



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **LERAM s.r.o.**, IČ 26274493
sídlem Páteří 1216/7, 635 00 Brno
zastoupeného advokátem Mgr. Bc. Martinem Kotrbáčkem
sídlem Kobližná 47/19, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 00 Praha 1

za účasti:

1. **EG.D, a.s.**
sídlem Lidická 1873/36, Brno
2. **CETIN a.s.**
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9
3. **LH HOME - ETA s.r.o.**
sídlem Tepelská 137/3, 353 01 Mariánské Lázně
zastoupené advokátem JUDr. Michalem Skoumalem
sídlem Drobného 306/34, 602 00 Brno
4. **Quantcom, a.s.**
sídlem Křížíkova 36a/237, Praha 8
zastoupené advokátkou Mgr. Andreou Stachovou
sídlem Valentinská 92/3, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 30. 11. 2023, č. j. JMK 128987/2023

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2023, č. j. JMK 128987/2023, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení částku 29 633 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Bc. Martina Kotrbáčka, advokáta, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobcem je obchodní korporace, která vlastní pozemek p. č. 1938/624 v k. ú Bystrc (dále je vždy míněno toto katastrální území). Na sousedním pozemku p. č. 1938/529 a dalších souvisejících pozemcích provádí jedna z osob zúčastněných na řízení, konkrétně LH HOME - ETA s.r.o. (dříve Luxury Home-Eta s.r.o., dále též „stavebník“), výstavbu multifunkční budovy s názvem „*Objekt výrobních služeb Páteřní*“. Tuto stavbu povolil Úřad městské části Brno-Bystrc rozhodnutím ze dne 16. 7. 2021 (dále též „stavební povolení“). Tým stavební úřad poté povolil změnu této stavby před dokončením, a to rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022, č. j. 22-11395/SU/LIH, proti němuž se nikdo neodvolal, takže nabylo právní moci dne 1. 9. 2022 (dále též „povolení změny stavby“). Právě o onu změnu stavby v nynější věci jde.
2. V květnu 2023, kdy už probíhaly přípravné a výkopové práce, podal žalobce Magistrátu města Brna jako nadřízenému stavebnímu úřadu podnět k přezkoumání rozhodnutí, jímž byla povolena změna stavby. Tvrdil, že podle upravené projektové dokumentace schválené v řízení o změně stavby před dokončením, mají tři podzemní podlaží stavby zasahovat na (pod) jeho pozemek p. č. 1938/624, aniž by k tomu dal souhlas.
3. Magistrát žalobci vyhověl a rozhodnutí o změně stavby zrušil ve zkráceném přezkumném řízení. Stalo se tak rozhodnutím ze dne 15. 6. 2023, č. j. MMB/0249529/2023 (dále též „přezkumné rozhodnutí“). Proti tomu ovšem podal odvolání stavebník a uspěl. Krajský úřad Jihomoravského kraje přezkumné rozhodnutí zrušil rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) a přezkumné řízení zastavil. Proti tomu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 10. 1. 2024.
4. Původním žalovaným byl Krajský úřad Jihomoravského kraje. Jelikož Ministerstvo pro místní rozvoj (nynější žalovaný, k tomu viz níže, bod 21) na jeho vyjádření při jednání soudu plně odkázalo, bude v dalším textu krajský soud hovořit o krajském úřadu i o ministerstvu *promiscue* jako o žalovaných a odlišovat je bude jen tam, kde to hraje nějakou roli. Ve vyhlášeném výroku rozsudku se žalovaným míní Ministerstvo pro místní rozvoj v tom směru, že se mu věc vrací k dalšímu řízení a že je povinno zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení (pouze ve vztahu k autorství napadeného rozhodnutí se žalovaným míní krajský úřad).

II. Argumentace žalobce

5. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť je podle něj nezákonné. V řízení před magistrátem byly splněny všechny zákonné podmínky pro zkrácený přezkum, jehož cílem je nezatežovat zbytečně dotčené osoby (žalobce zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 31/2011-72). Už ze samotného správního spisu vyplývalo porušení právních předpisů, což ostatně připustil sám krajský úřad. Nebylo tedy třeba k tomu dokazovat nebo žádat vysvětlení od účastníků původního řízení.
6. Stavebník podle žalobce nemohl nabýt jakákoliv práva v dobré víře, a proto nebylo třeba postupovat ani podle rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 69/2015-78 či č. j. 1 As 31/2011-72. Je zcela zjevné, že stavebník – který věděl, že žalobce s umístěním části stavby na svém pozemku nesouhlasí – hodlal od samého počátku i přesto získat povolení změny stavby, které by jej k tomu opravňoval. Uchýlil se k nepoctivému jednání a záměrně ve své žádosti žalobcův pozemek nezmínil. Zásah je zřejmý pouze z výkresové části dokumentace, ani zde ale není žalobcův pozemek označen parcelním číslem. Stavebník zřejmě spoléhal na to, že v důsledku toho stavební úřad plánovaný zásah do sousedního pozemku přehlédne. Zastřel tedy skutečnosti podstatné pro rozhodnutí a uvedl stavební úřad v omyl. Rozhodně tak tento případ nelze zařadit – jak tvrdí krajský úřad – do první modelové skupiny případů vymezených v nálezů Ústavního soudu I. ÚS 17/16, kdy za vydání nezákonného rozhodnutí odpovídá výhradně správní orgán. Právě naopak, krajský úřad měl tuto kauzu zařadit do třetí modelové skupiny případů, kdy nezákonnost způsobil výhradně sám žadatel svým nepoctivým postupem. Krajský úřad v důsledku svého mylného náhledu na otázku dobré víry poskytl ochranu nepoctivému a zneužívající ujednání.
7. V posledním žalobním bodě žalobce rozebírá škodu, která může každé ze stran napadeným rozhodnutím vzniknout. Stavebník tvrdil, že kdyby bylo zrušeno povolení změny stavby, může mu vzniknout škoda v podobě zmařených investic až ve výši 200 milionů korun. Krajský úřad tento údaj bez jakéhokoliv kritického hodnocení či dokazování převzal. Stejně nekriticky akceptoval i tvrzení stavebníka, že žalobci naproti tomu ani při zachování povolení změny stavby žádná škoda nevznikne, neboť stavebník realizuje stavbu tak, že k neoprávněnému zásahu do pozemku žalobce nedojde. Krajský úřad ale opomenul skutečnost, že povolení změny stavby stavebníka k takovému zásahu opravňuje a nadále opravňovat bude. Nabízí se také otázka, podle jaké projektové dokumentace stavebník stavbu realizuje, když ne podle té, kterou stavební úřad schválil v řízení o povolení změny stavby před dokončením.

III. Argumentace žalovaného

8. Krajský úřad jako původní žalovaný navrhl podanou žalobu zamítnout. Podle žalovaného podmínky pro zkrácené přezkumné řízení splněny nebyly, neboť ze spisového materiálu a stanoviska stavebního úřadu k odvolání proti přezkumnému rozhodnutí vyplývaly nesrovnalosti, které vyžadovaly bližší vysvětlení účastníků řízení.
9. Stavební úřad ve svém vyjádření k žalobcovu podnětu upozornil na to, že stavebník původně postupoval ve shodě se žalobcem. Po vstupu žalobce jako nového spoluinvestora do projektu měl *Objekt výrobních služeb Páteřní* nově zajišťovat služby i pro stávající areál žalobce, jak vyplývá ze str. 5 závazného posudku. Po dohodě mezi původním stavebníkem (pan L.), nynějším stavebníkem (osoba zúčastněná na řízení, společnost LH HOME - ETA)

a žalobcem (společnost Leram) došlo také ke změně zpracovatele dokumentace stavby, jímž se stal Ing. Arch. A. Ten zpracoval projekt takovým způsobem, že u podzemních podlaží mělo dojít k velmi malému zásahu do pozemků žalobce, ačkoliv k tomu nebyl žádný smysluplný důvod a není jasné, co k takové změně projektanta vedlo. Stavebník by tím nic nezískal. Navíc zákres přidaných konstrukcí není vyznačen šrafováním, jak je tomu ve stavebních výkresech zvykem. Žalobce, ačkoliv byl účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, žádné námitky proti projektu neuplatnil a proti vydanému rozhodnutí se neodvolal. Podnět na přezkum podal až zhruba o osm měsíců později, aniž by v tomto období do spisového materiálu nahlížel. Z toho vyplývá, že žalobci musel být od samého začátku způsob řešení podzemních podlaží stavby znám.

10. Ve věci pochybil zejména stavební úřad, který ve výkresu druhého podzemního podlaží umístil své ověřovací razítko s podpisem přímo na spornou část stavby přesahující na sousední pozemek. Přitom byl povinen sledovat splnění všech povinností daných stavebním zákonem a zajistit vzájemný soulad žádosti, dokumentace stavby a výroku svého rozhodnutí. To neučinil a své povinnosti zanedbal. Žalovaný trvá na tom, že stavebník tak nabyl práva v dobré víře a jedná se o první modelový případ vymezený Ústavním soudem. Proto se musel žalovaný zabývat i otázkou vzniklé škody, což magistrát učinit opomněl.
11. K zásahu do vlastnictví žalobce nedojde, jak žalovaný vysvětlil v napadeném rozhodnutí, a nevznikne mu tedy ani žádná újma. Navíc žalovaný upozorňuje, že ve výroku povolení změny stavby není pozemek žalobce uveden, a proto na tomto pozemku není stavba ani povolena. Z judikatury vyplývá, že při rozporu dokumentace stavby s textem rozhodnutí má přednost výrok rozhodnutí (žalovaný neupřesňuje, o jakou judikaturu se má jednat).
12. Naopak škody na straně stavebníka by mohly být značné, jak stavebník v odvolání deklaroval. Jím uváděnou částku 200 milionů korun je nutno posuzovat s ohledem na velikost objektu. Jedná se o rozsáhlou stavbu o třech podzemních a čtyřech nadzemních podlažích. Nutné je zvážit i možné výrazné prodražení stavby, pokud by se výstavba měla oddalovat. Konečně v úvahu je třeba vzít i ušlý zisk. Stavebník deklaroval, že náhrady vzniklé škody by se domáhal na státu, takže škoda by v konečném důsledku musela být uhrazena z veřejných rozpočtů, a tedy z peněz daňových poplatníků. Žalovaný byl veden přesvědčením, že je takovým důsledkům povinen zabránit.
13. Podle žalovaného se zde ve skutečnosti jedná o snahu řešit neshody mezi dvěma podnikajícími subjekty prostřednictvím správních orgánů a správních soudů. Nasvědčuje tomu i korespondence mezi stavebníkem a žalobcem, kterou stavebník doložil v odvolacím řízení.

IV. Argumentace osoby zúčastněné (stavebníka)

14. Také stavebník navrhuje podanou žalobu zamítnout. I on tvrdí, že žalobce byl po celou dobu o projektu změny stavby před dokončením podrobně informován. V té době probíhala jednání o jeho vstupu do projektu (žalobce však od toho později ustoupil, neboť neměl v úmyslu projekt v dohledné době začít realizovat). Právě žalobce si vynutil, že projekt bude provádět na něm závislý architekt, Ing. Arch. A. (sídlí na stejné adrese jako žalobce), a o jeho podobě do jisté míry sám rozhodoval. Tento architekt vyřizoval i získání stanovisek dotčených orgánů. Stavebníkův právní předchůdce, tehdejší žadatel o povolení, pan L., měl v úmyslu pouze změnit účel užívání jednotlivých prostor a efektivněji svou plánovanou stavbu využít, nikoliv rozšířit její podzemní část na pozemek žalobce. Přesto

architekt zakreslil podzemní část stavby tak, že zasahuje na žalobcův pozemek, což po něm stavebníkův předchůdce nikdy nežádal a nebyl o tom ani informován. Naopak žalobce o tom vědět musel, ba je dokonce možné, že se architekt pod jeho vlivem snažil stavební záměr sabotovat zakreslením této chyby. Pro odstraňování chyb ve výkresové dokumentaci má ovšem stavební právo jiné instrumenty než zrušení celého rozhodnutí v přezkumném řízení (stavebník neuvádí, o jaké instrumenty se jedná). Navíc, jestliže žalobce tvrdí, že stavebník zasáhl do jeho vlastnického práva, měl by se obrátit na soud s občanskoprávní žalobou.

15. Pro zkrácené přezkumné řízení nebyly splněny zákonné podmínky. Porušení právního předpisu musí být zjevné ze spisového materiálu a nesmí vyvstat potřeba obstarat si vysvětlení účastníků nebo provádět dokazování. Jeho využití tudíž není na místě tam, kde zjevně existují protichůdné zájmy subjektů dotčených případným rozhodnutím v přezkumném řízení, nebo jim takovým rozhodnutím může být způsobena újma (zde žalobce odkazuje na *Komentář ke správnímu řádu* autorů Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo z roku 2013). Cílem zkráceného přezkumného řízení je nezatěžovat zbytečně dotčené osoby, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a v zásadě v něm nelze doplňovat správní spis (žalobce zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 31/2011-72). Otázka, zda stavba zasahuje na cizí pozemek, je natolik nejistá a pochybná, že bylo na místě vést řádné přezkumné řízení. Stavebník nikdy neplánoval ani nenavrhoval, že svůj záměr uskuteční na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka. Pozemek žalobce ke svému záměru vůbec nepotřebuje. Žádný z okolních vlastníků, včetně žalobce, nevzněl proti záměru změny stavby žádné námitky, a to ani v průběhu výstavby, která započala na jaře 2023 a nyní se nachází ve fázi dokončování výstavby podzemních podlaží. Uplatní se tu zásada koncentrace. A stavební úřad, i pokud snad neprovedl náležitou kontrolu předložených podkladů, vydal nakonec správné rozhodnutí, které stavebníka neopravňuje umístit stavbu nezákonně na cizí pozemek. Pozemek žalobce není totiž uveden ve výroku povolení změny stavby.
16. Stavebník je přesvědčen, že mu svědčí dobrá víra. Z ničeho nelze dovodit jeho nepoctivý záměr při podání žádosti o změnu stavby před dokončením. O nepoctivém záměru lze naopak hovořit ve vztahu k architektu A., potažmo k žalobci. Podle Ústavního soudu samotné povědomí o určitých skutečnostech, které způsobují nezákonnost správního rozhodnutí, nepostačuje k závěru o nedostatku dobré víry oprávněného, pokud není prokázáno, že oprávněný věděl či měl vědět též o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní. Správní orgán musí při uplatnění prostředků dozorčího práva zohlednit, z jakých důvodů k přijetí rozhodnutí došlo a jaké následky by jeho zrušení mělo. Do skupiny případů, kdy je třeba chránit dobrou víru oprávněného, řadí Ústavní soud například rozhodnutí nezákonná z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně v nesprávném posouzení podkladů předložených, což je prakticky přesně nynější případ (žalobce zde souhrnně odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 17/16).
17. Konečně žalobce poukazuje též na újmu, která mu hrozí. Na rozdíl od žalobce, u nějž k zásahu do vlastnického práva faktickou realizací stavby nedošlo a v budoucnu ani nedojde, pro stavebníka představuje dokončení projektu existenční záležitost. Zrušení rozhodnutí, jímž se povoluje změna stavby před dokončením, by představovalo doslova likvidační zásah vzhledem k financování projektu, převzatým závazkům vůči dodavatelům stavby a zejména vůči budoucím nájemcům a kupujícím jednotlivých jednotek

a vyčleněných prostor. Realizace záměru si vyžádá 200 milionů korun bez DPH, dosud stavebník prostavěl 75 milionů korun. Výše škody může dosáhnout částky až 400 milionů korun (navýšeno o zisk v případě prodeje celého objektu po jednotkách). Náhradu této škody bude případně stavebník uplatňovat postupem podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

V. Dosavadní průběh řízení

18. Krajský soud nejprve rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala. Žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil (rozsudkem ze dne 28. 8. 2025, č. j. 30 A 2/2024-87, dále též „předchozí rozsudek krajského soudu“).
19. Stručně řečeno, podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení byly podle krajského soudu splněny. Povolení změny stavby bylo vydáno v rozporu se stavebním zákonem a tato skutečnost byla dostatečně patrná ze spisu, aniž by bylo třeba zjišťovat skutečnosti, jež nastaly po vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Naopak zastavení přezkumného řízení ze strany žalovaného bylo neopodstatněné, neboť stavebník nenabyl práva z přezkoumávaného rozhodnutí v dobré víře a ani jeho případná újma nebyla ve zjevném nepoměru k újmě hrozící z nezákonného rozhodnutí žalobci. Důležité pro další řízení je, že nezákonnost povolení změny stavby spatřoval krajský soud ve dvou ohledech. Jednak v tom, že povolilo stavebníkovi umístit stavbu na pozemku žalobce, který k tomu nedal zákonem požadovaný souhlas. A dále v tom, že text povolení se dostal do rozporu s jeho grafickou přílohou, neboť v textu se sice žalobcův pozemek nezmiňuje, avšak z výkresové části ověřené stavební dokumentace vyplývá, že stavba na něm umístěna být má.
20. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti stavebníka citované rozhodnutí krajského soudu zrušil (rozsudkem ze dne 18. 12. 2025, č. j. 2 As 224/2025-47). Vytkl krajskému soudu, že odůvodnění jeho rozsudku je vnitřně rozporné, neboť oba jím uváděné důvody nezákonnosti povolení změny stavby nemohou obstát současně vedle sebe. Na jednu stranu totiž krajský soud uvedl, že je text povolení změny stavby v rozporu s jeho grafickou přílohou, na druhou stranu však uzavřel, že povolení změny stavby nezákonně umožňuje stavebníkovi umístit stavbu na pozemku žalobce, což znamená, že dříve zmíněný rozpor soud implicitně vyřešil upřednostněním grafické varianty. Posouzení nesouladu textové a grafické části povolení změny stavby je podle kasačního soudu klíčové pro vyhodnocení přípustnosti rozhodnout ve zkráceném přezkumném řízení. Nejvyšší správní soud upozornil v této souvislosti na dva další aspekty, a to:
 - grafickou, resp. výkresovou část stavební dokumentace 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,
 - vada spočívající v rozporu textové a grafické části rozhodnutí 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).
21. Po vrácení věci z Nejvyššího správního soudu oslovil krajský soud účastníky řízení i osoby na řízení zúčastněné. Dosavadní žalovaný, Krajský úřad Jihomoravského kraje, který vydal napadené rozhodnutí, upozornil krajský soud, že od 1. 7. 2024 v souvislosti se změnou

Statutu města Brna došlo ke změně příslušnosti a nyní je příslušným odvolacím orgánem ve vztahu k přezkumným rozhodnutím Ministerstvo pro místní rozvoj. Změna Statutu spočívá v tom, že působnost prvostupňového stavebního úřadu byla přenesena z úřadů jednotlivých městských částí na Magistrát města Brna. Ten by tedy v dnešních podmínkách vydával rozhodnutí o změně stavby před dokončením, jehož přezkum by prováděl krajský úřad a odvolacím orgánem v přezkumném řízení by bylo ministerstvo.

