MMB/0249529/2023 (dále „přezkumné rozhodnutí“). Přezkumné

rozhodnutí však následně na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení III (dále také „OZNŘ III“) coby stavebníka rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný zrušil a současně zastavil přezkumné řízení.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně (dále „napadené rozhodnutí“ a „krajský soud“). Krajský soud vyšel z toho, že z výkresů, které jsou součástí stavební dokumentace, vyplývá, že stavba má zasahovat mj. do pozemku parc. č. 1938/624 v k. ú. Bystrc, který je ve vlastnictví žalobkyně (dále „pozemek žalobkyně“). Povolení změny stavby proto bylo nezákonné, neboť žalobkyně nedala souhlas s umístěním stavby na svém pozemku. Podle krajského soudu přitom nesejde na tom, že v textové části žádosti o povolení změny stavby bylo parc. č. pozemku žalobkyně překryto bělínkem (a nebylo tedy zahrnuto do výčtu pozemků, na nichž má být dle žádosti pozemek povolen), ani na tom, že stavební úřad nezahrnul pozemek žalobkyně do výčtu pozemků, na nichž se záměr povoluje, ve výroku povolení změny stavby. Stejně tak není podstatné, že OZNŘ III fakticky probíhající stavbou nezasahuje ani neplánuje zasáhnout do pozemku žalobkyně. V důsledku změny stavby (jejího zvýšení) totiž musí být zřízeno 65 parkovacích míst, což podle krajského soudu souvisí s plánovaným rozšířením podzemního podlaží do pozemku žalobkyně. OZNŘ III je proto podle krajského soudu v situaci, kdy buď bude stavět na pozemku žalobkyně bez jejího souhlasu v souladu s povolením změny stavby, anebo v rozporu s povolením změny stavby do tohoto pozemku nezasáhne, avšak současně nedostojí veřejnému zájmu na zřízení 65 parkovacích míst, a půjde navíc o „černou stavbu“, vybudovanou v rozporu s povolením (tj. v rozporu s ověřenou projektovou dokumentací).

[3] Protože bylo povolení změny stavby nezákonné, magistrát podle krajského soudu postupoval správně, pokud je přezkumným rozhodnutím zrušil. S ohledem na to, že nezákonnost byla naprosto zřejmá z obsahu správních spisů, mohl tak magistrát učinit ve zkráceném přezkumném řízení, aniž by si opatroval vyjádření účastníků řízení. Potřebu opatřit vyjádření účastníků podle krajského soudu nevyvolala ani otázka dobré víry. Ta totiž OZNŘ III nesvědčila, přičemž i kdyby tomu bylo naopak, závěr krajského soudu ohledně správnosti postupu magistrátu by byl stejný. Újma, která hrozila stavebníkovi (OZNŘ III) zrušením povolení změny stavby, totiž nebyla ve zjevném nepoměru k potenciální újmě vzniklé jinému účastníku nebo veřejnému zájmu v důsledku zachování tohoto rozhodnutí. Pro zastavení přezkumného řízení nebyly splněny zákonné podmínky.

[4] Krajský soud se proto neztotožnil se závěry žalovaného, žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Osoba zúčastněná na řízení III (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu (dále „napadený rozsudek“) kasační stížností.

[6] Podle stěžovatelky napadený rozsudek trpí vadami, jež podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka

pokračování

v první řadě zpochybňovala skutková zjištění krajského soudu ohledně objemu stavby podle povolené změny, roli, kterou hrálo jednání mezi žalobkyní a právním předchůdcem stěžovatelky (dále „původní stavebník“), a motivaci původního stavebníka pozměnit výčet pozemků v žádosti o povolení změny stavby. Závěry krajského soudu považuje stěžovatelka za neodůvodněné, vycházející pouze z domněnek a spekulací, případně nekriticky přejaté z argumentace žalobkyně. Stěžovatelka upozornila, že faktické provedení stavby nezasahuje do pozemku žalobkyně. Nic takového stěžovatelka (stejně jako původní stavebník) neplánovala ani v budoucnu neplánuje. Stěžovatelka připustila existenci rozporu mezi textem žádosti (kde chyběl pozemek žalobkyně) a výkresovou část dokumentace (výkres C.4). Postrádá však odpověď na otázku, zda měl být vyřešen doplněním pozemku žalobkyně do žádosti, nebo opravou vadného výkresu. Stavební úřad pochybil, když rozpor neodstranil, ale v posledku rozhodl správně (dle textu žádosti).

[7] Dále stěžovatelka rozporovala právní závěry krajského soudu. Pro rozpor mezi textem povolení změny stavby a výkresy podle stěžovatelky nebylo možno vést zkrácené přezkumné řízení. Účastníci řízení měli dostat prostor se k věci vyjádřit, případně navrhnout důkazy. V přezkumném řízení mohla stěžovatelka opravit výkresy tak, aby korespondovaly se žádostí. Na rozdíl od krajského soudu považuje stěžovatelka za určující textovou část povolení změny stavby, ve které pozemek žalobkyně uveden není, nikoli grafickou část stavební dokumentace. Zcela uznává, že povolení změny stavby ji neopravňuje zasáhnout do pozemku žalobkyně. Magistrát podle stěžovatelky neměl povolení změny stavby zrušit, rozhodující je totiž, že jeho textová část nezmiňovala pozemek žalobkyně, jejíž souhlas tak nebylo potřeba dokládat.

[8] Závěrem stěžovatelka brojila proti způsobu, jakým krajský soud posoudil otázku dobré víry. Uvedla, že svá práva z povolení změny stavby nabyla v dobré víře, přičemž jeho zrušením jí vznikne razantní újma nesouměřitelná s újmou jiného účastníka řízení. Zvláště žalobkyni pak podle stěžovatelky žádná újma nevznikla, a ani nehrozí.

[9] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu, podle kterého byly splněny všechny zákonem požadované podmínky, aby magistrát mohl rozhodovat ve zkráceném řízení. V případě rozporu mezi grafickým a textovým vyjádřením záměru ve stavebním povolení textové vyjádření přednost nemá, obě jsou postavena na roveň. Krajský soud podle žalobkyně zhodnotil otázku dobré víry stěžovatelky správně, neboť stěžovatelka měla od počátku v úmyslu získat správní rozhodnutí opravňující ji k provedení stavby zasahující do pozemku žalobkyně. Podle žalobkyně mají všechna skutková zjištění krajského soudu dostatečnou oporu ve spisech. Napadený rozsudek považuje za kvalitně odůvodněný a plně přezkoumatelný.

[10] Žalovaný ani zbylé osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu

s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Z moci úřední přihlédl k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Vada spočívá v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Podle ustálené judikatury NSS může nepřezkoumatelnost být způsobena buď nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí krajského soudu opřeno, anebo jeho nesrozumitelností. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost pak lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, jehož výrok či odůvodnění jsou vnitřně rozporné, případně kdy z rozsudku nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76).

[13] Nesrozumitelnost napadeného rozsudku NSS shledal v tom, že jeho odůvodnění je vnitřně rozporné. Kasační soud již dříve judikoval, že vadou nepřezkoumatelnosti pro vnitřní rozpornost odůvodnění budou rozhodnutí zatížena zpravidla tehdy, vysloví-li krajský soud skutkové nebo právní závěry, které vedle sebe nemohou obstát. Jako vnitřně rozporné tak NSS v minulosti označil například usnesení, kterým krajský soud sice odmítl zásahovou žalobu s odkazem na absenci přípustitelného tvrzení nezákonného zásahu, avšak současně hodnotil, jaký negativní dopad mohl mít tvrzený zásah žalovaného do právní sféry stěžovatelky (rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2025, č. j. 2 As 86/2025-21, bod 26). Stejně posoudil také situaci, kdy krajský soud v odůvodnění zařadil totéž zařízení postupně pod dvě odlišná ustanovení celního sazebníku (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2022, č. j. 4 Afs 231/2021-42, body 21-29). Pro vnitřní rozpornost shledal NSS nepřezkoumatelným také rozsudek, kterým krajský soud na jedné straně výslovně konstatoval přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, ale současně mu na druhé straně vytýkal nedostatečné vypořádání rozkladové námitky (rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 As 20/2023-41, bod 26). Tutéž vadu konstatoval NSS také u rozsudku, ve kterém soud jednak označil výklad zákonného ustanovení předkládaný správním orgánem za správný, aby následně jeho rozhodnutí zrušil s odkazem na nejednoznačnost tohoto ustanovení, aniž by jej sám závazně vyložil (výše cit. rozsudek NSS č. j. 7 As 28/2008-76).

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se krajský soud v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku dopustil pochybení, které svou povahou odpovídá situacím, v nichž vnitřní rozpornost konstantní judikatura typicky spatřuje.

[15] Krajský soud označil všechny úvahy žalovaného, pro které přistoupil ke zrušení přezkumného rozhodnutí, za vykonstruované, nemající oporu v právní úpravě. Aproboval naopak bez výhrad postup magistrátu. Podle krajského soudu byly splněny všechny zákonem předvídané podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Povolení změny stavby bylo totiž *prima facie* nezákonné a relevantní roli v řešené věci nehrála ani otázka dobré víry stavebníka.

pokračování

[16] Oba nosné (rozhodovací) důvody napadeného rozsudku, tedy závěr o správnosti postupu magistrátu a od něj odvozený závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí staví na úvaze, že povolení změny stavby bylo nezákonné, a to zcela zjevně, neboť povolilo stavbu na pozemku, jehož vlastník k tomu neudělil zákonem požadovaný souhlas.

[17] Tato úvaha, vyjádřená především v bodě 41 napadeného rozsudku, nutně vychází z premisy krajského soudu, že oproti první části výroku povolení změny stavby, ve které je uveden výčet pozemků bez pozemku žalobkyně, je potřeba za rozhodné považovat grafické vyjádření povolované stavby obsažené ve výkresové části stavební dokumentace, na niž odkazuje druhá část výroku povolení změny stavby. Toto své přesvědčení promítl i do dalších částí odůvodnění napadeného rozsudku (např. body 38, 43, 48 atd.) Nesoulad mezi textovým a grafickým vyjádřením umístění stavby na pozemcích tak krajský soud implicitně vyřešil upřednostněním grafické varianty.

[18] Na tento závěr nicméně krajský soud bezprostředně navázal konstatováním, že je text povolení změny stavby současně v rozporu s jeho grafickou přílohou (bod 42 napadeného rozsudku). To podle krajského soudu představuje další vadu povolení změny stavby, která zakládá další důvod pro jeho zrušení v přezkumném řízení (bod 45 napadeného rozsudku). Magistrát měl přitom coby přezkumný orgán z úřední moci přihlížet i k této vadě. Úvahu ohledně nepřípustné rozpornosti textové a výkresové části rozhodnutí musel krajský soud opřít o předpoklad, že nesrovnalost ve výčtu dotčených pozemků nelze vyřešit upřednostněním grafického vyjádření stavby na úkor toho textového.

[19] Tyto dvě teze krajského soudu jsou podle NSS vzájemně rozporné a nemohou vedle sebe obstát. Platí-li, že povolení změny stavby bylo nezákonné, protože určující je zakreslení stavby ve výkresech stavební dokumentace, nemůže současně platit, že povolení změny stavby je vadné proto, že je grafické vyjádření na výkresech rozporné s textovou částí rozhodnutí, a tudíž je jí postaveno na roveň (grafickou, resp. výkresovou část stavební dokumentace přitom podle NSS nelze ztotožňovat se stavební dokumentací jako celkem, ta totiž rovněž obsahuje textovou část, v níž je např. v průvodní zprávě uveden výčet pozemků bez pozemku žalobkyně).

[20] Zatímco první právní vadu plynoucí z upřednostnění výčtu pozemků z textové části rozhodnutí vymezil krajský soud jako nezákonnost, druhá krajským soudem zvažovaná vada by materiálně odpovídala spíše nepřezkoumatelnosti povolení změny stavby pro nesrozumitelnost (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2023, č. j. 5 As 156/2022-27, bod 17, případně ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 182/2023-41, body 34, 37). Posouzení nesouladu textové a grafické části povolení změny stavby je přitom klíčové pro vyhodnocení přípustnosti rozhodnout ve zkráceném přezkumném řízení. NSS připomíná, že zkrácené přezkumné řízení „je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva“ (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, bod 15).

[21] Krajský soud vyhověl žalobě s tím, že „[p]rakticky všechny úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí byly chybné.“ Negativní důsledky vnitřní rozpornosti odůvodnění napadeného rozsudku by se však podle kasačního soudu v dalším řízení před žalovaným ještě dále prohlubovaly. Žalovaný, nucen vycházet ze závazného právního názoru krajského soudu (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), by měl sice jasno v tom, že výrok přezkumného rozhodnutí musí aprobovat. Současně by však při odůvodňování svého rozhodnutí byl postaven do situace, kdy by musel volit, který ze dvou protichůdných závazných právních názorů do odůvodnění promítne. Buď by aproboval východiska magistrátu s odkazem na první závazný názor krajského soudu, podle kterého bylo povolení změny stavby nezákonné, nebo by odůvodnění přezkumného rozhodnutí nahradil vlastními závěry reflektujícími druhý závazný právní názor krajského soudu, podle něhož je povolení změny stavby nepřezkoumatelné. V obou případech by nicméně žalovaný nemohl dostát povinnosti reflektovat alternativní závazný právní názor krajského soudu. Pokud by se žalovaný naopak rozhodl vyjít z obou závazných právních názorů krajského soudu, bylo by odůvodnění jeho rozhodnutí vnitřně rozporné, a to z týchž důvodů, pro které shledal NSS vnitřně rozporným napadený rozsudek.

[22] Vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku znemožňuje kasačnímu soudu jeho meritorní přezkum. Za této situace se NSS nemohl zabývat věcnou argumentací stěžovatelky uplatněnou v kasační stížnosti, a tudíž ani nijak hodnotit správnost úvah krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Jeho úkolem bude znovu přezkoumat napadené rozhodnutí v intencích žalobních bodů a formulovat svůj závazný právní názor bez vnitřních rozporů. Za tímto účelem krajský soud postaví najisto, ke které z variant řešení nesouladu mezi textovou a grafickou částí povolení změny stavby v nyní řešené věci se přiklání. Grafickou, resp. výkresovou část stavební dokumentace je přitom potřeba odlišit od stavební dokumentace jako celku, ta totiž rovněž obsahuje svou textovou část. Své rozhodnutí přitom důsledně odůvodní (a to i s ohledem na závěry judikatury NSS k této problematice).

[24] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. prosince 2025

pokračování

Eva Šonková
předsedkyně senátu