



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové, soudce JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyně Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen Mgr. Vladimírem Partlem, sídlem Kopečná 11, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti: **město Bučovice**, sídlem Jiráskova 502, Bučovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2023, č. j. JMK 88483/2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2025, č. j. 30 A 71/2023-36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2025, č. j. 30 A 71/2023-36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Bučovice jako stavební úřad zahájil na základě oznámení ze dne 19. 8. 2020 řízení o odstranění stavby na pozemku parc. č. st. XA v katastrálním území Č. Účastníkem řízení označil žalobce a osobu zúčastněnou na řízení. Součástí oznámení bylo poučení o možnosti vlastníka nebo stavebníka podat v souladu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Oznámení bylo žalobci doručeno dne 3. 9. 2020. Sdělením ze dne 12. 11. 2020 upozornil stavební úřad žalobce, že dosud nepodal žádost o vydání dodatečného stavebního povolení, a pokud tuto žádost obratem nepodá, nezbude mu než nařídít odstranění stavby. Oznámením ze dne 30. 4. 2021 rozhodl stavební úřad o pokračování řízení o odstranění stavby a současně nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě na den 21. 5. 2021. Při ohledání bylo ujasněno označení stavby jako

betonové oplocení. Dne 26. 5. 2021 doručil žalobce stavebnímu úřadu žádost o dodatečné povolení stavby, bez uvedení popisu a účelu stavby. Stavební úřad řízení usnesením ze dne 4. 8. 2021 zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Konstatoval, že se žádost stala bezpředmětnou, neboť stavebník nepodal v řádné lhůtě žádost o dodatečné povolení stavby, ani nijak nereagoval na upozornění stavebního úřadu, který tedy pokračoval v řízení o odstranění stavby, kde mu nezbývá než nařídit její odstranění.

[2] Proti usnesení o zastavení řízení podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Konstatoval, že stavební úřad měl žádost žalobce věcně projednat, neboť byla podána před vydáním rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

[3] Stavební úřad následně vyzval žalobce k odstranění vad a nedostatků žádosti ve lhůtě do 31. 3. 2022, kterou k žádostem žalobce postupně prodloužil do 31. 10. 2022. Usnesením ze dne 21. 11. 2022 řízení o žádosti opět zastavil, a to podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Uvedl, že žalobce na výzvu reagoval pouze doložením projektové dokumentace, avšak neodstranil další podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení.

[4] Proti usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení podal žalobce opět odvolání. Žalovaný tentokrát v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že nahradil odkaz na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, a ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil a odvolání zamítl. Konstatoval, že podle aktuální judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020 - 42), kterou je povinen respektovat, se v případě lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona jedná o procesní lhůtu propadnou. Tato lhůta v případě žalobce uplynula dne 4. 10. 2020. Žalobce podal svou žádost o dodatečné povolení stavby opožděně, tato je proto zjevně právně nepřipustná.

[5] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Brně. Poukázal v ní na to, že stavební úřad posuzoval jeho žádost jako včasné podanou a vytkl mu toliko neodstranění jejích vad. S tvrzenou existencí vad žádosti žalobce nesouhlasil, a proto podal odvolání. Žalovaný se však překvapivě otázkou vad nezabýval a změnil svůj předchozí (opačný) právní názor ohledně uplynutí lhůty k podání žádosti o dodatečné povolení stavby s odkazem na rozsudky vydané po podání žádosti. Žalobce označil postup žalovaného spočívající v aplikaci nového právního názoru na povahu lhůty v § 129 odst. 2 stavebního zákona za rozporný s doktrínou omezené judikaturní retrospektivity. K tomu odkázal na několik nálezů Ústavního soudu, v nichž se k této doktríně přihlásil. Podle žalobce proto neměl být na jeho věc aplikován výklad lhůty v § 129 odst. 2 stavebního zákona jako propadné z důvodu ochrany jeho legitimního očekávání.

[6] Krajský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že spor „spočívá ve výkladu, zda třicetidenní lhůta uvedená v § 129 odst. 2 stavebního zákona má charakter lhůty propadné či nikoliv.“ Následně pak navázal na své předchozí rozhodnutí ze dne 29. 1. 2025, č. j. 31 A 73/2023 - 88, v němž se shodnou právní otázkou zabýval. Podle daného rozsudku zopakoval Nejvyšší správní soud závěr o propadném charakteru lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona v rozsudku ze dne 31. 10. 2024, č. j. 3 As 189/2023 - 45, zatímco z rozsudků ze dne

pokračování

29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022 - 36, a ze dne 17. 1. 2024, č. j. 4 As 42/2022 - 19, vyplývá opačný názor. Krajský soud se v nynější věci přiklonil k tomu, že lhůta nemůže být vykládána jako propadná. Krom důvodů uvedených v jeho rozsudku ze dne 29. 1. 2025 poukázal dále na to, že stavební úřad žalobce sdělením ze dne 12. 11. 2020 fakticky informoval, že na lhůtu nepohlíží jako na procesní propadnou. Současně v posuzované věci nejde o opakovanou či novou žádost a z obsahu spisu nelze dovodit ani to, že by se jednalo o účelové či obstrukční jednání žalobce. Krajský soud dodal, že vzal v potaz i to, že žalovaný v předchozím rozhodnutí posoudil lhůtu jako nikoliv propadnou a aplikoval na věc judikaturu vzniklou v průběhu neukončeného řízení, jež míří v neprospěch žalobce a má za následek zkrácení jeho procesních práv.

II. Kasační stížnost žalovaného

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mu vytýká nesprávné posouzení charakteru lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Trvá na názoru, že řízení o dodatečném povolení stavby nemělo být v případě žalobce vůbec vedeno právě z důvodu uplynutí uvedené lhůty pro podání příslušné žádosti. Stěžovatel připouští, že se pohledy jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na charakter posuzované lhůty rozcházejí, což by mělo být řešeno postupem podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Na rozdíl od krajského soudu má však za to, že správný je názor třetího senátu, který se promítl i do aktuální právní úpravy v § 255 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., což podle něj nasvědčuje tomu, že záměrem zákonodárce je považovat lhůtu za propadnou. Stěžovatel dále uvádí, že vlastník (stavebník) nepovolené stavby, který má zájem na jejím dodatečném povolení, má vystupovat v řízení aktivně tak, aby byl stav věci uveden do souladu s právem. Tato skutečnost plyne i z § 129 odst. 3 stavebního zákona, který na něj klade důkazní břemeno stran prokázání naplnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby. Pokud by lhůta nebyla chápána jako propadná, nehrozil by mu žádný postih za nesoulad se zákonem. V praxi by se totiž lhůtou neomezené řízení o dodatečném povolení stavby vyrovnalo klasickému stavebnímu řízení o běžné žádosti o stavební povolení. Závěrem zdůrazňuje, že lhůta v § 129 odst. 2 stavebního zákona chrání veřejný zájem na omezení trvání nelegální stavby a následků s ní spojených. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním.

[10] Před posouzením kasačních námitek se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že napadený rozsudek právě takovou vadu vykazuje.

[11] Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že přezkoumal-li správní soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žaloby (aniž by se jednalo o otázky, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti) a z toho důvodu je zrušil (*ultra petitem*), je v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout k této skutečnosti z úřední povinnosti jako k tzv. jiné vadě řízení před soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69, ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48, ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 Ads 75/2015-42, nebo ze dne 16. 11. 2022, č. j. 4 Ads 254/2020 - 91).

[12] Výslovnou výjimku z dispoziční zásady, kterou je české správní soudnictví ovládáno, obsahuje pouze § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s., které nebyly žalobcem výslovně namítány, může krajský soud pouze tehdy, brání-li tyto vady přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Příkladem by mohl být rozpor výroku a odůvodnění rozhodnutí nebo naprostá nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 16/2010-105). Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud správní orgán rozhodl způsobem, který mu zákon neumožňoval (srov. rozsudek ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27). Judikatura pak dovodila i další výjimky v oblasti přestupkového a daňového práva, které nejsou pro posuzovanou věc relevantní.

[13] Správní soud je tedy sice povinen přihlížet sám z úřední povinnosti k některým těžkým vadám správního rozhodnutí (nicotnost, nepřezkoumatelnost či prekluze), nicméně není oprávněn (ani povinen) za žalobce domýšlet námitky ani dotvářet příliš obecné žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, resp. § 36 odst. 1 s. ř. s. Odepřel by tak žalovanému právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63). Rozhodnutí krajského soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena ve správním rozhodnutí nebo v podané žalobě, k níž se strany řízení nemohly dosud vyjádřit a zejména tomu uzpůsobit provedené dokazování, by bylo pro účastníky překvapivé a porušovalo by právo na spravedlivý proces (např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78).

[14] V nyní posuzované věci krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nesprávné právní posouzení charakteru lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona jako propadné. Nejvyšší správní soud však ze spisového materiálu krajského soudu ověřil, že žalobce v průběhu řízení o žalobě (v samotné žalobě ani v replice k vyjádření žalovaného) nerozporoval výklad povahy dané lhůty ze strany žalovaného, tedy nenamítal vůbec nic proti jeho závěru, že se jedná o propadnou lhůtu. Jádrem argumentace žalobce spočívalo v nesouhlasu s tím, aby byl na jeho věc aplikován výklad lhůty stanovené v § 129 odst. 2

pokračování

stavebního zákona jako propadné z důvodu ochrany jeho legitimního očekávání (viz rekapitulace obsahu žaloby výše). Krajský soud, přestože takto v bodě 2 napadeného rozsudku obsah žaloby rekapituloval, vymezil následně v bodě 7 předmět sporu mezi účastníky jako otázku výkladu třicetidenní lhůty uvedené v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Na zodpovězení této otázky se posléze zaměřil a shledal právní posouzení žalovaného nesprávným, neboť podle jeho názoru se o lhůtu propadnou nejedná.

[15] S ohledem na právé uvedené je zřejmé, že krajský soud vymezil předmět sporu v rozporu s obsahem žalobních bodů.

[16] Krajský soud tudíž napadeným rozsudkem popřel princip vyjádřený zákonodárcem v § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. [*Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*], neboť přezkoumal napadené rozhodnutí mimo rámec uplatněných žalobních bodů. Nejednalo se přitom o žádnou z výše popsaných výjimečných situací, v nichž by byl krajský soud oprávněn přihlédnout k vadám postupu správních orgánů či jejich rozhodnutí z úřední povinnosti. Současně krajský soud nemusel vyřešit otázku charakteru lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona jako jakousi předběžnou otázku pro účely posouzení důvodnosti žalobní argumentace, která směřovala pouze k aplikaci právního názoru žalovaného, že se jedná o lhůtu propadnou, na věc žalobce. Pokud nahlíží judikatura na povahu předmětné lhůty rozdílně, tedy ještě nedošlo ke sjednocení výkladu a čistě teoreticky jsou možné oba výklady, nemůže krajský soud sám od sebe řešit otázku správnosti daného výkladu za situace, kdy žalobce jeden z možných výkladů zaujatý správním orgánem sám nijak nezpochybňuje.

[17] Krajský soud uvedeným postupem zasáhl do práva stěžovatele na rovné postavení účastníků řízení, neboť mu neumožnil, aby se k problematice povahy lhůty mohl vyjádřit, tj. předložit relevantní argumentaci k otázce, kterou, ač nebyla namítána v žalobě, vzal krajský soud za rozhodnou pro zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto pochybil tím, že stranou svého rozhodování ponechal v žalobě obsažené žalobní body a napadené správní rozhodnutí přezkoumal a zrušil z důvodu, který žalobce neuplatňoval. Postup krajského soudu je třeba považovat za jinou vadu řízení, která může mít, a v předmětné věci i měla, za následek nezákonné rozhodnutí krajského soudu o věci samé.

[18] K uvedenému závěru dospěl Nejvyšší správní soud přesto, že stěžovatel v kasační stížnosti námitku o porušení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. krajským soudem výslovně nevznosl. Jelikož v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. není Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti mimo jiné tehdy, bylo-li řízení zatíženo vadou, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jako tomu bylo v nynější věci, přihlédl k uvedenému pochybení krajského soudu z úřední povinnosti, jak již uvedeno.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vytčené pochybení vylučuje, aby přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních námitek, respektive předložil rozšířenému senátu k posouzení právní otázku povahy lhůty stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona, neboť výsledkem bezvadného procesu v řízení před krajským soudem by mohl být jiný výsledek řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1, části věty první před středníkem, s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] V dalším řízení bude na krajském soudu, aby opětovně přezkoumal napadené rozhodnutí, a to v rozsahu řádně uplatněných žalobních bodů a s ohledem na v nich uplatněné důvody, pro něž žalobce považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné, a teprve poté o věci nově rozhodl. To znamená, že krajský soud posoudí důvodnost žalobní námitky, podle níž žalovaný porušil jeho legitimní očekávání v platnost závazného právního názoru vysloveného v prvním zrušujícím rozhodnutí o odvolání tím, že v druhém rozhodnutí o odvolání aplikoval na věc žalobce výklad, který judikatura zaujala teprve v průběhu druhého odvolacího řízení.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. dubna 2026

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu