

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Karla Šimky, v právní věci žalobce: **M. L.**, zast. Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad v Hlinsku**, se sídlem Poděbradovo nám. 1, Hlinsko, zast. JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem, se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, za účasti osoby zúčastněné na řízení: P. L., zast. JUDr. Lukášem Slaninou, advokátem, se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 7. 6. 2017, č. j. 52 A 86/2016 - 147,

### t a k t o :

- I. V řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
- II. Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
- III. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o posouzení, (i) zda v řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu se soud má zabývat také námitkami zpochybňujícími zákonnost rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením vydaným podle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), formou zápisu ve stavebním deníku. Další otázkou postoupenou rozšířenému senátu je, (ii) jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (navazujícího řetězeného aktu) zohlednit zrušení podmiňujícího řetězeného aktu, aby právům žalobce byla zajištěna účinná ochrana.

#### II. Přehled dosavadního řízení

[2] Žalovaný vydal dne 12. 9. 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Volnočasové zařízení M. k. + přípojky inženýrských sítí“ na pozemcích na p. č. X, X, X, X v k. ú. R. u H. (dále bude tato stavba uváděna též pod svým obchodním názvem „P. na Č.“) osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“). Dále vydal dne 27. 1. 2014 rozhodnutí o povolení první změny této stavby před dokončením (šlo zejména o přístavbu rychlého občerstvení se zázemím, vybudování technického zázemí vstupního prostoru a vznik sklepních prostor), přičemž žalobce nevzal za účastníka tohoto řízení. Žalobce jako opomenutý účastník (soused) podal proti rozhodnutí o změně stavby odvolání. Krajský úřad Pardubického kraje odvolání zamítl jako nepřípustné, neboť žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech.

[3] Stavebník se následně opět odchýlil od schválené stavební dokumentace ve znění první změny stavby, a to zejména tím, že zvýšil počet sociálních zařízení v objektu a změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Žalovaný dne 16. 4. 2015 vydal rozhodnutí o dodatečném povolení a druhé změně stavby před dokončením. Dle tohoto rozhodnutí byla stavba dimenzována na *maximálně deset pracovníků volnočasového zařízení a maximálně padesát návštěvníků*. I na základě tohoto omezení žalovaný zamítl námitky žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo krajským úřadem zamítnuto.

[4] Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a schopna užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu č. j. Hl 24454/2015/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/21865/2015, ze dne 11. 12. 2015 vymezil žalovaný účel užívání stavby P. na Č. mimo jiné tak, že *„celkový počet okamžitých návštěvníků bude maximálně 50 osob, z toho v prvním, druhém a třetím podzemním podlaží bude současně maximálně 10 osob včetně průvodce“*. Toto omezení navrhl sám stavebník.

[5] V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat nové požárně bezpečnostní řešení, které vycházelo z navýšení počtu osob v objektu na 199 (s omezením na 20 v podzemních podlažích). Stavebník získal k tomuto řešení souhlasné závazné stanovisko hasičského záchranného sboru ze dne 7. 3. 2016. Týž den se konala kontrolní prohlídka stavby, na níž tuto třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) schválil žalovaný rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 stavebního zákona.

[6] Kolaudačním souhlasem ze dne 8. 3. 2016, č. j. Hl 5123/2016/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/1334/2016, bylo povoleno užívání (až na výjimky) celého centra, včetně nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně, a byl, na rozdíl od předchozího kolaudačního souhlasu ze dne 11. 12. 2015, vymezen účel užívání stavby tak, že *„celkový počet osob zařízení bude maximálně 199 osob, z toho v 2PP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob“*.

[7] Proti tomuto kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u krajského soudu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ten spatřoval mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016 nemělo být vydáno postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, neboť šlo o podstatnou změnu stavby, jež se mohla dotknout žalobcových vlastnických práv, a ten tudíž měl být účastníkem řádného stavebního řízení.

[8] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 5. 5. 2016, č. j. 52 A 63/2015 - 75, zrušil rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí žalobcova odvolání proti

rozhodnutí o povolení první změny stavby před dokončením (srov. výše bod [2]). Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně první změnou stavby dotčen, a to z důvodu možných imisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu široké veřejnosti, zápachu, prašnosti a imisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení či z nárůstu příjíždějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.

[9] Dne 7. 6. 2017 krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl též druhé žalobě, kterou se žalobce bránil proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016. Krajský soud napadený kolaudační souhlas prohlásil ve výroku I. svého rozsudku za nezákonný zásah. Ve výroku II. však krajský soud zamítl žalobcův návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a stejně tak ve výroku III. svého rozsudku zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Poukázal na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr jeho újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce.

[10] Žalobce i osoba zúčastněná (stavebník) na řízení podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[11] Žalobce napadl pouze výroky II. a III. rozsudku krajského soudu. Namítal, že závěr krajského soudu, podle něž stavebník nabyl práva z kolaudačního souhlasu v dobré víře, a že by mu jeho zrušením vznikla újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě, jež by vznikla žalobci nebo veřejnému zájmu, je nesprávný, nedostatečně odůvodněný a není podložen důkazy.

[12] Osoba zúčastněná na řízení napadla naproti tomu výrok I. rozsudku krajského soudu, jímž krajský soud prohlásil (druhý) kolaudační souhlas k jeho stavbě za nezákonný zásah. V prvé řadě stavebník navrhl, aby nyní rozhodující šestý senát předložil věc rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda měl skutečně žalobce využít pro napadení kolaudačního souhlasu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Stavebník si je sice vědom, že rozšířený senát už k tomuto závěru dospěl ve svém usnesení č. j. 2 As 86/2010 - 76 ze dne 18. 9. 2012, domnívá se však, že rozšířený senát by měl tento názor revidovat. Poukazuje na to, že při materiálním posuzování pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že i kolaudační souhlas je rozhodnutím, byť nejde o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Jde však o správní akt, který konstituuje právo užívat stavbu. Zákonnost zásahu přezkoumávají správní soudy podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 s. ř. s.), tudíž soud musí například přihlížet i k tomu, že v průběhu řízení bylo podmiňující rozhodnutí pro vydání kolaudačního souhlasu zrušeno, což však stavební úřad, který kolaudační souhlas vydal, nemohl nikterak předvídat, a neměl tudíž jinou možnost než kolaudační souhlas vydat. Jeho postup je přesto *ex post* označen za nezákonný. Oproti tomu při posuzování žaloby proti rozhodnutí by správní soud musel vycházet z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je podle stavebníka v případě souhlasů vydávaných podle stavebního zákona správnější.

[13] Osoba zúčastněná na řízení dále namítla, že žalobce brojil tzv. zásahovou žalobou fakticky nikoliv proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. 3. 2016, nýbrž proti jej podmiňujícímu rozhodnutí, tj. proti povolení změny stavby před dokončením ze dne 7. 3. 2016 oznámenému zápisem do stavebního deníku. Jestliže krajský soud na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumal i toto žalobou nenapadené rozhodnutí a na základě jeho údajných vad kolaudační souhlas označil za nezákonný, pak překročil svou

pravomoc. Žalobce mohl rozhodnutí o změně stavby před dokončením napadnout samostatně žalobou proti rozhodnutí. Jestliže žalobce o své vůli tohoto práva nevyužil, je nutno vycházet z presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasačním stížnostem zcela ztotožnil s argumentací osoby zúčastněné na řízení, přičemž výroky II. a III. napadeného rozsudku považuje za správné. Nad rámec argumentů osoby zúčastněné na řízení uvedl pouze tolik, že žalobci nic nebránilo v tom, aby uplatnil řádné opravné prostředky už v řízení o dodatečném povolení stavby, místo toho však vyvinul aktivitu k ochraně svých práv až v době, kdy už stavební úřad rozhodoval o změně stavby před dokončením.

### III. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[15] Šestý senát se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Nejprve poukázal na to, že jestliže žalobce se bránil proti rozhodnutí o třetí změně stavby před jejím dokončením zásahovou žalobou proti kolaudačnímu souhlasu, postupoval v souladu s dosavadní judikaturou NSS. Toto rozhodnutí bylo vydáno podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tj. v řízení na místě bez účasti žalobce, a stavebníkovi bylo oznámeno zápisem do stavebního deníku. Ve skutkově obdobných věcech vydal Nejvyšší správní soud rozsudky ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 – 50, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015 – 50, ve věcech „*Novostavby ve Špindlerově Mlýně*“). V bodě 36 obou těchto rozsudků Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Podle usnesení rozšířeného senátu [ve věci Kopřivnická vzorkovna], [s]ouhlasy vydávané dle [stavebního] zákona (...) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.‘ Nic proto nebránilo ani stěžovatelům v projednávané věci napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení kolaudační souhlas, vydaný stavebním úřadem dne 23. 10. 2014, a v této žalobě uplatňovat své námitky na realizaci stavby v rozporu s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením, včetně námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku.“ (zvýraznění doplněno).*

[16] Problémem konstrukce vytvořené prvním senátem je dle postupujícího senátu zejména to, že při vydávání kolaudačního souhlasu hodnotí stavební úřad podle § 122 odst. 3 ve spojení s § 119 odst. 2 stavebního zákona již pouze soulad stavby s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením (ve znění případných změn). Bez zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením by tak musel stavební úřad i v hypotetickém případě, že by svůj kolaudační souhlas v přezkumném řízení jako nezákonný zrušil na základě právního názoru soudu, vydat nový kolaudační souhlas, jímž by užívání stavby opět umožnil, neboť by neměl zákonnou oporu pro to, aby stavebníkovi užívání stavby zakázal podle § 122 odst. 4 stavebního zákona. Nebyl by zde totiž dán žádný rozpor s požadavky vymezenými v § 119 odst. 2 stavebního zákona, který jediné může vést k zákazu užívání stavby. Tento problém by v případě, že by soud zrušil rozhodnutí o změně stavby na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, pochopitelně nevznikal. Postupující senát má za to, že názor vyslovený v rozsudcích ve věcech *Novostavby ve Špindlerově Mlýně* neobstojí a že v případě, že změna stavby před jejím dokončením povolená zápisem do stavebního deníku zasahuje do práv souseda, má se bránit podáním odvolání jakožto opomenutý účastník řízení a poté žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. V nyní posuzované věci ovšem nemůže být žalobci k tíži, že tak neučinil, jednáje v důvěře v judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[17] Postupující senát dále polemizuje s názorem, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona je třeba napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který rozšířený senát

vyslovil v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci „*Kopřivnická vřorkovna*“. Podrobné zdůvodnění názoru postupujícího senátu obsažené v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nyní rozšířený senát vynechává vzhledem k tomu, že o této otázce rozhodl již usnesením ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017 - 43, dále jen usnesení ve věci *Souhlasy II*.

[18] Pro případ, že by se rozšířený senát ztotožnil s názorem ohledně procesního režimu soudního přezkumu souhlasů dle stavebního zákona, postupující senát dále navrhuje revizi soudní judikatury znemožňující zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězeného) správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž ve vzájemně věcně souvisejících rozsudcích ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 - 86, a č. j. 1 As 164/2012 - 54, *Dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, vyslovil, že není možné zohlednit pozdější zrušení územního rozhodnutí v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, protože soud musí podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (a tehdy územní rozhodnutí existovalo a svědčila mu presumpce správnosti). Na druhou stranu v některých dalších rozhodnutích (která se však netýkala řetězených rozhodnutí dle stavebního zákona) Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem má účinky *ex tunc* a je nutné na ně pohlížet, jako by nikdy nebylo vydáno (srov. rozsudek ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS, ve věci „*Lesní pramen*“). Šestý senát má za to, že toto pravidlo je obecně platné a zrušení podmiňujícího správního rozhodnutí je skutečností, kterou je třeba v řízení o žalobě proti navazujícím správním aktům zohlednit v souladu se zásadou plné jurisdikce a účinné soudní ochrany.

[19] Jestliže rozšířený senát naopak setrvá na závěrech vyplývajících z rozsudků ve věcech *Dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, pak by měl uvážit, jak se efektivně soudní cestou bránit proti nezákonnosti podmiňujícího aktu. Takovým nástrojem by mohlo být automatické přiznávání odkladného účinku žalobám proti podmiňujícím právním aktům. Žalobci v nyní řešené kauze by ovšem ani žádost o přiznání odkladného účinku žalobě směřující proti podmiňujícímu rozhodnutí nijak nepomohla, neboť navazující kolaudační souhlas byl vydán hned následujícího dne po rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Nyní řešený případ je tak příkladem toho, jak závažné defekty v soudní obraně zapříčiňuje lpění na tom, že § 75 odst. 1 s. ř. s. znemožňuje správnímu soudu, aby vzal při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí v úvahu zrušení předcházejícího rozhodnutí, které pro ně sloužilo jako podklad či podmínka. Pokud by rozšířený senát přistoupil ke změně své judikatury týkající se žalobního typu určeného k napadání souhlasů vydávaných podle stavebního zákona, žalobce by měl mít férovou možnost vyhnout se procesní pasti, do níž by jej zavedla stávající judikatura. Bylo by absurdní, kdyby zrušení nezákonného podmiňujícího rozhodnutí o změně stavby před dokončením nemohlo vést ke zrušení na něm založeného kolaudačního souhlasu, ačkoliv žalobce obě tato rozhodnutí napadl souběžně a včas.

#### **IV. Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení**

[20] Účastníci ani osoba zúčastněná na řízení se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

#### **V. Posouzení věci rozšířeným senátem**

##### *V.1. Pravomoc rozšířeného senátu*

[21] Rozšířený senát nejprve uvážil, zda je dána jeho pravomoc zabývat se postoupenou věcí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[22] Postupující senát se v první řadě hodlal odchýlit od názoru vysloveného již rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, že souhlasy dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž že soudní ochrana proti nim je poskytována v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. K tomu se v mezidobí vyslovil rozšířený senát usnesením *Souhlasy II*, jímž rozhodl, že „[s]ouhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Proto již nebylo třeba o této otázce opětovně rozhodovat a rozšířený senát zcela odkazuje na své citované rozhodnutí.

[23] Postupující senát dále vysvětlil svůj názor odlišný od názorů vyslovených v rozsudcích ve věcech *Novostavby ve Špindlerově Mlýně* a *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*. Proto je dána pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k posouzení otázky povahy a prostředků soudní ochrany proti úkonu stavebního úřadu, kterým souhlasí se změnou stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, jakož i způsobu zohlednění zrušení podmiňujícího aktu v rámci soudního přezkumu navazujícího aktu správního orgánu při jejich řetězení.

[24] Rozšířený senát rovněž ověřil, že způsob řešení označené právní otázky má podstatný vliv na rozhodnutí v postoupené věci, a nejedná se tak o řešení abstraktních otázek bez ukotvení ve zjištěném skutkovém stavu postoupené věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, č. 1762/2009 Sb. NSS).

[25] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

#### *V.2. Soudní přezkum podmiňujících a podmíněných správních aktů při jejich řetězení*

[26] Postupující senát spatřuje překážku bránící žalobci dosáhnout účinné soudní ochrany jeho práv v judikatuře NSS vylučující v rámci soudního přezkumu podmíněného (navazujícího) správního aktu zohlednění zrušení podmiňujícího správního aktu soudem při jejich řetězení.

[27] V situacích, v nichž dochází k obsahové návaznosti správních aktů nutných např. pro realizaci určité činnosti a správní orgány posuzují otázku přípustnosti povolované činnosti v po sobě časově a logicky následujících postupech či řízeních z různých hledisek, rozlišuje judikatura i doktrína dva základní druhy vazeb uvnitř posloupnosti správních aktů: řetězení a subsumpci. Při řetězení jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího aktu následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího správního aktu. Naproti tomu při subsumpci je navenek vydáván jediný finální správní akt, jenž subsumuje podmiňující správní akt nebo správní akty (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního správního aktu, nýbrž zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního aktu (srov. např. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230 – 231). Je-li navazujícím (finálním) správním aktem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných aktů dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Naopak, při řetězení nelze v rámci řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí přezkoumávat

podmiňující akt správního orgánu, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81).

[28] Postupujícím senátem napadený právní názor, neumožňující v případě řetězení správních aktů zohlednit v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu zrušení podmiňujícího aktu, je dovozen z toho, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a z toho, že v době rozhodování správního orgánu o navazujícím aktu zde existovalo pravomocné podmiňující (zpravidla) rozhodnutí, které bylo nadáno presumpcí správnosti. Tento přístup byl tradičně zastáván ve vztahu k řetězení správních aktů vydávaných podle stavebního zákona a v této oblasti správního práva jej lze považovat za ustálenou judikaturu, která se neomezuje na rozsudky uváděné postupujícím senátem (tj. rozsudky ve věcech *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Rehlovice*), nýbrž byl obsírně popsán již např. v rozsudku NSS z 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS, ve věci *Hornbach Olomouc*. Zde se soud pokusil rovněž vysvětlit, že tento přístup nevede k odepření spravedlnosti, nýbrž že cesta k nápravě vede přes nové rozhodnutí ve věci zrušeného podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) a jím vyvolané řízení o obnově řízení ve věci navazujícího aktu (stavebního povolení) (srov. rozsudek ve věci *Hornbach Olomouc*, bod 22). Je ovšem třeba konstatovat (a byl si toho vědom i soud v rozsudku ve věci *Hornbach Olomouc*), že tento postup nelze aplikovat na řetězené akty (územní rozhodnutí) vydané podle stavebního zákona z roku 2006. Pravidelným výsledkem aplikace této doktríny je pak to, že přes soudem zjištěnou nezákonnost podmiňujícího územního rozhodnutí nelze zrušit navazující stavební povolení, které opravňuje žadatele k realizaci určitého záměru, ani další řetězený akt opravňující k užívání stavby. Bezzubost poskytované soudní ochrany byla i předmětem kritiky v odborné literatuře (např. *Černín, K.*: Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, č. 5/2017, str. 42 a násl.).

[29] I pokud by rozšířený senát odhlédl od omezení obsaženého v § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona (*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává.*), které se aplikuje pouze na případy zrušení územního rozhodnutí jakožto podmiňujícího rozhodnutí, je nutno vzít v úvahu, že pro zahájení řízení o obnově řízení o podmíněném aktu správní řád v § 100 odst. 2 a 3 stanoví lhůty, které v mnoha případech soudního přezkumu řetězených aktů nemohou být dodrženy, a účastník, který se domáhá ochrany svých práv, se snadno může dostat do neřešitelné situace. Navíc ve věci souhlasů dle stavebního zákona (kolaudační souhlas je podmíněným aktem i v projednávané věci) nelze z povahy věci obnovu řízení povolit, resp. nařídit.

[30] V této souvislosti lze poznamenat, že účinnou nápravu tohoto systémového nedostatku nelze zajistit ani pomocí odkladného účinku žaloby dle § 73 s. ř. s. Přiznání odkladného účinku žalobě je totiž výjimečným institutem, který nemá být v řízení před správními soudy pravidlem (viz usnesení rozšířeného senátu z 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Aby použití odkladného účinku odstranilo možnost vzniku shora uvedených nežádoucích situací, musel by být přiznáván automaticky, což je vyloučeno. V nyní projednávané věci ostatně o řešení nastalé situace pomocí přiznání odkladného účinku nebylo možno ani uvažovat, neboť oba na sebe navazující úkony správního orgánu byly vydány bezprostředně po sobě.

[31] Je tedy nutné souhlasit s postupujícím senátem, že zmíněná judikatura v souvislosti se soudním přezkumem správních aktů při jejich řetězení v některých případech vede k vytváření „bílých míst“, kde není možno v řízení před správními soudy dosáhnout účinné nápravy určitých nezákonností. Takový stav jistě není žádoucí a není v souladu s požadavky na praktickou a efektivní soudní ochranu a přezkum soudním orgánem s plnou jurisdikcí oprávněným napravit

jakékoli pochybení správních orgánů, jak byly vysvětleny v usnesení rozšířeného senátu *Soublasý II*, body 29 a 30.

[32] Rozšířený senát musí ve shodě s postupujícím senátem připustit, že ani judikatura týkající se výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. a (ne)zohlednění následného zrušení podkladového rozhodnutí pro nezákonnost v rámci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí není zcela důsledná. Nejvyšší správní soud totiž v řadě svých rozsudků v zájmu spravedlivého řešení věci od této zásady ustoupil a zohlednil zrušení podmiňujícího (resp. podkladového či řešícího předběžnou otázku) rozhodnutí správního orgánu v rámci soudního přezkumu rozhodnutí na toto podmiňující rozhodnutí navazujícího. V rozsudku ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011 - 75, tak Nejvyšší správní soud prolomil zásadu vázanosti právním stavem v době rozhodování správního orgánu, když dospěl k závěru o nutnosti zohlednění následného zrušení rozhodnutí o přiznání dávky sociální péče, z něhož správní orgány vycházely při dalším rozhodování o odnětí jiné dávky, které z prvního (následně zrušeného) rozhodnutí vycházelo. V rozsudku z 14. 9. 2011, č. j. 9 Afs 28/2011 - 181, tento soud uznal nezbytnost zohlednění následného zrušení exekučního titulu v rámci soudního přezkumu exekučního příkazu. Rovněž následné zrušení pravomocného odsuzujícího rozsudku je nutno vzít v úvahu v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, které vycházelo ze ztráty bezúhonnosti účastníka (rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94).

[33] Obdobně správní soudy navzdory § 75 odst. 1 s. ř. s. vcelku bezproblémově akceptují nutnost zásadně zohlednit v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí následné zrušení ustanovení zákona, které bylo aplikováno správním orgánem, Ústavním soudem pro jeho rozpor s ústavním pořádkem (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, č. 1041/2007 Sb. NSS). I zde se jedná o odchýlení se od právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

[34] Nelze rovněž odhlédnout od toho, že nezákonnosti podkladových úkonů správních orgánů, které nemají povahu rozhodnutí správního orgánu, a tedy se neřetězí, nýbrž tzv. subsumují, mohou a musí být k námitce žalobce přezkoumány a zohledněny v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, které na tyto podkladové akty navazuje (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Bylo by absurdní, kdyby žalobce měl mít újmu z toho, že určité podkladové rozhodnutí je samostatně soudně přezkoumatelné. To, že pro nezákonnost došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí, by se totiž proměnilo v Pyrrhovo vítězství, které by nemohlo být nijak zohledněno v rámci jeho obrany proti navazujícímu (podmíněnému) rozhodnutí správního orgánu, které třeba do jeho práv zasahuje ještě intenzívněji.

[35] Rozšířený senát tedy, veden shora uvedenými úvahami a nutností zajištění účinnosti ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy v souladu s ústavními imperativy v plné jurisdikci, musel přistoupit ke změně dosavadní judikatury vztahující se k zohlednitelnosti zrušení podmiňujícího aktu při soudním přezkumu podmíněného aktu při jejich řetězení dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení. Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorcích prostředcích. Tento závěr není v rozporu s úpravou obsaženou v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soud zohlední pouze takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která dosud nebyla autoritativně zjištěna.

[36] Pokud bylo žalobou napadeno podmiňující rozhodnutí, soud v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí zpravidla vyčká na výsledek řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí, aby z něj mohl ve svém rozhodnutí vyjít (§ 52 odst. 2 s. ř. s.), popř. dle povahy věci může i řízení o obou žalobách spojit ke společnému projednání (§ 39 s. ř. s.). Zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí však nemusí vést vždy k automatickému zrušení podmíněného rozhodnutí soudem, naopak je třeba podle okolností daného případu vyhodnotit, jaký vliv má zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí na zákonnost rozhodnutí podmíněného. Lze rovněž připomenout, že rozšířený senát již v minulosti připustil dodatečné uplatnění některých vad rozhodnutí správního orgánu, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a žalobce o těchto důvodech bez svého zavinění nemohl v žalobní lhůtě vědět (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, *Aqua Servis*). Takto je tedy otevřena možnost „dodatečného“ uplatnění žalobní námitky, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po uplynutí žalobní lhůty.

[37] V žádném případě však aplikace této zásady nemůže vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí byly samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí (aniž by je žalobce namítal v žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí), a aby tak byla prolamována koncentrace stanovená v příslušných ustanoveních stavebního zákona.

### *V.3. Povaha změny stavby před dokončením schválené zápisem ve stavebním deníku*

[38] Zbývá, aby rozšířený senát posoudil otázku povahy schválení změny stavby před dokončením formou zápisu ve stavebním deníku a soudní obrany proti tomuto úkonu správního orgánu.

[39] Podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., *[z]měnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou soublasí.*

[40] Důvodová zpráva k tomuto ustanovení pouze lakonicky poznamenává: „Nově je upraveno oprávnění stavebního úřadu schválit změnu stavby operativně při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku. Předpokladem je soulad s územním rozhodnutím a soublas příslušného dotčeného orgánu, jestliže by se navrhovaná změna týkala zájmu chráněného zvláštním předpisem.“ (sněmovní tisk č. 998/0, Poslanecká sněmovna 2002-2006, www.psp.cz).

[41] Ze znění § 118 odst. 6 stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že se jedná o rozhodnutí (ve smyslu § 67 správního řádu), konkrétně o rozhodnutí vydané v řízení na místě (dle § 143 správního řádu), se zvláštní úpravou právě v § 118 odst. 6 stavebního zákona. Stavební úřad tak smí dle § 118 odst. 6 stavebního zákona postupovat pouze v případě splnění přísných podmínek, tj. změna se nesmí týkat obsahu územního rozhodnutí, nesmí se týkat práv třetích osob ani veřejných zájmů.

[42] Rozšířený senát pro pořádek doplňuje, že existuje ještě další kategorie tzv. „nepodstatných“ změn stavby oproti ověřené projektové dokumentaci, které není třeba schvalovat ani zjednodušenou formou dle § 118 odst. 6 stavebního zákona, nýbrž jsou schváleny

dodatečně v rámci kolaudace dle § 121 odst. 1 stavebního zákona ověřením dokumentace skutečného provedení stavby.

[43] Jakkoli stavební zákon v § 118 odst. 6 zásadně omezuje zjednodušenou formu povolení změny stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku, tento úkon stavebního úřadu zakládá právo stavebníka provádět stavbu způsobem odlišným od původního stavebního povolení a nelze vyloučit, že v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu bude aplikován na změny stavby dotýkající se práv třetích osob, a zkrátí je tak na jejich právech. Proto i proti tomuto úkonu musí být zajištěna osobám takto potenciálně dotčeným na svých právech efektivní soudní ochrana, a to cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Materiální i minimální formální požadavky, které judikatura klade na úkon správního rozhodnutí, který má být považován za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Soublasý II*), jsou zde splněny.

#### V.4. Shnutí

[44] Rozšířený senát shrnuje, že v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[45] Povolení změny stavby před dokončením zjednodušenou formou zápisem do stavebního deníku dle § 118 odst. 6 stavebního zákona představuje úkon správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

#### VI. Závěr

[46] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 22. října 2019

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu