



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **RD AUDIO, spol. s r. o.**, se sídlem Československé armády 347, Slavkov u Brna, zastoupená JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. V.**, zastoupený Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, **II) EG.D, s. r. o.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **III) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2022, čj. JMK 177197/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 8. 2025, čj. 29 A 17/2023-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala 18. 12. 2019 žádost o vydání společného povolení podle § 94j a násl. tehdy účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pro stavbu čtyř dvoupodlažních bytových domů s obytným podkrovím v k. ú. Slavkov u Brna. Městský úřad Slavkov u Brna (dále „stavební úřad“) rozhodnutím z 15. 9. 2021,

čj. SU/98110-19/3432-2020/For, jímž vydal společné povolení pro uvedený stavební záměr a stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby (dále „společné povolení“).

[2] Odvolání proti společnému povolení podala osoba zúčastněná na řízení I), která byla účastníkem společného územního a stavebního řízení (dále „společné řízení“) z titulu spoluvlastníka sousedních pozemků. Namítala nesoulad záměru s územně plánovací dokumentací.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání vyhověl, společné povolení zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Shledal totiž, že stavební záměr překračuje maximální povolenou míru zastavěnosti danou územním plánem města Slavkov u Brna, a proto je nepřipustný.

[4] Žalobkyně toto rozhodnutí žalovaného napadla žalobou u Krajského soudu v Brně. Ten ji v záhlaví uvedeným usnesením odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. [pozn. NSS: není-li dále výslovně uvedeno jinak, všechna ustanovení tohoto zákona jsou zde uváděna ve znění účinném do 31. 12. 2025, podle nějž postupoval krajský soud, a postupuje i Nejvyšší správní soud – část sedmá čl. XI zákona č. 314/2025 Sb.]. Na základě závěrů ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl krajský soud k závěru, že nyní napadené rozhodnutí žalovaného vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož není konečným rozhodnutím ve věci a nezasahuje tak do hmotněprávní sféry žalobkyně. K tomu obecně poukázal rovněž na zásadu subsidiarity soudního přezkumu a s tím související povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu. Zároveň krajský soud v nyní projednávané věci neshledal žádné výjimečné okolnosti, pro něž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila výjimečný přezkum i takových správních rozhodnutí. Uzavřel, že ochrany svých práv se žalobkyně bude moci domáhat případně žalobou podanou proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu, kterým bude konečným způsobem rozhodnuto o její žádosti o vydání společného povolení.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, nebo aby o podané žalobě rozhodl sám.

[6] Stěžovatelka uvedla, že si je vědoma ustálené judikatury správních soudů, podle které není zrušující rozhodnutí nadřízeného správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kvůli čemuž jej ani nelze napadnout žalobou. Namítla, že krajský soud však nesprávně aplikoval § 68 písm. e) s. ř. s., podle nějž je nepřipustnou žaloba podaná proti rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle stěžovatelky totiž toto ustanovení nedopadá na odvolací rozhodnutí vydaná podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož jejich vyloučení ze soudního přezkumu není dáno přímo zákonem, nýbrž je výsledkem toliko soudního výkladu. Uvažovat lze spíše o aplikaci § 68 písm. a) s. ř. s., avšak ani toto ustanovení v nyní projednávané věci nemůže představovat zákonný důvod pro odmítnutí žaloby. Společné povolení totiž bylo na újmu práv stěžovatelky zrušeno k opravnému prostředku jiného, pročez po ní nelze spravedlivě požadovat vyčerpání řádných opravných prostředků.

pokračování

[7] Pro případ, že by i tak rozhodnutí žalovaného spadalo pod § 68 písm. e) s. ř. s., stěžovatelka poukázala na existenci několika výjimek z výše uvedené ustálené praxe, jakož i na nutnost zužujícího výkladu kompetenčních výluk ze soudního přezkumu. Je přesvědčená že, v nyní projednávané věci rozhodnutí žalovaného zasahuje do práv stěžovatelky, protože je soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásah do svých práv žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného spatřuje především v ekonomických dopadech způsobených zpožděním realizace stavebního záměru (enormní zvýšení ceny stavebních materiálů) a délce správního řízení. Zmínila rovněž nelogičnost a neefektivnost toho, že by měla s žalobou čekat dalších několik let až na konečné rozhodnutí žalovaného ve věci, ačkoli je další vývoj zcela předvídatelný.

[8] Pro podporu své argumentace zmínila rovněž skutečnost, že od 1. 1. 2026 vstoupila v účinnost novela soudního řádu správního, která již výslovně umožňuje samostatný soudní přezkum závazných stanovisek. Odepření soudního přezkumu v tomto okamžiku povede pouze k neefektivnímu procesnímu „ping-pongu“ mezi jednotlivými instancemi, který skončí budoucí žalobou na přezkum téhož závazného stanoviska, jež je obsahem již nyní podané žaloby, jen s odstupem několika let.

[9] Žalovaný ani žádná z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání (...).*

[12] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[13] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. *je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

[14] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.*

[15] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci není rozhodnutím napadnutelné správní žalobou.

[16] Závěry krajským soudem poukazované judikatury platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy, a to dokonce i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS, bod 27). Žalobu proti takovému odvolacímu rozhodnutí je proto třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve

spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (na uvedené usnesení navazující rozsudek NSS z 15. 8. 2025, čj. 8 As 210/2024-39, bod 31).

[17] Jak přílehavě, byť stručně, uvedl krajský soud v bodu 15 napadeného usnesení, na nyní projednávanou věc nedopadá žádná z výjimek dovozených judikaturou, jež by zakládala soudní přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného (rozsudek NSS z 21. 3. 2016, čj. 2 As 305/2015-24, body 11 až 13). Nejde o specifickou situaci, jež může nastat při rozhodování o žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V nyní projednávané věci nebylo ani zrušeno již pravomocné správní rozhodnutí, protože na základě včasného odvolání podaného osobou zúčastněnou na řízení I) společné povolení právní moci nenabýlo. A proto na něj ani nikdy nebylo možné, byť na okamžik, nahlížet jako na pravomocné. Nedošlo tedy k otřesení práv a povinností, o nichž měl jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná (rozsudky NSS z 14. 5. 2008, čj. 2 As 37/2007-111, a na něj navazující z 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219, a z 15. 8. 2025, čj. 8 As 210/2024-39, body 30 a 31). Je proto bez významu, že společné povolení bylo zrušeno k oprávněnému prostředku jiného, jelikož tím nemohlo být zasaženo do práv stěžovatelky (rozsudek NSS z 8. 11. 2007, čj. 9 As 49/2007-44, *a contrario*). Nejde ani o situaci, kdy by rozhodnutí žalovaného bylo fakticky konečným rozhodnutím na úrovni veřejné správy, jako tomu bylo např. ve věci řešené rozsudkem čj. 8 As 210/2024-39. V nyní projednávané věci naopak není pochyb ani sporu o tom, že společné řízení dále pokračuje, pokračovat bude a vyústí v konečné správní rozhodnutí ve věci, nenastane-li některý ze zákonných důvodů pro nemeritorní skončení řízení. Ostatně, sama stěžovatelka v kasační stížnosti s pokračováním řízení výslovně počítá (bod 34 na str. 7).

[18] Nyní projednávaná věc je tedy právě onou „běžnou věcí“, kdy rozhodnutí žalovaného do práv stěžovatelky nikterak nezasahuje. Takový zásah jistě nemůže spočívat ani ve stěžovatelkou namítané délce správního řízení a s tím spojenými tvrzenými ekonomickými dopady způsobenými zpožděním realizace stavebního záměru (enormní zvýšení ceny stavebních materiálů). Proti případným budoucím průtahům v řízení se stěžovatelka může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti. Může také následně podat žalobu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (rozsudky NSS z 29. 4. 2021, čj. 8 As 22/2021-63, body 20 až 22, a z 19. 12. 2024, čj. 8 As 210/2023-90, bod 21). S ohledem na to, že ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání zatím došlo pouze jednou, nelze nyní hovořit o procesním „ping-pongu“. Nicméně, ani v případě, že by k němu v budoucnu došlo, nic by se nezměnilo z hlediska nemožnosti soudně přezkoumat rozhodnutí žalovaného vydaného podle § 90 odst. 1 písm. b) (bod [16] výše).

[19] Stěžovatelka se zároveň mýlí, že § 68 písm. e) s. ř. s. nedopadá na odvolací rozhodnutí vydaná podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož jejich vyloučení ze soudního přezkumu není dáno přímo zákonem, nýbrž je výsledkem toliko soudního výkladu. Stěžovatelka v této myšlenkové úvaze totiž zcela pominula § 70 písm. a) s. ř. s., podle nějž jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, myšleno rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS, *Závazná stanoviska III*, bod 65, či rozsudek NSS z 16. 5. 2017, čj. 1 As 51/2017-28, body 17 a 24). Stěžovatelkou poukazovaný § 68 písm. a) s. ř. s. představuje omezení tzv. generální žalobní legitimace a jeho aplikace tak přichází v úvahu „až“ v situaci, kdy je žalobou napadeno správní

pokračování

rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Teprve pak je na místě zkoumat otázku vyčerpání existujících řádných opravných prostředků (rozsudky NSS z 18. 9. 2019, čj. 10 As 147/2018-109, bod 12, a ze 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS, body 16 a 17, a tam citovaná judikatura). Taková situace však v nyní projednávané věci nenastala, jelikož stěžovatelka žalobou napadla správní rozhodnutí, jež vůbec není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu je poukaz krajského soudu na judikaturu týkající se § 68 písm. a) s. ř. s., uvedený v bodu 14 napadeného usnesení, pro nyní projednávanou věc nepřipadný.

[20] Jelikož rozhodnutí žalovaného nikterak nezasahuje do právní sféry stěžovatelky, nemohlo odmítnutím žaloby dojít k porušení jejího práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nadto, stěžovatelce není znemožněn přístup k soudu ve věci její žádosti o vydání společného povolení, jen nastoupí až v situaci, kdy bude existovat konečné rozhodnutí na úrovni veřejné správy, jak si ostatně sama stěžovatelka uvědomuje, byť s tím nesouhlasí (body 35 a 40 na str. 7 a 8 kasační stížnosti). Z toho důvodu nelze uvažovat ani o nepřipustně extenzivním výkladu kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s.; její aplikace totiž v nyní projednávané věci znamená toliko časové odložení přístupu k soudu. Z pohledu stěžovatelky, která v řízení před správním soudem sleduje své vlastní zájmy a chce mít svůj právní spor vyřešen co nejrychleji, lze takové oddálení přístupu k soudu oprávněně považovat za nelogické. To však nic nemění na tom, že na soudní přezkum bude moci dosáhnout až po definitivním skončení společného řízení (rozsudek NSS čj. 10 As 147/2018-109, body 14 a 15).

[21] Bez významu pro nyní projednávanou věc je poukaz stěžovatelky na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2026, která již výslovně umožňuje samostatný soudní přezkum závazných stanovisek. Krajský soud totiž vydal rozhodnutí ještě za účinnosti předchozí právní úpravy. Jelikož i kasační stížnost byla podána za účinnosti předchozí právní úpravy (18. 9. 2025), Nejvyšší správní soud při jejím projednávání postupuje podle soudního řádu správního ve znění účinném do 31. 12. 2025 (část sedmá čl. XI zákona č. 314/2025 Sb.). Pozdější změna právní úpravy, jež na nyní projednávanou věc z časového hlediska nedopadá, tak nemůže mít vliv na otázku soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci, resp. nemůže vést k přehodnocení závěrů ustálené judikatury k této otázce.

[22] Nejvyšší správní soud nad rámec kasačních námitek uvádí, že nepřehlédl, že se stěžovatelka žalobou (petitem, jemuž odpovídaly i žalobní body) domáhala nejen zrušení rozhodnutí žalovaného, ale i jím vydaného závazného stanovisko z 25. 11. 2022, čj. 162820/2022 (dále „závazné stanovisko žalovaného“; pozn. NSS: stěžovatelka jej v žalobě označuje jako „opatření žalovaného“), jímž žalovaný změnil závazné stanovisko stavebního úřadu z 9. 9. 2021, čj. SU/503/94-21/793-2021/Mat, tak že záměr je nepřipustný. Ostatně, byl si toho vědom i krajský soud, jak plyne z bodu 4 napadeného usnesení. Ačkoli však výrokem I napadeného usnesení odmítl žalobu jako celek, tedy ve vztahu k oběma žalobním petitům, čímž vyčerpал předmět řízení, v odůvodnění usnesení uvedl důvody jen ve vztahu k návrhu na zrušení rozhodnutí žalovaného. V napadeném usnesení ovšem výslovně nepředestřel důvody, jež vedly k odmítnutí žaloby v části návrhu na zrušení závazného stanoviska žalovaného.

[23] Tento nedostatek odůvodnění je bezpochyby vadou. Nejde však o vadu takové intenzity, aby zakládala nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, pro niž by jej bylo nutno

zrušit. Je tomu tak proto, že důvody, o něž krajský soud opřel svůj závěr, že rozhodnutí žalovaného není soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. že nezasahuje do právní sféry stěžovatelky (body 14 a 15 napadeného usnesení, bod [4] výše), v zásadě dopadají i na závazné stanovisko žalovaného. To plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž závazné stanovisko vydané podle § 149 odst. 7 správního řádu pro účely odvolacího řízení nezasahuje do právní sféry jednotlivce (rozsudek NSS z 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS, body 11 až 14, navazující na závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS z 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, *Závazná stanoviska II*).

[24] Bylo by proto nepřipustným přepjatým formalismem, jakož i v rozporu se zásadou hospodárnosti a efektivity soudního řízení, pokud by Nejvyšší správní soud pro uvedenou vadu napadené usnesení zrušil, jen aby krajský soud odůvodnění doplnil o stručnou poznámku, že již nyní uvedené důvody dopadají obdobně i na závazné stanovisko žalovaného. Uvedený dílčí nedostatek odůvodnění totiž Nejvyššímu správnímu soudu nikterak nebránil v přezkumu napadeného usnesení v rozsahu uplatněných kasačních námitek. Jak je zjevné z kasační stížnosti, nebránil ani stěžovatelce ve formulaci kasačních námitek (rozsudek NSS z 6. 3. 2025, čj. 8 As 71/2024-105, bod 58).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

[27] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2025 (část sedmá čl. XI zákona č. 314/2025 Sb.), má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací u žádné z osob zúčastněných na řízení nenastala.

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

V Brně 25. března 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu