



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **M. H.**, zast. opatrovníkem městem Milovice, se sídlem 30. června 508, Milovice, zast. JUDr. Jiřím Brožem, LL.M., advokátem se sídlem Vinohradská 151, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2019, č. j. 041542/2019/KUSK, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Unica Investment, a. s.**, se sídlem Novodvorská 82, Praha 4, zast. Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Panská 6, Praha 1, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2025, č. j. 55 A 33/2019-120,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Brože, LL.M., advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou věci je otázka uplatňování zásady plné jurisdikce, tedy toho, zda je krajský soud povinen si opatřit a provést navrhované důkazy, prokazující opožděnost odvolání opomenuté účastnice v původním stavebním řízení, sám či k tomu může

opětovně zavázat správní orgán, který již opakovaně nerespektoval závazný právní názor soudu.

[2] Městský úřad Lysá nad Labem (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 22. 8. 2000 rozhodnutí o povolení stavby č. j. výst/1086/71/00/Ja, kterým k žádosti stavebníka Unica Technologies, a.s., jejíž práva a povinnosti týkající se této stavby následně přešla na nynější osobu zúčastněnou na řízení (dále jen „OZNR“), povolil stavbu výrobní haly s administrativou na pozemcích parc. č. 579/3, 579/17 a 579/18 v k. ú. Lysá nad Labem (dále jen „stavební povolení haly“). Zmíněné pozemky se nacházejí v blízkosti pozemku parc. č. XA v k. ú. L. n. L., který je ve výlučném vlastnictví žalobkyně. V řízení před stavebním úřadem nebyla žalobkyně zahrnuta do okruhu účastníků, a rozhodnutí o povolení stavby jí proto nebylo doručováno. Dne 18. 8. 2009 následně stavební úřad vydal rozhodnutí sp. zn. SÚ/1061/09/ČÍ, kterým povolil stavbu „*Přístavba stávající výrobní haly*“ na pozemcích st. parc. č. XB, 2905, parc. č. 576/1, 579/3, 579/5 a 3472/7 v k. ú. Lysá nad Labem (dále jen „stavební povolení přístavby“). Žalobkyně podala dne 2. 2. 2010 proti stavebnímu povolení přístavby odvolání, které žalovaný zamítl jako nepřipustné, což však není předmětem nynějšího řízení.

[3] Žalobkyně následně podala dne 9. 11. 2010 odvolání rovněž proti „původnímu“ stavebnímu povolení haly, kterým se domáhala jeho zrušení. Ve svém podání uvedla, že byla zkrácena na svých právech, neboť nebyla přizvána ke stavebnímu řízení, nemohla nahlížet do spisu a vznášet připomínky. Zároveň uvedla, že je vlastníkem pozemku, který je v bezprostřední blízkosti povolované stavby, která bude svým charakterem, účelem a rozměry negativně ovlivňovat její majetek. Žalobkyně vyslovila zásadní nesouhlas s tím, aby kanalizace, elektrické rozvody a vodovod byly vedeny přes její pozemek a aby byl její pozemek používán k přístupu na stavbu. Dále uvedla, že o stavbě neměla žádné informace, ale chtěla nahlédnout do spisu. Žalovaný svým prvním rozhodnutím ze dne 24. 11. 2010, č. j. 015905/2011/KUSK, odvolání zamítl jako nepřipustné.

[4] Proti prvnímu rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 8. 10. 2012, č. j. 10 A 68/2011-28, zrušil shora uvedené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] V pokračujícím řízení vydal žalovaný své druhé rozhodnutí ze dne 22. 2. 2013, č. j. 027148/2013/KUSK, kterým odvolání žalobkyně znovu zamítl jako nepřipustné. Žalobu proti druhému rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 6. 2. 2015, č. j. 46 A 52/2013-38. Žalobkyně tento rozsudek napadla kasační stížností. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 67/2015-54, kasační stížnosti žalobkyně vyhověl a zrušil napadený rozsudek krajského soudu. V novém řízení krajský soud rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 46 A 52/2013-90, druhé rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný o odvolání žalobkyně rozhodoval již potřetí. Rozhodnutím ze dne 22. 3. 2016, č. j. 041728/2016/KUSK, odvolání žalobkyně opět zamítl, tentokrát pro jeho opožděnost. O podané žalobě znovu rozhodoval krajský soud, který rozsudkem ze dne 26. 6. 2018, č. j. 48 A 56/2016-82, třetí rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Ani navazující řízení před žalovaným nepřineslo jiný výsledek, když žalovaný svým čtvrtým rozhodnutím ze dne 22. 3. 2019, č. j. 041542/2019/KUSK, odvolání znovu zamítl jako opožděné. Žalobkyně se v nynější věci u krajského soudu domáhala zrušení čtvrtého rozhodnutí žalovaného. Krajský soud žalobě vyhověl a čtvrté rozhodnutí žalovaného v záhlaví citovaným rozsudkem zrušil.

[8] Krajský soud uvedl, že v předcházejících řízeních již dvakrát konstatoval, že z listin obsažených ve spisu krajského soudu (28 Cdo 459/2009) a Okresního soudu v Nymburce (6 C 805/2003) nelze dovodit nic o okamžiku, kdy se žalobkyně kvalifikovaně seznámila se stavebním povolením (dle požadavků vyslovených v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS). Dřívějšími rozsudky č. j. 46 A 52/2013-90 a č. j. 48 A 56/2016-82 krajský soud žalovanému uložil, aby v dalším řízení provedl dokazování ke zjištění tohoto okamžiku. Dále vyslovil, že pokud se mu nepodaří tuto skutečnost prokázat, má odvolání žalobkyně pokládat za včasné a věcně je posoudit. Žalovaný však žádné další dokazování neprovedl a svůj závěr založil na listinách, které soudy už dvakrát označily za nedostatečné. Neunesl tak důkazní břemeno. Žalovaný dle krajského soudu postupoval v rozporu se závazným právním názorem soudu, přestože byl povinen se jím řídit. Nadto krajský soud úvahy žalovaného označil za nelogické a rozporné s rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 2 As 25/2007-118. Vytýkal totiž žalobkyni, jakožto opomenutému účastníkovi řízení, její pasivitu, jelikož se nesnažila rozhodnutí (stavební povolení haly) sama získat. Krajský soud proto napadeným rozsudkem opětovně zavázal žalovaného k posouzení včasnosti odvolání. Sám nemůže tuto otázku zodpovědět, jelikož by tím nepřipustně zasahoval do činnosti správního orgánu. Následně opakovaně apeloval na žalovaného, aby přestal ignorovat možný vznik své povinnosti odvolání věcně projednat. Uložil mu proto, aby provedl další dokazování ke zjištění okamžiku, kdy se žalobkyně kvalifikovaně seznámila se stavebním povolením stavby výrobní haly. Přitom nestačí vycházet z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 28 Cdo 459/2009-627, ze spisu Okresního soudu v Nymburce sp. zn. 6 C 805/2003 a z obsahu odvolání ve věci č. j. SÚ/1061/09/Či-5 týkajícího se povolení stavby přístavby výrobní haly, neboť z nich žádné takové informace nevyplývají. Pokud se další důkazy nepodaří najít, nebo z nich po jejich provedení nevyplyne, kdy se žalobkyně se stavebním povolením výrobní haly kvalifikovaně seznámila, nezbude žalovanému než pokládat odvolání za včasné a rozhodnout o něm věcně. Závěrem krajský soud označil postup žalovaného za nezákonný a podřívající principy právního státu. V případě nesouhlasu žalovaného se závazným právním názorem měl žalovaný podat kasační stížnost již proti rozsudku č. j. 46 A 52/2013-90, kde tento názor krajský soud vyslovil poprvé. Krajský soud na závěr dodal, že neprovedl důkaz (navrhovaný OZNŘ) různými listinami v soudních spisech Okresního soudu v Nymburce sp. zn. 6 C 505/2003 a 7 C 1377/92 a Krajského soudu v Praze sp. zn. 48 A 56/2016, jelikož k prokázání stěžejních skutečností případu je nyní v dalším řízení povolán sám žalovaný.

II. Obsah kasační stížnosti OZNŘ

[9] OZNŘ (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka shrnuje, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nerespektování závazného právního názoru a nařídil mu provést další dokazování ohledně okamžiku, kdy se žalobkyně kvalifikovaně seznámila se stavebním povolením. Zároveň namítá nezákonnost postupu krajského soudu, který neprovedl jí navrhované důkazy, jelikož by prý tak „nepřípadně nabrazoval činnost žalovaného“ (bod 49 napadeného rozsudku). Poznamenala, že s ohledem na tzv. plnou jurisdikci uplatňovanou ve správním soudnictví má krajský soud možnost provádět dokazování, čímž může svým názorem správní orgán zavázat v otázkách právních i skutkových.

[11] Provedení důkazu listinami ve spisech vedených u krajského soudu pod sp. zn. 48 A 56/2016 a u Okresního soudu v Nymburce pod sp. zn. C 505/2003 a sp. zn. 7 C 1377/92 stěžovatelka navrhovala právě z důvodu uplatnění zásady plné jurisdikce. Správní orgán je totiž při dokazování omezen § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle něhož si důkazy opatřuje *pouze* s využitím přístupné úřední evidence. Do soudních spisů však správní orgán nemá přístup.

[12] Postup krajského soudu spočívající ve zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci s pokynem, aby provedl další dokazování, není podle stěžovatelky efektivní ani hospodárný, jelikož podle ní správní orgán nemůže provést podstatnou část dokazování. Tím je na samotnou stěžovatelku kladen požadavek, aby navržené důkazy opatřila na vlastní náklady, které jí nebudou ve správním řízení kompenzovány. K řádnému zjištění skutkového stavu tudíž bylo nezbytné, aby si důkazy ke zjištění opožděnosti (resp. včasnosti) odvolání žalobkyně opatřil a provedl sám krajský soud. Navrhuje proto, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněla, že se posuzovaná věc řeší již od roku 2011, přičemž od té doby bylo vydáno celkem pět rozhodnutí krajského soudu, jedno rozhodnutí NSS a žalovaný o věci rozhodoval již čtyřikrát. Zdůraznila, že stěžejní otázkou celého sporu je posouzení toho, zda bylo její odvolání proti stavebnímu povolení haly, o němž rozhodoval žalovaný, opožděné či nikoliv. Podstatou je tak problematika opomenutého účastníka ve smyslu dřívějšího správního řádu, tedy zákona č. 71/1967 Sb. Ten však neobsahoval úpravu objektivní lhůty pro odvolání opomenutých účastníků. Dle žalobkyně je proto nutné vycházet z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 25/2007-118, stanovujícího kvalitativní aspekt seznámení se s nesprávně doručeným správním aktem. Žalobkyně připomněla, že podle rozsudku NSS č. j. 5 As 67/2015-54 (vydaného ve věci předchozí kasační stížnosti žalobkyně) nešlo z provedených důkazů dovodit opožděnost odvolání žalobkyně.

[14] Žalobkyně souhlasí s odůvodněním napadeného rozsudku, dle něhož soud zruší rozhodnutí správního orgánu, který nerespektuje jeho závazný právní názor. V nynější věci je dle žalobkyně zcela zřejmé, že žalovaný tento závazný právní názor dlouhodobě nerespektuje (slovy krajského soudu *ignoruje*). Postup žalovaného může navíc založit majetkoprávní nároky žalobkyně dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jak ostatně poznamenal krajský soud v závěru napadeného rozsudku.

pokračování

[15] Stěžovatelka dle žalobkyně neunesla břemeno tvrzení ohledně toho, které skutečnosti mají navržené soudní spisy prokazovat, a navíc byly její důkazní návrhy opožděné. Není totiž zjevné, jaké skutečnosti mají být navrženými důkazy prokázány. Žalobkyně považuje za nesprávné rovněž tvrzení stěžovatelky, že správní orgán si opatřuje důkazy *pouze* s využitím úřední evidence. Z přímé citace § 6 odst. 2 správního řádu jednoznačně plyne, že podklady si opatřuje *přednostně* s využitím úřední evidence, nikoliv výhradně. Stěžovatelka měla důkazy navrhopvat již ve správním řízení. Pokud tak učinila až v soudním řízení, jednalo se o opožděný návrh a krajský soud takto navrhované důkazy správně neprovedl. Neúměrně by tím totiž zasahoval do fungování výkoné moci.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[17] Předně NSS poznamenává, že hlavní otázkou tohoto dlouhotrvajícího řízení je určení okamžiku, kdy se žalobkyně kvalifikovaným způsobem seznámila se stavebním povolením haly, a zda podané odvolání bylo opožděné či nikoliv, načež by se jím měl žalovaný zabývat věcně. Této otázce se již v předcházejících řízeních (viz rekapitulace výše) věnovali žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích. NSS připomíná, že v nynější věci je stěžovatelkou OZNR (stavebník v původních stavebních řízeních). Pro úplnost NSS zdůrazňuje, že podstatou jejích námitek nejsou otázky opožděnosti či přípustnosti odvolání žalobkyně, které zodpověděla již dřívější soudní a správní rozhodnutí, nýbrž jeden z procesních aspektů soudního řízení (rozvedeno níže).

[18] Stěžovatelka krajskému soudu primárně vyčítá, že neprovedl jí navržené důkazy k prokázání opožděnosti odvolání žalobkyně a k provedení dalšího dokazování závázal žalovaného. Jednal tak neefektivně, nehospodárně a v rozporu se zásadou plné jurisdikce. Stěžovatelka dále uvedla, že žalovaný v navazujícím řízení nemůže provést podstatnou část dokazování, jelikož mimo jiné nemůže nahlížet do soudních spisů. NSS konstatuje, že uvedené kasační námitky nejsou důvodné.

[19] Stěžovatelka argumentuje zásadou plné jurisdikce. NSS k tomu uvádí, že správní soudnictví je touto zásadou ovládáno, což znamená, že soudy hodnotí právní i skutkový stav věci. Z toho vyplývá, že jsou povinny provádět dokazování, je-li to třeba (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Pokud krajský soud zjistí, že skutkový stav byl ve správním řízení zjištěn nedostatečně, takže dokazování samotným krajským soudem by již bylo takového rozsahu, že by nahrazovalo činnost správních orgánů [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], pak zruší napadené správní rozhodnutí a uloží doplnění skutkových zjištění správnímu orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, body 42 a 49).

[20] K zamítnutí důkazních návrhů stěžovatelky NSS stručně uvádí, že podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede. Podle ustálené judikatury NSS platí, že pokud soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí v souladu se zásadami spravedlivého procesu vyložit, z jakého důvodu navržený důkaz neprovedl (např. rozsudek

NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, nověji ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020-52, bod 17, nebo ze dne 16. 8. 2022, č. j. 9 As 206/2020-46, bod 31). To krajský soud v projednávané věci učinil, když v bodě 49 napadeného rozsudku konstatoval, že napadené rozhodnutí zrušil, přičemž určit, kdy se žalobkyně seznámila se stavebním povolením, „*bude v dalším řízení úkolem žalovaného. Pokud by soud navržené důkazy provedl, nepřípadně by činnost žalovaného nahrazoval.*“ NSS se s tímto posouzením ztotožňuje a vzhledem k dřívějšímu průběhu řízení jej považuje za dostatečné.

[21] Krajský soud totiž žalovaného opakovaně zavázal k tomu, aby provedl další dokazování, prokázal sporné skutečnosti a v případě, že se je nepodaří prokázat, měl „*pokládat odvolání za včasné a rozhodnout o něm věcně*“ (viz bod 45 napadeného rozsudku). Tento postup krajského soudu není nezákonný, jak tvrdí stěžovatelka. Dle NSS krajskému soudu nepřísluší, aby za žalovaného prováděl důkazy a zjišťoval skutečnosti, které byl již od samého počátku sporu povinen zjistit sám žalovaný. Pokud by tedy krajský soud provedl stěžovatelkou navrhované důkazy, nepřípustně by tím nahrazoval činnost správních orgánů, jak ostatně sám uvedl v napadeném rozsudku. Bude tedy na žalovaném, aby následoval závazný právní názor vyslovený v nyní napadeném rozsudku i v dřívějších rozsudcích a postupoval podle něj v dalším řízení.

[22] NSS rovněž nesouhlasí se stěžovatelkou, že by postup krajského soudu byl jakkoliv neefektivní či nevhodný. Naopak připomíná, že nevhodnost celého řízení způsobuje žalovaný, který dlouhodobým nerespektováním závazného právního názoru krajského soudu celý spor prodlužuje. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu *bez dalšího* (rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS; ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018-41, bod 31; či ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020-48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „*není prostor pro polemiku*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, bod 32).

[23] NSS nepřisvědčuje ani dílčí kasační námitce, že si správní orgán podle § 6 odst. 2 správního řádu opatřuje důkazy *pouze* s využitím přístupné úřední evidence. Z § 6 odst. 2 správního řádu plyne, že *[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.* NSS uvádí, že stěžovatelka toto zákonné ustanovení nesprávně citovala, pouze aby podpořila svou kasační argumentaci. Je tedy zřejmé, že správní orgán má postupovat tak, aby co nejméně zatěžoval dotčené osoby a potřebné podklady získával primárně (ne však výhradně) z úředních evidencí, do nichž má přístup. Argument stěžovatelky, že si bude muset důkazy zajistit na vlastní náklady, NSS rovněž neshledal důvodným. Z výše uvedeného odůvodnění plyne, že primární povinnost dokazování nyní (opětovně) leží na žalovaném, který bude muset odvolání věcně projednat, pokud neprokáže rozhodné skutečnosti. Již v bodě 49 svého rozsudku krajský soud vysvětlil, že za situace, kdy jeho rozhodnutí zrušil, bude právě na žalovaném, aby dokazování doplnil on, a to případně i různými spisy Okresního soudu v Nymburce (sp.

pokračování

zn. 6 C 505/2003 a 7 C 1377/92) a Krajského soudu v Praze (sp. zn. 48 A 56/2016), které navrhovala stěžovatelka. NSS tuto námitku tímto považuje za vypořádanou.

V. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[26] Žalobkyně naopak byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšné stěžovatelce, které spočívají v nákladech na zastoupení advokátem. Zástupce v řízení o kasační stížnosti učinil jeden úkon právní služby, vyjádření ke kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, za což mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů činí 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Odměna je proto zvýšena o DPH, tedy o 1 064,7 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti tak představuje částku 6 135 Kč.

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

V Brně 27. května 2025

Pavel Molek
předseda senátu