



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **J. W.**, zastoupené JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M., advokátem, sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5 - Smíchov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023, č. j. 154176/2022/KUSK, a ze dne 17. 1. 2023, č. j. 001931/2023/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, č. j. 43 A 22/2023-54,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, č. j. 43 A 22/2023-54, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023, č. j. 154176/2022/KUSK, a rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2023, č. j. 001931/2023/KUSK, **se ruší** a věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobách v celkové výši 37 585 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Pavla Kiršnera, LL.M., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši, která bude určena samostatným usnesením.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Sadská vydal dne 8. 11. 2022 1) rozhodnutí, jímž zastavil řízení o (v pořadí čtvrté) žádosti o dodatečné povolení stavby pro zjevnou právní nepřípustnost, a 2) rozhodnutí, jímž podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nařídil odstranění *stavby mobilheimu, tří spojených stavebních buněk – výrobků plnicích funkci stavby a stavby betonového oplocení na pozemku p. č. XA v katastrálním území S.*

[2] Obě rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním. Rozhodnutím ze dne 13. 1. 2023 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o zastavení řízení o (čtvrté) žádosti o dodatečné povolení stavby a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 1. 2023 zamítl rovněž odvolání proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutím žalovaného o odvolání brojila žalobkyně žalobami, o nichž krajský soud rozhodl společným rozsudkem.

[4] Krajský soud shledal pochybení žalovaného v tom, že při rozhodování o čtvrté žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby shledal překážku věci rozhodnuté. Nevyhovění žádosti totiž překážku věci rozhodnuté nezakládá.

[5] Krajský soud nicméně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, vyhodnotil, že řízení o čtvrté žádosti žalobkyně mělo být i tak zastaveno, a to z důvodu, že byla podána až po uplynutí propadné třicetidenní lhůty stanovené § 129 odst. 2 stavebního zákona. Výrok rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti o dodatečné povolení stavby tak podle krajského soudu obstál, byť byl založen na nesprávném důvodu.

[6] Dále krajský soud uvedl, že správní orgány by se zrušením rozhodnutí žalovaného, jímž bylo aprobevováno zastavení řízení o žalobkynině čtvrté žádosti o dodatečné stavební povolení, dostaly do procesní pasti, neboť by existovalo pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby založené na pravomocném rozhodnutí o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit, přičemž by běželo řízení o opakované žádosti o dodatečné povolení téže stavby (iniciované čtvrtou žádostí). V takové situaci by stavebnímu úřadu nezbylo, než opět řízení o čtvrté žádosti zastavit pro zjevnou bezpředmětnost, protože nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, jestliže již bylo rozhodnuto o jejím odstranění. To vše za situace, v níž je na podkladě správního spisu evidentní, že stavbu nelze povolit, protože se nachází v ploše, v níž nelze povolit žádnou stavbu.

[7] Krajský soud z uvedených důvodů žaloby jako nedůvodné zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka namítala, že krajský soud při přezkoumání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a rozhodnutí o zastavení řízení o její čtvrté žádosti o dodatečné stavební povolení dospěl k nesprávným závěrům.

[10] Krajský soud nedostatečně obhájil selektivní výběr judikatury, jíž se řídil při závěru o propadlosti lhůty pro podání žádosti o dodatečné stavební povolení. Dle stěžovatelky se

pokračování

správní orgány při rozhodování o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení (zřejmě myšleno zastavení žádosti o dodatečné stavební povolení - pozn. NSS) a nařízení odstranění stavby odchyly od rozhodovací praxe.

[11] Dále stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně nezahrnul do vypořádání námitky obsažené v podání ze dne 7. 6. 2023. Nešlo o nové námitky, nýbrž o precizaci námitek obsažených v žalobě ze dne 23. 3. 2023.

[12] Stěžovatelka navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023 a ze dne 17. 1. 2023 a rovněž obě rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 8. 11. 2022.

[13] Žalovaný setrval na svém vyjádření k žalobě a na důvodech svých rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[16] Jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace, rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023, jímž bylo aprobeováno zastavení řízení o stěžovatelčině čtvrté žádosti o dodatečné stavební povolení, bylo odůvodněno překážkou věci rozhodnuté s odkazem na § 66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský soud ovšem rozhodnutí žalovaného aprobeoval z důvodu, že stěžovatelka podala (čtvrtou) žádost o dodatečné povolení stavby po uplynutí propadné 30denní lhůty stanovené § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[17] Jak ovšem potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, rozhodnutí žalovaného správního orgánu vyjádřené ve výrokové části napadeného rozhodnutí musí v soudním přezkumu obstát na základě důvodů, které jsou v něm uvedeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68). Soud není povinen, ale ani oprávněn za žalovaného domýšlet argumenty, na jejichž základě by žalobou napadené rozhodnutí mohlo obstát. Soud nemůže dovozovat důvody rozhodnutí ani z obsahu správního spisu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 20. 2. 2023, č. j. 5 Afs 414/2021-49).

[18] Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují na základě kasačního principu. Přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44).

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal vadu rozsudku krajského soudu v tom, že krajský soud nahradil nosný důvod rozhodnutí o zastavení řízení o stěžovatelčině žádosti o dodatečné stavební povolení vlastním důvodem. K této

skutečnosti přihlédl nad rámec důvodů kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o zrušení napadeného rozsudku.

[20] S argumentací krajského soudu, podle níž nevyhovění žádosti překážku věci rozhodnuté nezakládá, se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Překážka věci rozhodnuté je ve správním řádu obsažena v § 48 odst. 2. Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Cílem uvedené překážky je zabránit tomu, aby správní orgán musel opakovaně rozhodovat o přiznání téhož práva nebo o uložení téže povinnosti z téhož důvodu téže osobě. Správní řád tak zakládá překážku řízení pouze v případě, že „právo již bylo přiznáno“ nebo „povinnost uložena“ (v totožné věci) (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2016, č. j. 7 As 112/2016-33). Pokud byla žádost účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by právo bylo přiznáno. Správní řád dokonce v § 101 písm. b) výslovně předvídá vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, pokud bude vyhověno žádosti, která byla dříve zamítnuta; stejně tak netvoří překážku věci rozhodnuté další rozhodnutí, které nelze vztáhnout pod dikci § 48 odst. 2 správního řádu, tedy například procesní rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2016, č. j. 7 As 112/2016-33, ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 72/2013-65, a ze dne 30. 10. 2010, č. j. 6 As 12/2008-73).

[21] Potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o čtvrté žádosti stěžovatelky žalovaným z důvodu překážky věci rozhodnuté tak nebylo v souladu se zákonem.

[22] Nejvyšší správní soud proto zrušil rovněž rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2023 o zamítnutí stěžovatelčina odvolání a potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o (čtvrté) žádosti o dodatečné stavební povolení, neboť již v řízení před krajským soudem byly pro zrušení tohoto rozhodnutí žalovaného důvody.

[23] V řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona není možné vydat rozhodnutí dříve, než bude rozhodnuto o žádosti o dodatečné povolení stavby, byla-li podána (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33), nejedná-li se o případ zneužití práva, pro něž se k podané žádosti nepřihlíží. Rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby je totiž podmiňujícím rozhodnutím pro rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

[24] Vztahem podmiňujícího a podmíněného úkonu a důsledky zrušení prvního ze jmenovaných v řízení o přezkumu toho druhého se zabýval rozšířený senát již v usnesení č. j. 6 As 211/2017-88, *Peklo na Čertovině*. V něm v bodě 35 uvedl, že „*právo na spravedlivý proces vyžaduje, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení mohla být k řádně uplatněné žalobní námitce žalobce zohledněna v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu i při jejich řetězení*“.

[25] V navazujícím rozsudku ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39, *město Klatovy*, rozšířený senát tyto závěry potvrdil a doplnil: „*Opačný přístup, tedy že na úkon orgánu veřejné moci nadaný presumpcí správnosti by se hledělo i přes jeho zrušení či změnu pro nezákonnost až do okamžiku tohoto zrušení či změny jako na zákonný, by zakládal právní fikci zákonnosti takového aktu do doby jeho formalizovaného zrušení. S takovou konstrukcí zákon zjevně výslovně nepočítá a není žádného důvodu ji dovozovat ani ze smyslu a účelu (nejen) soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy či ze znění § 75 odst. 1 s. ř. s. Právě naopak, s ohledem na zásadu vázanosti orgánů veřejné moci zákonem by takový výklad byl zcela*

pokračování

nežádoucí. Vytvářel by totiž ochranu pro právní vztahy založené nezákonným aktem orgánu veřejné moci bez ohledu na to, že orgán, který úkon učinil, nepostupoval na základě zákona a v jeho mezích, a tedy v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž tato nezákonnost byla následně autoritativně zjištěna a její důvody existovaly již v době vydání dotyčného aktu.“

[26] Stěžovatelka napadla žalobou jak podmiňující rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby, tak jím podmíněné rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, řízení o obou žalobách probíhalo společně. Byly tak splněny i procesní podmínky dovozené citovanou judikaturou. Nejvyšší správní soud proto musel rozhodnout rovněž o zrušení žalovaného ze dne 17. 1. 2023 o nařízení odstranění stavby.

[27] Vzhledem k výše učiněným závěrům se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou, že krajský soud nezahrnul do vypořádání námitky obsažené v podání ze dne 7. 6. 2023 (replíce k vyjádření žalovaného k žalobě). I pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že replika obsahovala rozhojnění žalobní argumentace, s níž se krajský soud měl výslovně vypořádat, nic by to nezměnilo na závěru, že krajský soud nepřípustně nahradil nosný důvod napadeného rozhodnutí žalovaného vlastním důvodem.

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom předložení otázky povahy lhůty pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona rozšířenému senátu usnesením ze dne 21. 5. 2026, č. j. 1 As 192/2025-101. S ohledem na výše vyjevené důvody tohoto rozsudku však předložená právní otázka není pro projednávanou věc v tuto chvíli rozhodná.

IV. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

[29] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. S ohledem na to, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro to, aby byla zrušena žalobami napadená rozhodnutí žalovaného, nevrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení, ale rozhodl rovněž o zrušení žalobami napadených rozhodnutí žalovaného; tomu také vrátil věci k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[30] Žalovaný se proto musí znovu zabývat stěžovatelčím odvoláním proti rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o její žádosti o dodatečné povolení stavby. Řádně při tom zohlední důvody, které stavební úřad na podporu tohoto svého rozhodnutí uvedl. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že přes značnou stručnost odůvodnění stavební úřad jako překážku věcného posouzení žádosti neuvedl překážku věci rozhodnuté, jak posléze doplnil žalovaný, ale obstrukční jednání stěžovatelky, které hodnotil jako zneužití práva. V návaznosti na výsledek tohoto posouzení rozhodne žalovaný znovu i ve věci nařízení odstranění stavby.

[31] S ohledem na výsledek řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud i o náhradě nákladů řízení o žalobách a kasační stížnosti, a to na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka měla v projednávané věci úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému.

[32] V řízení před krajským soudem zaplatila stěžovatelka soudní poplatek ve výši 2 x 3 000 Kč za žaloby a 2 x 1 000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku. Pro výši odměny za zastupování je určující § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), podle něž *při spojení dvou a více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno jiným právním předpisem, se za tarifní hodnotu považuje součet tarifních hodnot spojených věcí*. To platí pro všechny úkony právní služby učiněné od zahájení řízení, neboť není rozhodné, kdy soud spojil věci ke společnému projednání, ale zda tak učinil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 Afs 96/2009-87). Součet tarifních hodnot projednávaných věcí činil 100 000 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024]. Zástupce stěžovatelky učinil v tomto řízení tyto úkony právní služby: příprava a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], sepis žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], sepis návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam*], sepis repliky ze dne 7. 6. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], účast na jednání v délce 39 minut [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Celkově se jedná o částku 4 x 5 100 Kč + 1 x 2 550 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Náhrada hotových výdajů náleží v paušální částce 5 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního ve znění účinném do 31. 12. 2024). Zástupce stěžovatelky je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato právnická osoba je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná částka odměny a náhrady hotových výdajů se proto zvyšuje o tuto daň (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna zástupci a náhrada hotových výdajů tak činí 29 585 Kč (po zaokrouhlení). Za řízení o žalobách stěžovatelce náleží 37 585 Kč. K zaplacení této částky soud stanovil přiměřenou lhůtu 30 dnů.

[33] V řízení o kasační stížnosti zaplatila stěžovatelka soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Zástupce stěžovatelky učinil v tomto řízení tyto úkony právní služby: sepis kasační stížnosti a sepis návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu *per analogiam*].

[34] Nejvyšší správní soud však nemohl výši těchto nákladů ke dni vydání tohoto rozsudku přesně vyčíslit, neboť usnesením ze dne 4. 3. 2024, č. j. 10 Afs 60/2022-46, byla rozšířenému senátu předložena otázka výpočtu výše odměny advokáta za úkony učiněné v kasačním řízení v případech, v nichž je krajským soudem spojeno ke společnému řízení několik samostatných předmětů řízení.

[35] Nejvyšší správní soud proto přiznal stěžovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti vůči žalovanému, vyčíslení její výše však vyhradil samostatnému usnesení, které bude vydáno po rozhodnutí rozšířeného senátu ve výše uvedené věci (§ 61 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. června 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.

pokračování

předseda senátu