22. Krajský soud dospěl k závěru, že se jedná o přechod příslušnosti na základě změny právní úpravy, proto začal jednat s ministerstvem jako se žalovaným. Soud předvolal Ministerstvo pro místní rozvoj k jednání a zaslal mu vyjádření krajského úřadu, přičemž ministerstvo své postavení v roli žalovaného nepopřelo a náhledu krajského úřadu neoponovalo. Přesto krajský soud pro jistotu podotýká, že procesní situace v této věci je složitá (jde o přezkumné řízení, přičemž k přenosu působnosti došlo v oblasti vydávání meritorních rozhodnutí) a správní soudy ji zřejmě dosud neřešily. Podle krajského soudu je nicméně třeba z hlediska funkční příslušnosti nahlížet na meritorní a přezkumné řízení jako na jeden souvislý celek. Proto se nynější situace nejvíce podobá té, kterou Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013-31. Nejvyšší správní soud v něm na základě přechodu působnosti správního orgánu I. stupně dovodil i přechod působnosti žalovaného správního orgánu, jelikož k určitému datu zanikl prvoinstanční správní orgán - finanční ředitelství. Také v nynější věci prvoinstanční stavební úřad fakticky zanikl, a celá soustava funkční příslušnosti se tak posunula o jednu úroveň výše.
23. Stavebník (LH HOME – ETA jako osoba zúčastněná na řízení) soudu sdělil, že trvá na ústním projednání případu. Krajský soud mu vyhověl. Dne 27. 4. 2026 proto proběhlo ústní jednání podle § 49 s. ř. s. Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích (ministerstvo jen odkázalo na předchozí písemné vyjádření krajského úřadu) a žádné důkazy nad rámec správního spisu nenavrhly. Soud nicméně provedl na jednání důkaz listinou ze spisu, a to konkrétně žádostí o povolení změny stavby před dokončením podanou dne 8. 6. 2022. Soud přiložil první stranu tohoto dokumentu ke sklu okna vedoucího ze soudní síně na ulici a proti dennímu světlu umožnil všem přítomným, aby se přesvědčili, jaké číslo pozemku bylo ze žádosti dodatečně odstraněno (překryto bílou korekční páskou). Důkaz potvrdil správnost úvahy magistrátu, že v první kolonce žádosti byl původně mezi dalšími pozemky uveden i pozemek p. č. 1938/624.
24. Soud si na jednání také vyslechl z úst jednatele společnosti LH HOME – ETA, pana L. L., jeho skutkovou verzi, podle níž mu jak projektanta (Ing. arch. A.), tak i realizátorku projektu (Ing. V.) doporučila společnost Leram v době, kdy ještě hodlala výstavbu multifunkčního objektu financovat. Žádala jen, aby pan L. zařídil povolení změny stavby před dokončením. Pak od záměru kvůli válce na Ukrajině ustoupila. Pan L. po celou dobu nevěděl, že stavba je navržena i na cizím pozemku, stavebním otázkám nerozumí. Podle něj se jednalo o past, kterou na něj společnost Leram nastražila a později ji využila k vydírání. Nedokázal ovšem zcela uspokojivě zodpovědět dotaz soudu, jak mohla společnost Leram v červnu 2022 (podání žádosti) či v srpnu 2022 (vydání povolení změny stavby) předvídat, že v budoucnu selžou jednání o spolupráci mezi ní a panem L., když tato jednání podle e-mailové komunikace obsažené v odvolacím spise krajského úřadu probíhala až do října 2022. Dále pan L. k otázce soudu vysvětlil, že do nyní vybudovaných (zmenšených) podzemních podlaží se stále vejde 65 parkovacích míst. Původní parkovací místa byla totiž navržena velkoryse (cca 7 m šířky) a následně zúžena na normami požadované minimum.

VI. Posouzení věci krajským soudem

25. Žaloba je důvodná.
26. Krajský soud dospěl sice ke stejnému závěru jako v předchozím rozsudku zrušeném Nejvyšším správním soudem, nicméně své původní úvahy zčásti korigoval, a navíc se své posouzení věci pokusil i přehledněji strukturovat a lépe vysvětlit.

Právní úprava a judikatura

27. První spornou otázkou je zákonnost povolení změny stavby. Stavební zákon účinný v době, kdy bylo vydáno povolení změny stavby, tj. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neumožňoval získat úřední přivolení k provedení stavby na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka. Konkrétně platilo, že *„není-li žadatel vlastníkem pozemku ... a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku“* (§ 184a odst. 1 stavebního zákona). Souhlas vlastníka pozemku s navrhovaným stavebním záměrem musel být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace (§ 184a odst. 2 stavebního zákona).
28. S tím souvisí otázka, zda vůbec povolení změny stavby stavebníka k umístění své stavby na pozemku žalobce opravňovalo (a měl se tudíž vyžadovat jeho souhlas). Jelikož přezkoumávané rozhodnutí nevyznívá v tomto ohledu zcela jednoznačně, shrne nyní krajský soud relevantní judikaturu k vnitřním rozporům v rozhodnutích (a jiných správních aktech) vydávaných podle stavebních předpisů.
29. V nejstarším případě, který se krajskému soudu podařilo dohledat, šlo o to, že stavebník realizoval kromě povolené stavby garáže též další části stavby zasahující na cizí pozemek (zpevněná plocha, plot a vjezdová brána). Stavební povolení tyto části stavby vůbec nezmiňovalo, stejně jako jejich umístění na cizím pozemku. Nejvyšší správní soud nicméně uzavřel, že *„ačkoli nejsou části staveb výslovně zmíněny ve výroku stavebního povolení, je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby. Dospěl proto k závěru, že se stavební povolení na posuzované části staveb vztahovalo.“* Nebylo tudíž namístě vést řízení o odstranění těchto částí stavby (srov. rozsudek ze dne 21. listopadu 2007, č. j. 3 As 24/2007-114).
30. V dalším případě měl Nejvyšší správní soud za to, že rozhodnutí o změně stavby rodinného domu před dokončením (které řešilo primárně změnu střešní krytiny) nestanovilo jasně, že se vydané stavební povolení mění také ohledně průběhu kanalizační přípojky. Změna její trasy vyplývala jen z dodatečného ručního zákresu v situačním výkresu ověřeném stavebním úřadem. To založilo vadu rozhodnutí o změně stavby. Přesto to nemohlo vést k tomu, že by stavební úřad nařídil odstranit stavbu přípojky: *„Jestliže v době, kdy vady stavebního povolení spočívající v nesouladu mezi jeho textovou a výkresovou částí, již nelze zhojit ani prostřednictvím mimořádných opravných prostředků, a stavební úřad přistoupí k řešení daného stavu dodatečně na úkor osob zúčastněných na řízení, zpochybňuje tím jejich dobrou víru v pravomocné stavební povolení“* (srov. rozsudek ze dne 28. března 2014, č. j. 5 As 69/2013-67).
31. Poněkud jinou procesní situací se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku, kde měl odpovědět na otázku, zda měli být žalobci účastníky stavebního řízení. Šlo o to, zda spornou otázku dotýkající se jejich práv, tj. kde má být umístěno napojení na pozemek stavby, vyřešilo již územní rozhodnutí, či nikoliv. Nejvyšší správní soud uzavřel, že text

územního rozhodnutí byl sice ohledně umístění vjezdu nejednoznačný (umožňoval dvě různé varianty napojení), ale nedílnou součástí rozhodnutí je grafická příloha, ze které je toto napojení jasně patrné, tudíž tato otázka byla územním rozhodnutím závazně vyřešena.

32. Nejvyšší správní soud se zde obsáhle vyslovil k povaze a významu ověřené stavební dokumentace, konkrétně její výkresové části. Uvedl, že „*úkolem výkresů je napomoci všem aktérům územního řízení, aby sjednotili svou společnou představu o záměru, který je předmětem řízení. ... Nejvyšší správní soud tuto dokumentaci považuje za dokument, který je fakticky součástí stavebního povolení, jakožto grafické vyjádření povolované stavby je postaven na roveň textovému vyjádření záměru ve stavebním povolení a v pochybnostech pomáhá osvětlit nejasnosti a zaplnit mezery v textu stavebního povolení. Proto platí, že i v případě, že nejsou určité části stavby výslovně zmíněny ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, je možné dospět k závěru, že se i na ně stavební povolení vztahuje, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby. ... Samozřejmě rozhodnutí a jeho přílohu je nutno vykládat ve vzájemné souvislosti. Jestliže text rozhodnutí výslovně modifikuje vyjádření záměru v grafické příloze, musí naopak dostat přednost text rozhodnutí ... Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nedává-li text územního rozhodnutí jednoznačnou odpověď ohledně některého aspektu umístění stavby (zde ohledně přesného umístění připojení stavby na místní komunikaci), je třeba v této otázce vyjít z ověřené grafické přílohy rozhodnutí, a to i v případě, že na ni územní rozhodnutí ve svém textu výslovně neodkazuje“ (srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2016, č. j. 6 As 43/2016-27).*
33. V dalším případě Nejvyšší správní soud nejprve usoudil, že územní rozhodnutí upravující přeložku přípojky vysokého napětí pro svou nejasnost neposkytuje dostatečný podklad pro vyvlastnění pozemku pod již realizovanou stavbou. Text rozhodnutí byl v tomto případě zcela jednoznačný (přeložka měla být provedena ve stávající trase, tj. mimo pozemek žalobce), pouze grafická příloha vnitřně rozporná (zachycovala dvě různé verze trasy, aniž by rozhodnutí jednu jasně upřednostnilo). Nicméně Nejvyšší správní soud dodal, že „*ani jednoznačné grafické vyjádření zobrazující změnu trasy tak, že vedení bude protínat pozemek žalobce, by ovšem bez toho, že by byl korigován jednoznačný text rozhodnutí o tom, že trasa se nemění, nemohlo dle Nejvyššího správního soudu bez dalšího převážet citované slovní vyjádření a vést k jednoznačnému závěru, že stavba má být umístěna na pozemku žalobce“* (srov. rozsudek ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 341/2016-41). V navazující kauze pak Nejvyšší správní soud dovodil, že tím pádem nelze ani ukončit řízení o odstranění stavby tak, že se nenařizuje stavbu přípojky odstranit. Nelze totiž vycházet z předpokladu, že stavba je na žalobcově pozemku umístěna legálně na základě územního rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 3 As 255/2016-36, body 17-19).
34. V posledních dvou kauzách se Nejvyšší správní soud zabýval tím, jakou povahu má vada správního aktu spočívající v jeho vnitřní rozpornosti. Dospěl k závěru, že zpravidla nepůjde o nicotnost, nýbrž o nezákonnost spočívající v nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že je-li rozpor mezi textem žádosti o územní souhlas a předloženým projektem, má stavební úřad správně vyzvat žadatele k upřesnění. Pokud to neudělá a povolí stavbu oplocení, která podle projektu zasahuje na pozemek, jenž ve výroku souhlasu není zmíněn, zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Jelikož přílohy (včetně stavební dokumentace) jsou nedílnou součástí odůvodnění správního rozhodnutí, bude nepřezkoumatelnost vyrůstat z rozporu mezi výrokiem souhlasu a jeho odůvodněním. Nutno říci, že právě na tomto základě již dříve Krajský soud v Brně onen pravomocný územní souhlas zrušil (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2021,

č. j. 29 A 30/2020-76). I přesto ale Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že dokud nebyl územní souhlas zrušen, tak zakládal dobrou víru stavebníka: „*Pokud tedy odůvodnění územního souhlasu i situační plán odkazovaly i na provedení oplocení na předmětném pozemku (situační plán svým zákresem a odůvodnění obsahuje formulaci ,oplocení bude dále pokračovat směrem k hranici s pozemkem parc. č. XD, kde bude ukončeno'), je třeba dobrou víru stavebníka nutně dovozovat i k oplocení vybudovanému v souladu s nimi, i přes to, že tato část oplocení není uvedena ve výroku územního souhlasu.*“ Vůči stavbě vybudované na jeho základě tak nebylo možné vést řízení o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2023, č. j. 5 As 156/2022-27).

35. K opačnému závěru, pokud jde o dobrou víru stavebníka, dospěl Nejvyšší správní soud v posledním případě. Tam panoval rozpor mezi textovou a grafickou částí stavební dokumentace – text hovořil jen o mírném zapuštění rodinného domu do stávajícího terénu, projekt však zachycoval terénní úpravy, které terén podstatně zvyšovaly. Nicméně vydaný společný souhlas dával jednoznačně za pravdu textu stavební dokumentace, neboť zopakoval, že půjde jen o mírné zapuštění, přičemž úroveň stávajícího terénu se nezmění. Proto souhlas dobrou víru stavebníka ve vztahu k terénní úpravě nezaložil a bylo možno vést řízení o odstranění terénních úprav (srov. rozsudek ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 182/2023-41).
36. Z citované judikatury lze pro nynější věc vyvodit následné souhrnné závěry: Vnitřní rozpory v ověřené stavební dokumentaci, které nebyly výslovně korigovány výrokiem vydaného povolení, stejně jako rozpor mezi jednoznačnou stavební dokumentací a stejně jednoznačným textem samotného povolení, zakládají vadu vydaného rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti. Je-li toho ještě možné dosáhnout, ať již řádnými nebo mimořádnými opravnými prostředky, má být takové vadné rozhodnutí zrušeno. Nedojde-li k tomu, zná judikatura pravidla, podle kterých lze takovou situaci řešit. Tam, kde výrok vydaného rozhodnutí upravuje spornou otázku jasně a jednoznačně, dostane přednost text rozhodnutí. Jestliže však rozhodnutí připouští různé varianty nebo určitou otázku výslovně neřeší (typicky umístění stavby na sporném pozemku), bude rozhodující, jak je záměr zachycen ve stavební dokumentaci. Stavebník, který se jí bude držet (a který sám k nezákonnosti vydaného rozhodnutí nijak nepřispěl, jak krajský soud vysvětlí dále v tomto odůvodnění), se může odvolávat na svoji dobrou víru a jeho stavbu nebude možno odstranit. To platí dokonce i v případě, že vnitřně rozporná bude samotná tato stavební dokumentace, jelikož grafická část bude umisťovat stavbu na pozemek, který v textu žádosti nebyl zmíněn (k tomu srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 156/2022-27, přičemž tento případ je nynější kauze skutkově nejpodobnější).
37. Druhá sporná otázka spočívá v tom, zda byly naplněny podmínky zkráceného přezkumného řízení. I zde nejprve krajský soud shrne příslušnou právní úpravu, která je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád.
38. Přezkumné řízení se zahajuje jedině z moci úřední (*ex offo*). Konkrétně platí, že „*správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy*“ (§ 95 odst. 1 správního řádu). Účastník může dát pouhý podnět k provedení přezkumného řízení, ten se však nepovažuje za návrh na zahájení řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu).

39. Soulad rozhodnutí s právními předpisy se v přezkumném řízení posuzuje zásadně podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Správní orgán při tom vychází v první řadě ze spisového materiálu, podle potřeby nicméně zajistí též vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly (obě pravidla jsou obsažena v § 96 odst. 2 správního řádu). Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí příslušnému správnímu orgánu k novému rozhodnutí (§ 97 odst. 3 správního řádu).
40. Za určitých okolností je možné provést tzv. zkrácené přezkumné řízení. Konkrétně platí, že *„jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3“* (§ 98 správního řádu).
41. Zvláštní pozornost je třeba v přezkumném řízení vždy věnovat právům nabytým v dobré víře. V některých případech může existence dobré víry vést až zastavení přezkumného řízení a zachování nezákonného správního rozhodnutí v platnosti: *„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“* (§ 94 odst. 4 správního řádu). I v případě, že se o takto velkou (nepoměrnou) újmu nejedná, musí správní orgán při rozhodování v přezkumném řízení alespoň *„šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)“* (§ 94 odst. 5 správního řádu).

Skutková zjištění

42. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
43. Původní podoba *Objektu výrobních služeb Páteřní*, kterou stavební úřad povolil rozhodnutím ze dne 16. 7. 2021, měla obsahovat tři podzemní a tři nadzemní podlaží, přičemž 3. nadzemní podlaží bylo řešeno jako neúplné. Ve 2. a 3. podzemním podlaží měly být umístěny podzemní garáže o kapacitě 53 parkovacích míst. První podzemní podlaží mělo obsahovat jednak obchodní prostory, jednak vstupy, vjezdy a technické zázemí. V 1. a 2. nadzemním podlaží byly navrženy výrobní prostory pro lehkou výrobu, kanceláře, zasedací místnosti a hygienické zázemí, ve 3. nadzemním podlaží pak další kanceláře. Nadzemní část stavby měla mít menší půdorysné rozměry než podzemní část. Jižní zeď podzemních podlaží směrem k žalobcovu pozemku byla řešena s odskokem tak, aby celá stavba nezasáhla do žalobcova sousedního pozemku (viz vložený obrázek níže).
44. Původní stavebník, pan L., podal dne 8. 6. 2022 žádost o změnu stavby před dokončením. Učinil tak prostřednictvím zplnomocněné zástupkyně, Ing. P. V. (přičemž projektovou dokumentaci zpracoval pro pana L. Ing. arch. M. A.). Hned v první části žádosti je uveden seznam pozemků, na nichž má být stavba umístěna. Jeden z nich je však přelepený opravnou bílou páskou. Pohled proti světlu snadno odhalí, že se jedná o žalobcův pozemek

p. č. 1938/624 (viz č. 1. 3 spisu ke změně stavby před dokončením), jak soud názorně ukázal na ústním jednání.

45. Tomu, že právě tento pozemek byl původně v žádosti uveden, resp. že se s ním pro stavbu počítalo, nasvědčuje i celá řada dalších dokumentů ve spise, které se o něm zmiňují v té souvislosti, že na něm má být změněná stavba umístěna. V první řadě je to samotná plná moc k zastupování v daném řízení, kterou pan L. udělil Ing. V. (č. 1. 4 spisu ke změně stavby před dokončením). Dále výpis z katastru nemovitostí, který stavební úřad pořídil (i) k tomuto pozemku (č. 1. 13 spisu ke změně stavby před dokončením). A řada dalších takových dokumentů se pak nachází v dokladové části stavební dokumentace pro řízení o změně stavby před dokončením. Jde konkrétně o závazné stanovisko Magistrátu města Brna, odboru územního plánování a rozvoje, ze dne 7. 4. 2022 (č. 1. 1 dokladové části), vyjádření Drážního úřadu ze dne 21. 4. 2022 (č. 1. 8 dokladové části), závazné stanovisko Státní energetické inspekce ze dne 22. 6. 2022 (č. 1. 12 dokladové části), závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje ze dne 20. 7. 2022 (č. 1. 13 dokladové části) a hlukovou studii společnosti KOMPRAH, s. r. o., ze dne 14. 4. 2022 (č. 1. E.4 dokladové části). Pouze dva dokumenty naopak žalobcův pozemek mezi pozemky pro stavbu neuvádějí, a to závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 10. 5. 2022 (č. 1. 10 dokladové části) a inženýrskogeologický průzkum AGS Hruby s.r.o. ze září 2021 (č. 1. E.5 dokladové části).
46. Na základě podané žádosti vydal stavební úřad dne 9. 8. 2022 bez jakýchkoliv výhrad či požadavků na doplnění náležitostí žádosti povolení změny stavby. Změněná stavba by měla mít nově namísto tří nadzemních podlaží čtyři, tedy o jedno podlaží více. Využití podzemních podlaží se nezměnilo, pouze se zvýšil počet parkovacích míst. V 1. nadzemním podlaží však byly doplněny další kancelářské prostory, ve 2. a 3. nadzemním podlaží přechodné ubytovací zařízení pro zaměstnance výrobního areálu, a konečně ve 4. nadzemním podlaží, částečně ustoupeném, se mají nacházet tři byty pro majitele výrobních provozů nacházející se v objektu.

od žalobce odkoupil nebytové prostory v 1. nadzemním podlaží objektu spolu s odpovídajícím počtem parkovacích míst ve 3. podzemním podlaží (viz č. l. 206-221 odvolacího spisu). Strany se zjevně nedohodly, neboť ve spise z přezkumného řízení je založena kupní smlouva ze dne 8. 3. 2023, na základě které prodal nakonec pan L. své pozemky, na nichž má být umístěn *Objekt výrobních služeb Páteřní*, společnosti Luxury Home – Eta, s. r. o. (dnes LH HOME – ETA, tj. stavebník). V článku IV. této smlouvy vzal kupující na vědomí, že žalobce jako vlastník sousedních nemovitostí tvrdí, že stavební záměr nelze podle vydaných povolení v současné podobě realizovat bez jeho součinnosti, protože projekt zasahuje do pozemku v jeho vlastnictví, a že tuto součinnost neposkytne. Následuje upozornění, že žalobce je připraven podat příslušnému orgánu podnět na zrušení dříve vydaných rozhodnutí (viz č. l. 65-67 přezkumného spisu).

51. Dne 3. 5. 2023 podal žalobce podnět Magistrátu města Brna a žádal jej, aby přezkoumal povolení změny stavby. Magistrát vydal dne 15. 6. 2023 rozhodnutí, kterým povolení změny stavby zrušil se zpětnou účinností – tj. ode dne nabytí jeho právní moci – věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení a vyloučil odkladný účinek odvolání. Vyšel z výše reprodukováného situačního výkresu C.4, z něhož je podle něj zřejmé, že stavba byla půdorysně rozšířena tak, že část všech tří podzemních podlaží zasahuje i na pozemek p. č. 1938/624, ačkoliv tento pozemek není uveden ani v žádosti o povolení změny stavby (magistrát vyjádřil domněnku, že tam původně uveden byl, ale byl odstraněn přelepením), ani ve výroku výsledného rozhodnutí. Vlastník dotčeného pozemku byl sice účastníkem řízení o změně stavby z titulu vlastnictví sousedního pozemku, avšak zákon vyžaduje pro umístění stavby na jeho pozemku jeho kvalifikovaný souhlas, který není na žádném z výkresů uveden. Žádosti o změnu stavby před dokončením tak nebylo možné vyhovět a kladné rozhodnutí stavebního úřadu je tím pádem jednoznačně v rozporu se zákonem. Magistrát rozhodl o zrušení povolení změny stavby ve zkráceném přezkumném řízení a odůvodnil to tím, že porušení stavebního zákona je zjevné ze spisového materiálu. Podle magistrátu nelze za žádných okolností připustit, aby byla povolena stavba na pozemku, ke kterému nemá stavebník žádné právo a vlastník tohoto pozemku s umístěním stavby nesouhlasí. Šlo by o zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva. Dobrá víra stavebníka se tu tudíž vůbec neuplatní. Původní stavebník (pan L.) nadto nemohl být v dobré víře, jelikož v žádosti o změnu stavby před dokončením neuvedl úplné a pravdivé údaje o jejím umístění. Současného stavebníka (dnes společnost LH HOME - ETA) zase tento původní stavebník výslovně upozornil na nesouhlas vlastníka pozemku s umístěním stavby při prodeji pozemku pro budoucí záměr.
52. Přezkumné rozhodnutí zrušil původní žalovaný (Krajský úřad Jihomoravského kraje) rozhodnutím ze dne 30. 11. 2023, označeným v záhlaví tohoto rozsudku. Krajský úřad nejprve reprodukoval doslovně celé odvolání, aby poté dospěl k závěru, že pro zkrácené přezkumné řízení nebyly splněny zákonné podmínky. Jestliže magistrát zjistil rozpor mezi žádostí, rozhodnutím a stavební dokumentací, měl zahájit plnohodnotné přezkumné řízení (časový prostor pro to byl dostatečný) a umožnit stavebníkovi, aby se k tomuto rozporu vyjádřil a předložil ke svým tvrzením důkazy. Kdyby tak postupoval, zjistil by – stejně jako krajský úřad v odvolacím řízení – že stavebník již se stavbou započal a nedochází při tom fakticky k žádnému zásahu do žalobcova sousedního pozemku, což stavebník doložil v odvolacím řízení dokumentací zajištění stavební jámy z dubna 2023 a geodetickou dokumentací skutečného provedení opěrné zdi.

53. Krajský soud k tomu na vysvětlenou podotýká, že ze zmiňovaných důkazů vyplývá, že stavebník jižní stěnu podzemních podlaží realizuje podobně, jak byla původně navržena, tedy s odskokem, jehož umístění je ale mírně odlišné od projektové dokumentace ověřené před změnou stavby. Ve výsledku se zdá, že by jižní stěna skutečně nemusela do sousedního žalobcova pozemku zasáhnout.
54. Krajský úřad v napadeném rozhodnutí uznává, že v dokumentaci změny stavby před dokončením je jižní stěna podzemních podlaží stavby zakreslena tak, že podzemní podlaží by měla zasahovat do pozemku p. č. 1938/624. Stejně tak uznal, že podle důkazů předložených v odvolacím řízení se stavebník od této dokumentace odchýlil a provádí tedy stavbu v rozporu s dokumentací ověřenou v řízení o změně stavby před dokončením. Jedná se však podle něj pouze o malou odchylku, která nemá vliv na statiku stavby, na její vzhled, dispoziční řešení ani povolený způsob užívání. K porušení stavebního zákona podle krajského úřadu nepochybně došlo, avšak magistrát neposoudil podnět k přezkumu v celém rozsahu a ve všech souvislostech.
55. Kromě toho byl podle krajského úřadu stavebník v dobré víře. Domněnka magistrátu o tom, jaké parcelní číslo bylo v žádosti o povolení změny stavby přelepeno, není podle krajského úřadu ničím podložena. A zkontrolovat úplnost a bezchybnost předložených podkladů a jejich soulad s dokumentací stavby bylo povinností stavebního úřadu, stejně tak jako soulad stavby s právními předpisy. Krajský úřad také dodal, že zatímco žalobce provedením stavby žádné škody na majetku neutrpí, škody na straně stavebníka by při zrušení povolení změny stavby mohly být značné.

Nezákonnost povolení změny stavby

56. Ze skutkového shrnutí je poměrně zřejmé, o co v této věci ve skutečnosti jde. Původní stavebník nejprve navrhl svou víceúčelovou stavbu tak, že měla mít pouze tři nadzemní podlaží, z toho jedno částečné. V těchto nadzemních podlažích měla být umístěna výroba, kanceláře a zasedací místnosti, v prvním podzemním podlaží pak obchodní prostory. Pro tyto účely využití měl stavebník v podzemních podlažích naplánováno 53 parkovacích míst. Podzemní podlaží byla v této první verzi naprojektována tak, aby nezasáhla do sousedního pozemku ve vlastnictví žalobce. Na tuto stavbu získal stavebník v červenci 2021 stavební povolení. Jenže pak původní stavebník své plány změnil. Namísto tří nadzemních podlaží se rozhodl vybudovat čtyři – první podzemní podlaží chtěl rozdělit stropem na dvě podlaží, jedno podzemní a jedno nadzemní. Podlaží navíc mu mělo umožnit, aby rozšířil dosavadní účel užívání o přechodné ubytování pro zaměstnance a byty pro majitele. To s sebou přineslo potřebu navýšení počtu parkovacích míst – podle Brněnských komunikací měl architekt povinnost pro nový projekt navrhnout 65 nových parkovacích míst. Ta také skutečně architekt naplánoval. Nelze vyloučit, že právě proto se musela stávající podzemní podlaží půdorysně rozšířit a nově zasáhnout do pozemku žalobce. Původně zřejmě stavebník počítal s tím, že projekt prodá žalobci nebo že získá jeho souhlas s rozšířením podzemní části stavby, ale z toho nakonec sešlo. Místo aby myšlenku rozšíření stavby opustil a projekt přepracoval, předložil jej v nezměněné podobě. Na výkresech ovšem nebylo parcelní číslo žalobcova pozemku uvedeno a ze žádosti o změnu stavby před dokončením bylo dodatečně odstraněno „bělítkem“.
57. I přes tato opatření – jež konec konců nebyla nijak zvlášť rafinovaná – lze jen těžko uvěřit tomu, že by si stavební úřad (Úřad městské části Brno-Bystrc) zásahu podzemních podlaží plánované stavby do žalobcova pozemku nevšiml. Z výkresů je tento zásah zřetelně patrný,

což ostatně nezpochybnuje ani žalovaný. Stačilo tedy jen nahlédnout do katastru nemovitostí a ověřit, zda se jedná o pozemek ve vlastnictví stavebníka, či jiné osoby. Přesto stavební úřad nic takového neučinil, stavební dokumentaci ověřil a změnu stavby v této podobě povolil.

58. Co poté udělal původní stavebník? Prodal stavbu nynějšímu stavebníkovi (osoba zúčastněná na řízení) s výslovným varováním, že vlastník sousedního pozemku (žalobce) tvrdí, že stavbu nelze realizovat bez jeho souhlasu, neboť zasahuje do jeho pozemku, a že bude „dělat problémy“. Nový stavebník pak začal stavět podzemní podlaží tak, aby do žalobcova pozemku přece jen nezasáhl. Vedení jižní stěny stavby podél hranice se žalobcovým pozemkem teď vzhledově připomíná původní projekt, stavebník se jej ale nedržel zcela přesně – uskočení má poněkud jiný průběh. To ale vůbec není podstatné. Důležité je, jaké budou důsledky celé této „rošády“.
59. Stavebník zřejmě nehodlá svými podzemními podlažími fakticky zasahovat do vlastnického práva žalobce, ačkoliv jej k tomu vydané povolení stavby z úředního hlediska opravňuje. Zato je tu nebezpečí, že stavebník nevybuduje požadovaný počet parkovacích míst, jelikož se mu do podzemních podlaží – vystavěných v rozporu s poslední ověřenou stavební dokumentací – prostě nevejdou. A pokud i přesto vybuduje nadzemní část stavby podle změněného projektu, tedy s přidaným podlažím oproti původně povolenému stavu, pak nelze vyloučit, že budou vozidla přijíždějící do oblasti za účelem využití nové stavby okupovat parkovací místa v okolí, protože uvnitř objektu jednoduše nebude nových parkovacích míst dostatek.
60. Nyní, když jsme obnažili až na dřev, o co v této věci zřejmě doopravdy jde, můžeme lépe zhodnotit argumentaci krajského úřadu v napadeném rozhodnutí.
61. Krajský soud začne nejprve přezkumným rozhodnutím magistrátu. Je třeba přiznat, že úvaha magistrátu se z nynějšího pohledu jeví jako poněkud zkratkovitá. To ovšem neznamená, že byla zcela chybná, jen obsahovala mezery.
62. První otázka, kterou si měl magistrát správně položit, zněla, zda přezkoumávané rozhodnutí netrpí takovými vnitřními rozpory, které by je činily nepřezkoumatelným – a v důsledku toho nezákonným. Kdyby si ji položil, musel by nutně dospět k závěru, že tomu tak je. Vnitřním rozporem trpěla již samotná stavební dokumentace, kterou stavební úřad ověřil a která se tak stala nedílnou součástí odůvodnění rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Její grafická část totiž jasně a jednoznačně umísťuje stavbu na žalobcův pozemek. Vyplývá to bez jakýchkoliv pochybností nejen z výše reprodukováného situačního výkresu C.4, ale i z dalších situačních výkresů, pokud zachycují i podzemní podlaží (viz výkresy C.2 a C.3), a v kombinaci s těmito situačními výkresy pak prakticky ze všech dalších výkresů podzemních podlaží pod písmenem D (na nichž však již hranice pozemků nejsou přímo vyznačeny). Naproti tomu textová část tomu neodpovídá, neboť např. v průvodní zprávě je uveden výčet pozemků pro stavbu bez pozemku žalobkyně. Odstraněn byl tento pozemek i ze žádosti, naopak uveden zůstal v řadě podkladů pro vydání povolení změny stavby (viz výše, odst. 45). Stavební úřad měl pochopitelně v takové situaci vyzvat stavebníka, aby tyto rozpory odstranil a uvedl jednotlivé části stavební dokumentace do souladu – tedy aby buď zahrnul mezi dotčené pozemky i ten žalobcův a doložil jeho souhlas, nebo aby přepracoval projekt tak, že stavba na žalobcův pozemek zasahovat nebude. Jenže to stavební úřad učinit opomněl, ať už byly důvody pro toto pochybení jakékoliv.

63. Odstraňuje vzniklý rozpor text stavebního povolení? Nikoliv. Ve výroku rozhodnutí o změně stavby před dokončením sice není žalobcův pozemek výslovně zmíněn, to však situaci nezachraňuje. Text rozhodnutí k dané otázce pouze mlčí, a tudíž ji uspokojivě neřeší. Nedošlo k tomu, že by výrokem rozhodnutí byl výslovně modifikován vnitřně rozporný projekt, resp. stavební dokumentace. Ostatně, ani by to v tomto případě nebylo dost dobře možné. Vždyť stavební úřad, který by chtěl změnu stavby povolit tak, aby nezasáhla na žalobcův pozemek, by musel vyřešit celou řadu otázek. Mají se zachovat navržené rozměry podzemních podlaží, přičemž celá stavba se má jen o kus posunout severním směrem, pryč od žalobcova pozemku? Nedostane se pak ale do nějaké nové kolize se sousedními pozemky a stavbami na severní straně? Nebo se mají podzemní podlaží zmenšit tak, aby k zásahu pod žalobcův pozemek nedošlo? Jaký tvar by ale potom měla mít jižní stěna – šikmý sledující průběh společné hranice, nebo uskočený jako v původním projektu? A budou po takové podstatné úpravě tvaru nosné obvodové stěny ještě vůbec použitelné statické výpočty doložené stavebníkem? Vejde se pak do podzemních podlaží požadovaný počet parkovacích míst?
64. Jak vidno, kdyby chtěl stavební úřad situaci řešit bez přepracování celé stavební dokumentace, jen textem svého rozhodnutí, dostal by se do takřka neřešitelných problémů. V nynější věci totiž nejde jen o volbu mezi dvěma plnohodnotnými variantami záměru, z nichž obě by stavební dokumentace nějakým způsobem zpracovala. Každopádně, stavební úřad věc neřešil vůbec a ve výroku rozhodnutí prostě jen akceptoval vnitřně rozpornou stavební dokumentaci předloženou žadatelem.
65. Můžeme tedy uzavřít, že přezkoumávané povolení změny stavby bylo vnitřně rozporné (a tudíž nepřezkoumatelné), neboť jeho výrok se dostal do rozporu s jeho odůvodněním, konkrétně s grafickou přílohou v podobě projektové dokumentace stavby. Pokud by magistrát dospěl k tomuto závěru, mohl již jen na základě vnitřního rozporu vydané povolení v přezkumném řízení zrušit (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74, byť ten se týkal soudního přezkumu územního plánu). Krajský soud v této souvislosti upozorňuje, že i když se přezkumné řízení zahájí na základě podnětu některého z účastníků původního řízení, zůstává řízením prováděným z moci úřední (§ 94 odst. 1 a § 95 odst. 1 správního řádu). Přezkumný orgán se proto nemůže omezit jen na vady, na které jej upozornil účastník, ale měl by přihlédnout ke všem okolnostem, které vyjdou v řízení najevo a mohou zakládat rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy.
66. Magistrát tuto prvotní úvahu vynechal, a rovnou uvažoval dále, jaké důsledky by mělo ponechání přezkoumávaného rozhodnutí v platnosti. Implicitně vyšel z toho, že při hodnocení otázky, zda se stavebník drží vydaného povolení změny stavby, by muselo dostat přednost jasné a jednoznačné vymezení záměru v grafické části stavební dokumentace. Stavebníkovi by tak nebylo možno bránit v tom, aby svou stavbu umístil i na žalobcův pozemek, protože by se mohl dovolávat své důvěry ve správnost úředního povolení, kterým disponuje. Mohl by se tedy bránit tím, že stavbu provedl zcela v souladu s dokumentací ověřenou ve stavebním řízení. Proto magistrát dospěl k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je nezákonné a není možné je ponechat v platnosti, jelikož umožnilo umístit stavbu na žalobcův pozemek, aniž by žadatel předložil jeho souhlas.
67. Krajský soud na tomto místě poznamená jen tolik, že tato úvaha není úplná. Otázka, nakolik by se stavebník mohl úspěšně dovolávat své dobré víry v ověřenou stavební dokumentaci, závisí do značné míry na tom, zda ke vzniklým rozporům sám významně

nepřispěl. Tomu se krajský soud bude věnovat níže v části věnované dobré víře stavebníka. Nyní postačí říci, že magistrát řešil tuto otázku na nesprávném místě. Ohledně zákonnosti přezkoumávaného povolení změny postačilo uzavřít, že je evidentně vnitřně rozporné, a že tudíž neřeší oprávnění stavebníka umístit stavbu na pozemku žalobce jednoznačným a přezkoumatelným způsobem. Nepřezkoumatelné rozhodnutí je pochopitelně nezákonné a musí být zrušeno.

68. Jaký měl být v této situaci správný postup krajského úřadu jako odvolacího orgánu? Krajský úřad rozhodně neměl přezkumné rozhodnutí magistrátu rušit jen proto, že jeho úvahy nebyly perfektní. Zcela by stačilo je v odvolacím řízení korigovat, resp. doplnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Magistrát totiž dospěl ke správnému výsledku, že povolení změny stavby je nezákonné. Namísto toho krajský úřad přezkumné rozhodnutí magistrátu vydané ve zkráceném přezkumném řízení zrušil a řízení zastavil. Zdůvodnil to jednak tím, že ve věci mělo být vedeno řádné přezkumné řízení (pro jehož zahájení však už mezitím marně uběhla lhůta), a jednak dobrou vírou stavebníka, jehož újma by byla ve zjevném nepoměru k újmě hrozící jiným účastníkům řízení a veřejnému zájmu.

Zkrácené přezkumné řízení

69. Krajský soud nyní rozebere jednotlivé argumenty, na kterých založil krajský úřad svůj závěr, že řádné přezkumné řízení bylo v dané věci nezbytné. Podle krajského soudu byly totiž naopak splněny veškeré podmínky pro to, aby mohl magistrát zrušit povolení změny stavby ve zkráceném přezkumném řízení (§ 98 správního řádu). Všechny úvahy, jimiž se žalovaný snažil postup magistrátu problematizovat, se krajskému soudu jeví jako vykonstruované a chybí pro ně opora v právní úpravě. Soud má za to, že ze správního spisu bylo bez potřeby dalšího dokazování jasně patrné, že vydané rozhodnutí je nezákonné.
70. Za prvé, jak už krajský soud výše vysvětlil, rozhodnutí bylo vnitřně rozporné – grafická část přílohy jednoznačně zachycovala umístění stavby na pozemku, který nebyl v žádosti ani v rozhodnutí uveden a k němuž žadatel nedoložil souhlas jeho vlastníka (v rozporu s § 184a stavebního zákona). Taková vada zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, a ta je bez dalšího patrná již z rozhodnutí samotného (v kombinaci s jeho přílohou). Nedošlo tu proto zcela správně k jakémukoliv doplňování spisu, natožpak k doplňování rozsáhlému (jako tomu bylo v případě, který řešil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, bod 18). A nebylo to ani potřeba, neboť nezákonnost vydaného rozhodnutí byla naprosto zřejmá právě jen z obsahu spisového materiálu, zejména z projektové dokumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 57/2016-56, bod 32). Vnitřní rozpornost správního rozhodnutí nelze totiž dost dobře odstranit dokazováním nebo diskuzí s účastníky až v rámci přezkumného řízení.
71. Ani z žádných jiných důvodů nevyvstala potřeba, aby magistrát v přezkumném řízení prováděl dokazování nebo dával prostor k vyjádření účastníkům řízení. Krajskému soudu uniká, proč by měl magistrát zjišťovat, jak došlo k rozporu v projektové dokumentaci stavby, jak po něm krajský úřad požaduje na str. 7 napadeného rozhodnutí. K čemu by to bylo dobré? Rozhodně nebylo možné, aby stavebník či magistrát nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí na základě takového dokazování v přezkumném řízení nějak dodatečně zhojili. Snad jedině kdyby stavebník dodatečně doložil souhlas žalobce se zásahem do jeho vlastnictví, mohl by magistrát uvažovat o tom, že by povolení změny

stavby jen „opravil“, tedy že by v rámci změny rozhodnutí doplnil do jeho výroku chybějící pozemek, neboť by tím nezasáhl do práv žádného z účastníků řízení. Ovšem na to krajský úřad evidentně nemířil. A navíc tato možnost je v daném případě ryze hypotetická, neboť žalobce přezkumné řízení sám vyvolal a od počátku tak dával najevo, že souhlas k využití svého pozemku stavebníkovi udělit nehodlá.

72. Naproti tomu nebylo rozhodně možné, aby magistrát v přezkumném řízení ověřil jinou, upravenou stavební dokumentaci, která by tvar a umístění stavby zachycovala odlišně od té, jež byla podkladem pro řízení o změně stavby před dokončením. Tím by zcela zjevně překročil rozsah přezkumu a nahradil by prvostupňový stavební úřad v jeho roli. A představovalo by to navíc pošlapání práv ostatních účastníků původního řízení o změně stavby před dokončením. Nešlo by totiž o žádnou drobnou úpravu, jak soud vysvětlil výše, ale o zásadně odlišné řešení celého objektu (v případě jeho posunutí) nebo přinejmenším odlišné řešení celé jižní stěny všech podzemních podlaží (v případě jeho zmenšení).
73. Potřebu provádět důkazy či obstarávat si vyjádření účastníků řízení nemohla vyvolat ani tvrzení současného stavebníka, uplatněná v odvolacím řízení, že stavbu již provádí, a to tak, aby do žalobcova vlastnického práva nezasáhl. Ono totiž vůbec nezáleží na tom, co stavebník ve skutečnosti začal stavět. Správní řád jasně říká, že soulad rozhodnutí s právními předpisy se v přezkumném řízení posuzuje zásadně podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání (§ 96 odst. 2 správního řádu). V době vydání přezkoumávaného rozhodnutí původní žadatel v předložené projektové dokumentaci deklaroval svůj úmysl rozšířit podzemní podlaží stavby pod žalobcův pozemek, aniž by tento pozemek uvedl v žádosti, a aniž by předložil žalobcův souhlas s takovým zásahem. Podle stavebního zákona tak měl stavební úřad vyzvat původního žadatele k upřesnění žádosti, a pokud by žadatel výzvě nevyhověl, měl žádost zamítnout. Jestliže naopak změnu stavby na základě rozporných podkladů povolil, pak v době vydání takového rozhodnutí byl jeho postup protiprávní. A žádná dodatečná vysvětlení původního žadatele, jak k této situaci došlo, na tom nemohou nic změnit.
74. Rozhodnutí vydané na základě popsaného pochybení se v žádném případě nemohlo stát zákonným ani dodatečně tím, že stavebník začal stavbu budovat odlišně od svého záměru povoleného přezkoumávaným rozhodnutím – tedy sice bez zásahu do žalobcova pozemku, ale v rozporu s ověřenou projektovou dokumentací. Těžko lze přece tvrdit, že zachování evidentně nezákonného rozhodnutí o změně stavby je namístě, protože stavebník podle něj nepostupuje a stavbu realizuje (alespoň prozatím) v rozporu s ním. Takovouto úvahu nelze aprobovat hned ze dvou důvodů.
75. Za prvé, zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí se tu dovozuje z protiprávního postupu stavebníka, který fakticky buduje černou stavbu. Z bezpráví nemůže vzniknout právo. Navíc to může v konečném důsledku vést k tomu, co soud načrtl již výše. Stavebník z vydaného povolení změny stavby využije jen to, co se mu bude hodit (čtyři nadzemní podlaží s ubytováním a byty), a zbytek (65 parkovacích míst v podzemních podlažích) zdánlivě velkoryse ponechá nevyužitý. Vlastnické právo souseda sice neporuší, ale veřejný zájem hodí přes palubu.
76. A za druhé, jelikož text povolení změny stavby je v rozporu s výkresovou částí ověřené stavební dokumentace, lze diskutovat o tom, zda nezakládá do budoucna stavebníkovi z hlediska veřejného práva oprávnění umístit stavbu pod sousední žalobcův pozemek.

Krajský úřad vyšel z toho, že nikoliv, protože povolení modifikovalo projekt tím, že sporný pozemek nezmiňuje ve svém výroku. Taková úvaha není správná, jak krajský soud vysvětlil výše – z pouhého mlčení stavebního úřadu nelze dovozovat takto dalekosáhlé důsledky. Každopádně ale faktický postup stavebníka, ať už by se snažil stavbu na žalobcův pozemek umístit, či nikoliv, na rozporu vydaného rozhodnutí se stavebním zákonem nemůže nic změnit. Bylo by tedy zcela zbytečné tyto informace zjišťovat. Platí zkrátka, že když je ještě možné vzniklou chybu napravit v přezkumném řízení, tak je zcela namístě nezákonné povolení zrušit. Nastolí se tak jistota, že stavebník nebude moci ani v budoucnu nezákonné povolenou stavbu realizovat způsobem, který je zachycen v projektové dokumentaci.

Dobrá víra stavebníka

77. Potřebu opatřit si další důkazy či vyjádření účastníků konečně nevyvolala ani problematika dobré víry. Krajský soud, pravda, nevidí tuto otázku tak striktně jako magistrát a nedomnívá se, že by snad případná dobrá víra stavebníka nemohla na výsledku řízení vůbec nic změnit. Bez ohledu na to, jak fatálně se jeví zjištěná právní vada přezkoumávaného rozhodnutí a jak závažně toto rozhodnutí zasahuje do práv některého z účastníků řízení, zavazuje správní řád přezkumný orgán, aby vždy zhodnotil, zda by újma hrozící účastníkovi – jenž nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře – nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 správního řádu). Magistrát však i přesto, že se domníval, že tak činí nad rámec svých povinností, dobrou víru obou stavebníků (předchozího i současného) stručně zhodnotil a dospěl ke správnému závěru, že není dána. Naopak úvahy žalovaného na toto téma, které vedly k zastavení přezkumného řízení, nemohou obstát.
78. Připomeňme na tomto místě, že Ústavní soud vymezil tři typy situací, jež mohou nastat ve správním řízení z hlediska dobré víry: *„První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. ... Do této skupiny patří například nezákonná rozhodnutí z důvodů spočívajících v nesprávném posouzení rozsahu potřebných podkladů, případně nesprávné posouzení podkladů předložených. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu budou v takových případech na straně jednotlivce dány.*
79. *Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc - jednotlivec. Půjde o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za takové situace nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což však nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost. ...*
80. *Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem (např. jednáním majícím znaky trestného činu). Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost“ [srov. nález sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018 (N 147/90 SbNU 411), body 17-20, a tam citovaný nález sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (N 105/89 SbNU 543)].*

81. Žalovaný založil svůj závěr o dobré víře na tom, že je to stavební úřad, kdo má povinnost zkontrolovat správnost a úplnost z podkladů předložených stavebníkem. To je jistě pravda. Neznamená to ale v žádném případě, že by stavebník mohl předložit stavebnímu úřadu cokoli – třeba i falešný či podvržený podklad – a nemohl za to být nikdy „hnán k odpovědnosti“. Právě naopak, vždy je třeba zohlednit, nakolik se na vydání protiprávního rozhodnutí stavebník sám podílel. A to třeba i jen tím, že si musel být vědom neúplnosti předložených podkladů nebo skutkových zjištění, která z nich stavební úřad vyvodil, a neupozornil jej na to, ačkoliv mu muselo být zřejmé, že jde o zjištění významná pro právní posouzení věci.
82. Nynější případ leží podle krajského soudu někde na pomezí druhé a třetí skupiny případů vymezených Ústavním soudem, spíše však spadá do třetí. Původní stavebník sice v žádosti o stavební povolení neuvedl přímo nepravdivé skutečnosti, avšak jednu skutečnost, jež byla nepochybně důležitá pro správné posouzení žádosti – totiž že hodlá stavbu zčásti umístit pod sousední pozemek ve vlastnictví jiné osoby – v žádosti zamlčel (přičemž číslo žalobcova pozemku není uvedeno ani na situačním výkresu).
83. Šlo ze strany žadatele o úmyslné opomenutí? Krajský soud má za to, že spíše ano. A že relevantní okolnosti jsou patrné ze spisu. Jak už bylo uvedeno výše ve skutkovém shrnutí, v žádosti o povolení změny stavby před dokončením byl žalobcův pozemek původně uveden v příslušné kolonce spolu s dalšími pozemky, na nichž má být stavba umístěna. Někdo ale jeho číslo překryl bílou korekční páskou (nejde tedy o spekulaci magistrátu, jak uvádí žalovaný, ale o prokazatelný fakt, který lze snadno zjistit ze spisu). To napovídá, že šlo o zcela vědomý a záměrný krok. Je přitom vysoce nepravděpodobné, že by takto do žádosti zasáhl úředník stavebního úřadu nebo nějaká třetí osoba až po podání žádosti. Pro to chybí jakákoliv motivace. Ostatně, stavebník sám ve svém písemném vyjádření vše sváděl autorizovaného architekta, Ing. arch. A., kterého svým zastupováním údajně pověřil původní žadatel. Svou historku o „spiknutí“ této osoby se žalobcem ovšem nedokládá naprosto ničím, kromě poukazu na to, že mají oba sídlo na stejné adrese. Krajský soud tak nemůže na toto tvrzení nahlížet jinak, než že jde o těžko uvěřitelnou fabulaci. Takový skutkový průběh nepodporují ani dokumenty ve spise, jež soud popsal výše ve shrnutí skutkového stavu. Především je třeba připomenout, že žadatel nepověřil svým zastupováním ve správním řízení Ing. arch. A., nýbrž jinou osobu (Ing. V.), a že na plné moci, kterou on sám podepsal, byl žalobcův pozemek uveden mezi těmi, na nichž má být změněná stavba umístěna. Krajský tak neshledal věrohodným ani vysvětlení pana L. podané na ústním jednání soudu.
84. Žadatel tak podle krajského soudu v podstatě stavební úřad oklamal tím, že stavbu naplánoval tak, aby zasahovala pod žalobcův pozemek, ale otevřeně to v žádosti a v podkladech pro rozhodnutí nepřiznal. Naopak, zřejmě se to pokusil neuměle zakrýt. Původní stavebník (pan L. jako žadatel) se v této věci nemůže schovávat za osobu, kterou pověřil, aby jej v řízení o změně stavby před dokončením zastupovala. I kdyby překrytí bílou páskou provedla Ing. V., tak jednání zvoleného zástupce je účastníkovi řízení přičitatelné. A pokud pověřená osoba způsobila účastníkovi svým jednáním nějakou škodu, musí ji uplatňovat vůči ní. Stejně tak se nemůže současný stavebník (LH HOME - ETA) vyvinut tím, že pozemek i s projektem již v tomto stavu koupil, neboť ze správního spisu vyplývá, že tak učinil se znalostí celého problému i stanoviska žalobce jakožto vlastníka sousedního pozemku. Plně tak „vstoupil do bot“ svého právního předchůdce. Dobrá víra stavebníka proto v tomto případě podle krajského soudu vůbec není dána (srov. obdobně

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 145/2012-48, bod 20, a ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, a *contrario* bod 40).

85. S určitou mírou tolerance by se snad celá věc dala místo do třetí skupiny zařadit do druhé skupiny případů vymezených Ústavním soudem, kdy se na vydání nezákonného rozhodnutí podílejí obě strany (tedy stavebník i stavební úřad). Žadatel tím, že předložil neúplné podklady. Protože ale zásah do sousedního pozemku byl z projektové dokumentace i tak vcelku zřejmý, lze připustit, že tu fatálním způsobem selhal i stavební úřad. Ten měl a mohl skutečně umístění záměru na cizím pozemku rozpoznat a mohl žadatele vyzvat, aby buď projekt upravil, nebo předložil souhlas vlastníka dotčeného pozemku. O tomto pochybení ale žadatel zcela jistě musel vědět. Souhlas vlastníka pozemku pod stavbou je totiž nezbytnou náležitostí pro povolení stavby umístěné na tomto pozemku, což jasně vyplývalo z tehdejšího znění stavebního zákona. Takže žadateli muselo být zřejmé, že otázka umístění stavby na cizím pozemku je pro postup stavebního úřadu klíčová. Přesto nikdy v průběhu řízení ani poté stavební úřad na jeho neúplná skutková zjištění neupozornil, a spolupodílel se tak na vydání nezákonného rozhodnutí.
86. I kdyby ale krajský soud posoudil věc vůči stavebníkovi takto benevolentně (tedy že nešlo ze strany žadatele o úmysl, ale o pouhé opomenutí), a zařadil ji do druhé skupiny případů vymezených Ústavním soudem, stejně by to na věci nic nezměnilo. Na straně stavebníka by totiž nebylo možno hovořit o dobré víře ve správnost, ale nanejvýš o důvěře v zákonnost a neměnnost vydaného rozhodnutí. Ta ale nemůže ani podle Ústavního soudu odůvodnit ponechání nezákonného rozhodnutí v platnosti v nezměněné podobě. Může vyústit nanejvýš ve snahu, aby negativní dopady ze zrušení rozhodnutí na oprávněnou osobu byly pokud možno zmírněny. Nástrojem zmírnění negativních dopadů by typicky bylo dodatečné povolení stavby, pokud pro ně budou splněny zákonné podmínky. Rozhodně nemůže tato „dobrá víra nižší jakosti“ vést k zastavení přezkumného řízení a ponechání nezákonného rozhodnutí v platnosti, jako to učinil krajský úřad.
87. Jen pro úplnost krajský soud podotýká, že úvahy krajského úřadu by neobstály dokonce ani v případě, že by soud přece jen shledal na straně stavebníka dobrou víru – a to navzdory všem skutkovým okolnostem, jež svědčí proti němu. Ani tak by se krajský soud nemohl ztotožnit s tím, jakým způsobem krajský úřad porovnal závažnost újmy hrozící stavebníkovi s újmou hrozící žalobci a veřejnému zájmu.
88. Musíme si uvědomit, že stavebníkovi v době vydání přezkumného rozhodnutí vůbec nehrozilo, že úplně přijde o stavební povolení, a tedy o možnost realizovat svůj záměr, jak se to snaží líčit on i žalovaný. Ve skutečnosti jediným negativním důsledkem, který stavebníkovi hrozil, bylo zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Stále by se tak mohl vrátit k původnímu projektu šestipodlažní budovy s třemi nadzemními podlažími a padesáti třemi parkovacími místy v podzemí. Ostatně, on sám začal právě takto stavbu realizovat. Vykopal a zajistil stavební jámu tak, jako by chtěl všechna podzemní podlaží plánované budovy provést víceméně v duchu původního projektu. Nic mu tedy v době vydání přezkumného rozhodnutí nebránilo přidržet se původního projektu i při budování podlaží nadzemních. Z tohoto pohledu se finanční ztráty, které stavebník vyčíslil pro případ zrušení přezkoumávaného povolení změny stavby, jeví jako značně nadhodnocené.

89. Naopak tvrzení žalovaného, že žalobci při ponechání rozhodnutí v platnosti žádná újma nehrozí, postrádá jakoukoliv oporu ve spise. Dokud nebude nezákonné povolení změny stavby zrušeno, může stavebník kdykoliv v průběhu výstavby změnit názor a začít stavbu realizovat podle změněného projektu, tedy i pod žalobcovým pozemkem. Stavební úřad by byl ve velice obtížném postavení, pokud by chtěl takovému postupu zabránit, protože stavebník by se jistě odvolával na projekt ověřený ve stavebním řízení. Žalobce by se proti neoprávněnému umístění stavby pod svůj pozemek mohl pochopitelně bránit i soukromoprávní cestou, ale to je značně komplikované. A není poctivé ho do této situace stavět, jestliže je stále ještě možné věc vyřešit zrušením nezákonně vydaného rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení.
90. V úvahu je třeba vzít i újmu hrozící veřejnému zájmu. Jestliže zůstane povolení změny stavby v platnosti, bude přinejmenším diskutabilní, zda stavebník smí, či nesmí vystavět budovu o čtyřech nadzemních podlažích (zejména nemá-li pro to s jistotou zajištěn dostatečný počet parkovacích míst v podzemních podlažích).
91. I kdyby tedy byla dána dobrá víra stavebníka, neměl krajský úřad přezkumné rozhodnutí rušit a řízení zastavovat. Stavebníkovi by sice nějaká újma návratem k původnímu projektu mohla vzniknout, ale tato újma rozhodně není ve zjevném nepoměru k újmě, která může zachováním přezkoumávaného rozhodnutí vzniknout jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Naopak, újma hrozící žalobci i újma hrozící veřejnému zájmu se jeví být zcela srovnatelné s újmou hrozící stavebníkovi. Proto by mohl krajský úřad v této situaci uvažovat nanejvýš o využití § 94 odst. 5 správního řádu, který stanoví: „*Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)*“.

VII. Závěr

92. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož v něm bude žalovaný právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto:
93. Pro zrušení přezkumného rozhodnutí a zastavení přezkumného řízení nebyly splněny podmínky. Přezkoumávané povolení změny stavby bylo nepochybně vydáno v rozporu s právními předpisy. Jeho nezákonnost spočívala v nepřezkoumatelnosti způsobené vnitřními rozpory. Takováto vada musela být zjevná ze spisu (resp. z rozhodnutí samotného) a nebylo třeba vést ohledně toho jakékoliv dokazování nebo získávat vyjádření účastníků. Zákonost přezkoumávaného rozhodnutí se hodnotí podle stavu v době jeho vydání, takže z tohoto pohledu nehrálo žádnou roli ani to, jakým způsobem začal stavebník svůj záměr realizovat. Využití zkráceného přezkumného řízení ze strany magistrátu tak bylo zcela namístě. Stavebník nenabyl práva z vydaného povolení v dobré víře, neboť jeho právní předchůdce, jako žadatel, se na nezákonnosti vydaného rozhodnutí sám podílel, a to přinejmenším zčásti. A i kdyby dobrá víra dána byla, tak újma, která stavebníkovi zrušením nezákonného povolení změny stavby v době vydání přezkumného rozhodnutí hrozila, nebyla rozhodně ve zjevném nepoměru k újmě, která by zachováním rozhodnutí mohla vzniknout jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

94. Krajský soud připomíná, že jelikož přezkumné rozhodnutí bylo vydáno v zákonné lhůtě jednoho roku, je tato lhůta zachována a nadále je možné povolení změny stavby zrušit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS). Krajský soud také upozorňuje, že jakékoliv části stavby, které stavebník realizoval po vydání přezkumného rozhodnutí, zejména pokud tak činil během probíhajícího soudního řízení, nemohou být kryty dobrou vírou, ale naopak stavebník tak činil na vlastní riziko (srov. analogicky usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2025, č. j. 8 As 134/2025-133, bod 30).

VIII. Náklady řízení

95. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem. Strana žalující náklady vyčíslila, a ty odpovídají obsahu soudního spisu. Zástupce strany žalující učinil celkem 2 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif, ve znění do 31. 12. 2024) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], a o jedno písemné podání soudu ve věci samé, tj. žalobu [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu (ve znění účinném v době provedení úkonů) odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč za jeden úkon, celkem tedy za oba úkony 8 228 Kč (2 x 4 114 Kč).
96. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil žalobcův zástupce jeden úkon, a to vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 20. 10. 2025. V dalším řízení před krajským soudem pak učinil další dva úkony, a to poradu s klientem před jednáním dne 24. 4. 2026 a účast na soudním jednání dne 27. 4. 2026 nepřekračující 2 hodiny [§ 11 odst. 1 písm. c), g) advokátního tarifu, v nyní účinném znění]. Uskutečnění porady s klientem sice zástupce nijak nedoložil, ale soud vyšel z toho, že jednání požadovala osoba zúčastněná na řízení a že nutnost přípravy na takové jednání je možno na straně žalobce předpokládat. Žalobcův zástupce nepožadoval v sousvislosti s účastí na jednání náhradu cestovních výdajů ani náhradu za promeškaný čas advokáta strávený cestou do místa jednání a zpět. Podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025, náleží zástupci odměna ve výši 4 620 Kč za jeden úkon. Ten se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč za každý úkon a o DPH ve výši 1 065 Kč, celkem tedy 6 135 Kč za jeden úkon. Za všechny 3 úkony to činí 18 405 Kč (3 x 6 135 Kč).
97. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 26 633 Kč a výše soudních poplatků 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 29 633 Kč.

98. Obecná třídní lhůta pro splnění povinnosti uložené soudem (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) by pro účely úhrady nákladů soudního řízení správního nebyla přiměřená. Jednak proto, že rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.), a jednak proto, že podle zkušeností správních soudů mají správní orgány problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem. Proto ji soud prodloužil na jeden měsíc.
99. O nákladech osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, jež jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nic takového se v tomto řízení nestalo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To podle zákona neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Podle judikatury je pak kasační stížnost přípustná i v těch otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil.

Brno 27. 4. 2026

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu