



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **S-STAV s.r.o.**, Tržní náměstí 873/1, Teplice, zastoupené advokátem JUDr. Jiřím Rouskem, Dubská 390/4, Teplice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **A. D.**, zastoupený advokátem JUDr. Josefem Tichým, Šaldova 217/7, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2024, č. j. KUUK/080799/2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 7. 2025, čj. 15 A 22/2024-80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 12 269,40 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Jiřího Rouska, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a průběh předchozího řízení

[1] Magistrát města Teplice, odbor územního plánování a stavebního řádu (*stavební úřad*), schválil žádost žalobkyně o vydání společného povolení pro stavební záměr „*administrativní budova*“ v areálu P. 27, T. – P. na pozemcích st. p. č. XA, parc. č. XB v katastrálním území P.. Žalobkyni poté bylo oznámeno, že rozhodnutí o společném stavebním povolení nabylo dne 19. 1. 2024 právní moci. Krátce poté však stavební úřad obdržel podání od osoby zúčastněné na řízení (OZNŘ), která byla jakožto vlastník sousedního pozemku v původním řízení opomenuta. OZNŘ uvedla, že žalobkyně zahájila stavební práce již v září 2023, tedy ještě před vydáním společného povolení, a že se na pozemku nachází „černá stavba“. Přestože jí bylo sděleno, že není účastníkem řízení, podala OZNŘ odvolání. Žalovaný následně dospěl k závěru, že OZNŘ měla být účastníkem řízení,

proto se odvoláním věcně zabýval. Žalovaný uzavřel, že společné povolení fakticky nenabýlo právní moci a stavba tak byla zahájena bez platného povolení. Za takové situace již podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, nebylo možné v řízení o společném povolení pokračovat. Žádost žalobkyně proto žalovaný považoval za bezpředmětnou, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a řízení zastavil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ten žalobu nejprve odmítl jako opožděnou, avšak po zásahu NSS ji věcně projednal a rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu porušení procesních práv žalobkyně. V odvolacím řízení totiž žalovaný dospěl ke změně právního názoru, a to na základě nových skutečností vyplývajících z fotografií, které stavebnímu úřadu předložila osoba zúčastněná na řízení až po vydání rozhodnutí v prvním stupni. Takové rozhodnutí bylo pro žalobkyni překvapivé a nebylo jí umožněno reagovat na nové právní posouzení. Vedení dokazování proto mohlo mít dopad na výsledek správního řízení.

2. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (*stěžovatel*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. a navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[4] Procesní práva žalobkyně dle stěžovatele nebyla porušena. Po doručení oznámení od OZNŘ stavební úřad na místě stavby svolal kontrolní prohlídku a žalobkyni seznámil s podaným odvoláním. Stěžovatel tak nerozhodoval na základě skutečností, které by pro žalobkyni byly neznámé. Proto je rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Ani absence výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. I v případě, kdy by se podařilo vyvrátit tvrzení OZNŘ, že stavba byla zahájena již v říjnu 2023, nic by to nezměnilo na (nezpochybněné) skutečnosti, že stavba byla zahájena nejpozději dne 19. 1. 2024, a to bez pravomocného stavebního povolení.

[5] Podle krajského soudu je stěžejní otázkou, zda žalobkyně zahájila stavbu ještě předtím, než společné povolení nabýlo právní moci. Tato otázka však prý není a nemá být předmětem sporu, neboť společné povolení ve skutečnosti nikdy právní moci nenabýlo. Rovněž žalobkyně uznala skutečnost, že stavbu zahájila dne 19. 1. 2024 (tj. v den, který stavební úřad označil jako nabytí právní moci). Tyto skutečnosti ověřil stěžovatel leteckými snímky, avšak krajský soud se k tomu nijak nevyjádřil. Stěžovatel nesouhlasí ani s povinností hradit žalobkyni náhradu nákladů řízení, neboť je na něj přenášeno předchozí pochybení krajského soudu, který žalobu odmítl pro opožděnost.

