

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Krajina pro život, spolek**
sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice
zastoupen advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, Praha – Nové Město

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha – Staré Město

za účasti: D1 Land Beta s.r.o.
sídlem Anglická 336/21, Praha – Vinohrady
zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Šafkou
sídlem Pod Hybšmankou 19/2339, Praha – Smíchov

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2025, č. j. MMR-84326/2024-83,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Dne 4. 8. 2022 Městský úřad Říčany (dále jen „stavební úřad“) uzavřel s osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „stavebník“) veřejnoprávní smlouvu, č. j. 212061/2022, o umístění stavby „D1 Land Čestlice“ na pozemcích parc. č. 337/144, 338/5, 338/14, 338/16, 338/18, 338/19, 338/20, 338/21, 358/1, 358/2, 337/77, 337/79 a 337/80 v katastrálním území Čestlice (dále jen „stavební záměr“). Konkrétně měl stavební záměr obsahovat objekt D (administrativní objekt – zvláště kancelářské prostory), objekt E (autosalon se servisem, administrativní a sociální zázemí), příjezdovou a propojovací komunikaci, areálové komunikace a inženýrské sítě.
2. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhal zrušení veřejnoprávní smlouvy. Pro případ, že by soud neposoudil napadenou veřejnoprávní smlouvu jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. spočívajícím v uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

3. Usnesením ze dne 4. 1. 2023, č. j. 54 A 91/2022-54, Krajský soud v Praze žalobu proti veřejnoprávní smlouvě odmítnul pro nepřipustnost. Podle soudu nebylo možné brojit přímo proti veřejnoprávní smlouvě žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (subordinační veřejnoprávní smlouva není vrchnostenským rozhodnutím), ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobce, který tvrdil, že byl „opomenutou osobou“ a k uzavření veřejnoprávní smlouvy byl třeba jeho souhlas, se mohl ochrany svých práv domáhat prostřednictvím žádosti o určení právního vztahu podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že veřejnoprávní smlouva je neúčinná. Proti rozhodnutí o této žádosti je přípustné odvolání a následně žaloba ke správnímu soudu podle § 65 s. ř. s.
4. Rozsudkem ze dne 19. 2. 2024, č. j. 2 As 8/2023-33, NSS zamítl kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 91/2022. Řízení podle § 142 správního řádu NSS považoval za účinný nástroj ochrany práv environmentálních spolků [i s ohledem na požadavky Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva)].
5. Žalobce následně požádal Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutím ze dne 30. 9. 2024, č. j. 125583/2024/KUSK (dále „prvostupňové rozhodnutí“), krajský úřad určil, že veřejnoprávní smlouva nabyla právních účinků dne 9. 9. 2022. Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2025, č. j. MMR-84326/2024-83 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
6. Žalobou podanou dne 20. 2. 2025 se žalobce podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhá zrušení napadeného a prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci krajskému úřadu.
7. Soud nejprve zkoumal včasnost podané žaloby.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě upozornil na to, že žaloba byla podána opožděně. Podle § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon 2021“), je možné podat žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno.
9. Stavebník měl ve svém vyjádření též za to, že žaloba byla podána opožděně.
10. Žalobce v replice uvedl, že se na napadené rozhodnutí § 306 stavebního zákona 2021 nevztahuje. Stavební úřad uzavřel veřejnoprávní smlouvu. Žalobce se proti veřejnoprávní smlouvě bránil postupem podle § 142 správního řádu. Napadené rozhodnutí není rozhodnutím stavebního úřadu, ale rozhodnutím o výsledku řízení o žádosti o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy a určení (ne)umístění stavby. Žalobce také uvedl, že stavební zákon 2021 již neobsahuje úpravu veřejnoprávních smluv.
11. Podle § 330 odst. 1 stavebního zákona 2021 řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.
12. Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu bylo zahájeno dne 7. 2. 2024. Krajský úřad a žalovaný zkoumali podmínky účinnosti veřejnoprávní smlouvy podle § 161 a § 27 správního řádu, § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 3 písm. g) a § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně

některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), a § 78a a § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování s stavebním řádu (stavební zákon) [dále jen „stavební zákon 2006“]. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 19. 1. 2025, kdy se do žalobcovy datové schránky přihlásila oprávněná osoba ve smyslu § 8 odst. 1 až 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Napadené rozhodnutí tak bylo vydáno a žalobci oznámeno za účinnosti stavebního zákona 2021.

13. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.
14. Takovou zvláštní úpravu představuje mj. stavební zákon 2021. Ten obsahuje vlastní pravidla pro soudní přezkum rozhodnutí stavebních úřadů. Podle § 306 stavebního zákona 2021 lze žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno (odst. 1). Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě 2 měsíců poté, kdy mu bylo rozhodnutí oznámeno (odst. 2).
15. Podle § 331 stavebního zákona 2021 soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.
16. Podle § 334a odst. 3 věty druhé stavebního 2021 zákona pro účely přechodných ustanovení v části dvanácté hlavě II dílu 4 se za den nabytí účinnosti tohoto zákona považuje 1. červenec 2024.
17. V souvislosti se změnou stavebních právních předpisů se judikatura zabývala otázkou „zkrácení“ žalobních lhůt. V tomto směru dospěl NSS opakovaně k závěru, že § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021 se plně uplatní v případech, kdy bylo správní rozhodnutí vydáno i doručeno žalobci již za účinnosti nové právní úpravy, tj. od 1. 7. 2024 (rozsudky NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 1 As 10/2025-34, body 10 až 15, ze dne 9. 4. 2025, č. j. 1 As 10/2025-34, bod 21, ze dne 15. 5. 2025, č. j. 3 As 254/2024-26, bod 15, či ze dne 15. 5. 2025, č. j. 3 As 242/2024-39, bod 20). Právo žalobce podat žalobu proti správnímu rozhodnutí totiž vzniklo až jeho doručením, tedy za účinnosti nové právní úpravy (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2025, č. j. 21 As 106/2025-25, bod 24).
18. V posuzované věci je nesporné, že k vydání i doručení napadeného rozhodnutí došlo po 1. 7. 2024, tedy již za účinnosti § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021. Spornou je ovšem otázka, zda se úprava podle § 306 odst. 1 stavebního zákona uplatní i v případě, kdy žalovaný rozhodoval v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.
19. V rozsudku ze dne 27. 11. 2025, č. j. 1 As 172/2025-19, se NSS zabýval případem zkrácení žalobní lhůty u rozhodnutí, kterým bylo ve smyslu § 142 správního řádu určeno, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti a kdy se tak stalo. NSS poukázal na usnesení zvláštního senátu podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, podle kterého je § 142 správního řádu „kompetenčního charakteru; v tomto je ‚samonosné‘ a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 spr. ř. jsou splněny“. Podle NSS z citovaného rozhodnutí plyne, že je

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

nerozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenou pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí. Z toho ovšem také vyplývá, že pravomoc vydat rozhodnutí podle § 142 správního řádu nestojí sama o sobě. Nutně předpokládá, že (jiný) zákon stanoví správnímu orgánu nějaký okruh působnosti, v němž následně může rozhodovat také o určení právního vztahu. Stavební úřad v rámci své působnosti rozhoduje o vydání územního rozhodnutí (§ 76 a násl. stavebního zákona 2006), nově o povolení záměru (§ 171 a násl. stavebního zákona 2021). Rozhoduje-li správní orgán o určení, zda je územní rozhodnutí stále v platnosti (a zda tedy právní vztah trvá či zanikl), rozhoduje na základě zmocnění obsaženého nejen v § 142 správního řádu, ale nezbytně také na základě stavebního zákona v mezích působnosti stavebního úřadu v širším smyslu (§ 13 stavebního zákona 2006 a § 30 stavebního zákona 2021). Jestliže § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021 hovoří obecně o rozhodnutí stavebního úřadu (s jedinou výjimkou, již je rozhodnutí o přestupku), pak není důvod toto ustanovení a v něm uvedenou lhůtu nevztahovat na všechna rozhodnutí, která vydávají stavební úřady, nikoli jen na ta, která jsou „typově“ upravena ve stavebním zákoně. Klíčové je to, zda je rozhodování v určité věci svěřeno do pravomoci stavebních úřadů. Opačný výklad, který by délku lhůty odvíjel jen podle toho, zda určitý procesní institut je upraven ve stavebním zákoně, nebo správním řádu, by dále „rozdroboval“ úpravu lhůty k podání správní žaloby proti rozhodnutím stavebních úřadů a vedl by naopak k větší právní nejistotě (body 13 a 14 rozsudku NSS č. j. 1 As 172/2025-19). NSS proto uzavřel, že *na žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že územní rozhodnutí pozbylo platnosti (§ 142 správního řádu), se s účinností od 1. 7. 2024 uplatní zvláštní jednoměsíční lhůta (§ 306 odst. 1 stavebního zákona 2021).*

20. Nyní projednávaná věc se týkala určení účinnosti subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 78a stavebního zákona 2006, která nahrazuje územní rozhodnutí a *představuje jednu z forem územního rozhodování*. V souladu s § 78a odst. 1 stavebního zákona 2006 veřejnoprávní smlouvu uzavřel s žadatelem (stavebníkem) stavební úřad. V řízení o žalobcově žádosti podle § 142 správního řádu (o určení účinnosti subordinační veřejnoprávní smlouvy) byla příslušnost krajského úřadu dána na základě § 165 odst. 5 a § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu.
21. Podle § 165 odst. 5 správního řádu u veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy (§ 169 odst. 1) a u veřejnoprávních smluv podle § 162 správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy.
22. Podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161.
23. Podobně jako § 142 správního řádu jsou i tato ustanovení kompetenčního charakteru (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS).
24. Výchozím bodem postavení krajského úřadu a žalovaného v řešené věci tak bylo, že zvláštní zákon (tj. stavební zákon 2006) umožnil správnímu orgánu (tj. stavebnímu úřadu) uzavřít subordinační smlouvu o umístění stavby. Na základě „kaskády“ kompetenčních ustanovení od § 78a odst. 1, § 13 odst. 1 písm. c) stavebního zákona 2006 přes § 165 odst. 5, § 169 odst.

1 písm. d), § 178 odst. 1 správního řádu, § 67 odst. 1 písm. a) a § 92a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, až k § 142 správního řádu lze podobně jako v případě posuzovaném NSS č. j. 1 As 172/2025-19 i v nyní řešené věci říci, že krajský úřad též rozhodoval v mezích působnosti stavebního úřadu v širším smyslu. Krajský úřad o žalobcově žádosti rozhodoval jako orgán oprávněný řešit spory z veřejnoprávní smlouvy *a současně jako nadřízený stavební úřad*. Krajský úřad i žalovaný kromě obecné kompetenční úpravy (obecného určení orgánu oprávněného k přezkumu veřejnoprávních smluv a obecného vymezení vztahů nadřízenosti a podřízenosti) museli mít stanovený okruh (zvláštní) působnosti, v němž mohli rozhodovat o určení právního vztahu vzniklého na základě § 78a odst. 1 stavebního zákona 2006. V případě řešeném NSS v rozsudku č. j. 1 As 172/2025-19 byla cesta od § 142 správního řádu k pozici prvostupňového orgánu jako stavebního úřadu mnohem přímější; v této věci byla „prodloužena“ obecnou úpravou veřejnoprávních smluv a nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů. V obou případech šlo však v konečném důsledku o možnost nebo nemožnost umístění stavby podle stavebního zákona 2006. Skutečnost, že v řešené věci byla příslušnost prvostupňového orgánu rozhodujícího o žádosti podle § 142 správního řádu dána (mimo jiné) na základě kompetenčních ustanovení v části páté správního řádu, nepředstavuje podle soudu odlišující skutečnost, na jejímž základě by se měl soud nyní odklonit od závěrů NSS v rozsudku č. j. 1 As 172/2025-19.

25. Napadené rozhodnutí je tak rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021. Žalobce proti němu mohl podat žalobu ve lhůtě jednoho měsíce. Žalobci bylo napadené rozhodnutí oznámeno dne 19. 1. 2025. V souladu s § 40 odst. 2 s. ř. s. byla posledním dnem, kdy žalobce mohl podat včasnou žalobu, středa 19. 2. 2025. Žalobce podal žalobu prostřednictvím datové zprávy dne 20. 2. 2025. *Žaloba je proto opožděná.*
26. Žalobce v replice upozornil na to, že stavební zákon 2021 již neobsahuje úpravu veřejnoprávních smluv. Soudu není zcela zřejmé, kam žalobce tímto poukazem ve vztahu k otázce včasnosti žaloby směřoval. Řízení podle § 142 správního řádu se (meritorně) ukončuje vydáním deklaratorního rozhodnutí. Podle § 142 správního řádu a za podmínek v něm uvedených správní orgány rozhodují o tom, zda určitá práva a povinnosti, tj. právní vztahy, vznikly, nebo nevznikly, či zanikly, nebo nezanikly, a kdy se tak stalo. V situaci, kdy správní orgány rozhodovaly o nabytí nebo nenabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby uzavřené dne 4. 8. 2022, vycházely z podmínek a možnosti uzavřít takovou smlouvu podle (tehdy účinného) stavebního zákona 2006. Zda stavební zákon 2021 obsahuje obdobnou právní úpravu, není při posuzování včasnosti žaloby rozhodné – podstatné jsou otázky, zda je žalobou napadené rozhodnutí rozhodnutím stavebního úřadu a kdy bylo žalobci oznámeno.
27. Závěr o opožděnosti žaloby ani nemůže být pro žalobce překvapivý. Otázka včasnosti žaloby byla žalovaným a stavebníkem výslovně nastolena a žalobce se k ní v replice vyjádřil. Rozsudek NSS č. j. 1 As 172/2025-19 byl sice vydán až po vyjádření žalovaného, stavebníka a podání repliky. Řešil ale otázku rozhodnutí vyšlého z řízení podle § 142 správního řádu jako „rozhodnutí stavebního úřadu“ ve smyslu § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021, přičemž svůj postoj *přesně k této problematice* žalobce vyjevil na str. 2 repliky. Právní názor NSS představuje „pouze“ výklad dosud nevyjasněné právní otázky. Jedním z možných výkladů byl i ten zastávaný žalovaným a stavebníkem, ke kterému se nakonec přiklonil jak

NSS, tak (následuje výklad zastávaný NSS) i zdejší soud. To, že NSS i zdejší soud nakonec přijaly (v době posledního žalobcova vyjádření) jeden z vícero možných výkladů pojmu „rozhodnutí stavebního úřadu“ ve smyslu § 306 odst. 1 stavebního zákona 2021, proto nemohlo žalobce nějakým způsobem překvapit.

28. Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán předčasně nebo opožděně.
29. Soudu proto nezbylo než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout.
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
31. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2025 v souvislosti s přechodným ustanovením podle části sedmé, čl. XI bodu 2 zákona č. 314/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.
32. Řízení skončilo odmítnutím žaloby před prvním jednáním. Soud proto postupoval podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Tato částka bude žalobci

podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vrácena z účtu soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u NSS, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje NSS.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz

Praha 9. února 2026

Lenka Oulíková v.r.
předsedkyně senátu