[6] **Žalobkyně** uvedla, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, a to ani pro absenci výslovné zmínky o ortofotomapě. Stěžovatel měl před vydáním rozhodnutí žalobkyni umožnit seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 6 správního řádu), což ale neučinil. Žalobkyně nebyla vyzvána k vyjádření k novým podkladům v odvolacím řízení. Stěžovatel se brání tím, že žalobkyně byla s relevantními podklady seznámena a fakticky se k nim vyjadřovala (tvrdí, že stavební úřad jí sdělil obsah odvolání). Taková argumentace však neobstojí. Povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu totiž nemůže být splněna neformálně či pouze částečně. Žalobkyně neměla možnost vyjádřit se k novým důkazům (zejména k fotografiím a dalším zjištěním) řádně a v kontextu zamýšleného právního posouzení věci. Nadto stěžovatel v odvolacím řízení pracoval i s podklady, s nimiž žalobkyně seznámena nebyla: například s ortofotomapou, kterou si nechal opatřit (jak uvádí

pokračování

až ve vyjádření k žalobě). Správní orgán není oprávněn předjímat, zda se vyjádření účastníka řízení projeví ve výsledku – je povinen mu tuto možnost poskytnout vždy. Neučiní-li tak, fakticky mu upírá právo na procesní obranu. Napadené rozhodnutí bylo pro žalobkyni překvapivé jak z hlediska důvodu, tak i z hlediska jeho formy. Stěžovatel řízení zastavil z procesního důvodu, který nebyl předmětem řízení, přičemž žalobkyně nemohla předpokládat, že odvolací orgán zastaví řízení z důvodu, že již započala se stavbou. Takový postup zcela vybočuje z rámce legitimního očekávání účastníka řízení. NSS v obdobných případech judikoval, že pokud odvolací orgán zamýšlí uplatnit odlišný právní názor, je povinen dát účastníkům možnost se k němu vyjádřit; nemůže tak učinit překvapivě (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, čj. 1 As 91/2015-47). Žalobkyně zdůraznila význam právní jistoty a ochrany dobré víry. Byla totiž stavebním úřadem informována o tom, že společné povolení nabylo právní moci (vyznačením doložky a výslovným sdělením). Na toto ujištění spoléhala a v souladu s tím zahájila realizaci stavby. Stran náhrady nákladů řízení nepovažuje žalobkyně kasační stížnost za přípustnou (dle § 104 odst. 2 s. ř. s.). Navrhla proto NSS, aby kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] S ohledem na námitku nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) NSS nejprve posoudil, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí touto vadou. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nezohlednil všechny relevantní skutečnosti projednávaného sporu, vycházel z nesprávných zjištění a zatížil tak rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

[8] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je třeba vykládat materiálně, tedy jako situaci, kdy z rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah či důvody, na nichž spočívá, což znemožňuje jeho přezkum. Z rozhodnutí totiž musí být vždy zřejmé, jakým způsobem se soud vypořádal s uplatněnými námitkami a jakými úvahami se řídil. Opomenutí zásadní argumentace účastníků řízení proto může vést k závěru o nepřezkoumatelnosti. V posuzované věci však NSS takové pochybení neshledal. Krajský soud se s námitkami žalobkyně vypořádal a zohlednil rovněž vyjádření stěžovatele. Odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje úvahy, které krajský soud vedly k jeho právnímu závěru, a rozsudek vychází ze skutečností majících oporu ve správním spise. Tvrzení stěžovatele, že krajský soud opomenul zohlednit např. konání kontrolní prohlídky, tak neodpovídá obsahu napadeného rozhodnutí. NSS proto uzavřel, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, a přistoupil k posouzení věcných námitek.

[9] Stěžovatel uvádí, že krajský soud považoval za klíčovou otázku, zda žalobkyně zahájila stavbu ještě předtím, než společné povolení nabylo (byť zdánlivě) právní moci. Tento závěr stěžovatel odmítá.

[10] Je pravda, že krajský soud v bodě 43 napadeného rozsudku označil výše vymezenou otázku za zásadní, neučinil tak však ve vztahu k důvodům pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Ani krajský soud sám tuto otázku neposuzoval. Rozhodnutí stěžovatele bylo krajským soudem zrušeno, neboť dospěl k závěru, že pro žalobkyni bylo rozhodnutí stěžovatele překvapivé a že stěžovatel svým postupem zasáhl do jejích procesních práv – zejména tím, že jí neposkytl možnost vyjádřit se k právnímu názoru, který v odvolacím řízení nově zaujal. Zároveň uvedl, že tyto procesní vady mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Posouzení skutečností, které žalobkyně uvedla v žalobě, totiž

mohlo (nikoliv však muselo) vést k odlišnému rozhodnutí stěžovatele. S tímto závěrem se NSS plně ztotožňuje.

[11] K povaze překvapivého rozhodnutí se NSS vyjádřil např. v rozsudku ze dne 20. 8. 2015, čj. 1 As 91/2015 – 47 (bod 11), kde vysvětlil, že „*změna právního názoru ze strany stěžovatele nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat. Stěžovatel, pokud chtěl v rámci odvolacího řízení zaujmout zcela odlišný právní názor, měl žalobkyni (a dalším účastníkům řízení) umožnit se k tomuto vyjádřit, případně dát možnost navrhnout další důkazy, které by účastníkům řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací.*“ Je proto dána povinnost dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím orgánem, ale též k případným novým důvodům, pro něž hodlá rozhodnout ve věci odlišně od orgánu prvního stupně.

[12] Ačkoliv se žalobkyně s odvoláním OZNŘ seznámila a využila možnost se k němu vyjádřit, nelze přehlédnout, že stěžovatel ve svém rozhodnutí vybočil jak z rámce samotných odvolacích námitek, tak z obsahu vyjádření žalobkyně. Rozhodnutí o zastavení řízení totiž stěžovatel založil na novém právním posouzení věci, se kterým však žalobkyni předem neseznámil, a tím jí znemožnil reagovat. Tímto postupem jí fakticky odepřel možnost uplatnit v řízení relevantní námitky a bránit se proti zastavení řízení již v rámci správního řízení. To je v rozporu s požadavky na kontradiktornost správního řízení, v němž musí být účastníkům umožněno efektivně uplatnit jejich procesní práva, zejména vyjádřit se ke skutkovým zjištěním, která mají být podkladem rozhodnutí, a k právním závěrům na nich založeným.

[13] Tvrdí-li stěžovatel, že oznámení stavebního úřadu o (zdánlivém) nabytí právní moci (ani samotné zahájení stavby po tomto oznámení) nemá na věc vliv, měl tyto skutečnosti řádně posoudit v rámci odvolacího řízení a dát žalobkyni možnost se k nim vyjádřit. Jak totiž správně podotkl i krajský soud, právo účastníka řízení vyjádřit se ke skutkovým a právním okolnostem případu není podmíněno tím, zda jeho vyjádření bude schopno vyvrátit dosavadní zjištění správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 5 As 59/2006–85).

[14] NSS v reakci na vyjádření žalobkyně uvádí, že námitka týkající se náhrady nákladů řízení je přípustná, neboť podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost stran náhrady nákladů řízení nepřipustná pouze tehdy, směřuje-li *výhradně* proti výroku o nákladech řízení; v případě, že NSS přezkoumává i výrok ve věci samé, je přezkum nákladového výroku možný. Tato námitka je však nedůvodná. Krajský soud při přiznání náhrady nákladů řízení postupoval v souladu s kogentní úpravou obsaženou v § 60 odst. 1 s. ř. s. Proto žalobkyni, která měla ve věci úspěch, přiznal náhradu účelně vynaložených nákladů.

[15] NSS proto uzavřel (aniž by jakkoliv předjímal závěr opětovného rozhodnutí stěžovatele), že stěžovatel zasáhl do práva žalobkyně vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a k odlišnému právnímu názoru stěžovatele (§ 36 správního řádu). Toto právo je přitom provedením ústavně zaručeného práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tím se dopustil závažné procesní vady, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

4. Závěr a náklady řízení

pokračování

[16] Kasační stížnost stěžovatele není důvodná, proto ji NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[17] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[18] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, a to v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť ji NSS neuložil žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jí mohly vzniknout náklady řízení.

[19] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má vůči stěžovateli právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před NSS. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupci žalobkyně a jeho hotové výdaje.

[20] Žalobkyně (resp. její zástupce) vyčíslil náklady řízení a uplatnil dva právní úkony, a to převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a sepsání a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], v hodnotě 4 620 Kč za každý úkon. Náhrada hotových výdajů činí 900 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkové náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činily 12 269,40 Kč včetně DPH.

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

V Brně dne 19. září 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu