

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Novinky v soudním přezkumu dle nového stavebního zákona

Změny vyvolané novou úpravou stavebního práva se dotýkají i soudního přezkumu. Zákon č. [283/2021](#) Sb., stavební zákon („NSZ“) obsahuje několik nových pravidel pro soudní přezkum rozhodnutí a opatření obecné povahy vydávaných podle NSZ, která ve vztahu k zákonu č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní („SŘS“) představují zvláštní úpravu. Kromě toho i obecná úprava obsažená v SŘS dostala několika změn v důsledku doprovodného zákona č. [284/2021](#) Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona („Změnový zákon“). Tento příspěvek se zaměřuje na vybrané změny související se soudním přezkumem, a to především ve vztahu k rozhodnutí stavebního úřadu.

Postavení stavebníka a vlastníka stavby

Podle § 305 NSZ platí, že pokud stavebník (vlastník stavby) není v řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu žalobcem, je osobou zúčastněnou na řízení. Tato úprava je podle důvodové zprávy motivována zlepšením postavení stavebníka (vlastníka stavby), který nově nebude muset soudu oznamovat, že je nebo může být přímo dotčen na svých právech, a proto v řízení zamýšlí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

Zákon s postavením osoby zúčastněné na řízení spojuje poměrně širokou paletu práv, například právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu nebo být vyrozuměn o nařízeném jednání. Osobě zúčastněné na řízení se navíc doručují veškeré relevantní písemnosti, především žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí (§ 34 odst. 3 SŘS). Stavebníkovi (vlastníkovi stavby) tato práva nově náleží *ex lege*; může však v řízení zůstat pasivní a svá oprávnění plynoucí z postavení osoby zúčastněné na řízení nevyužít. Nadto se v důsledku nové úpravy mírně snižuje související administrativní zátěž soudu, který nebude muset zjišťovat, zda si stavebník (vlastník stavby) bude přát práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat.

Citované ustanovení stihlo dokonce být novelizováno – původní znění přiznávalo stavebníkovi (vlastníkovi stavby) postavení účastníka (soudního) řízení. Tato role se nejvíce blížila institutu vedlejšího účastníka ve smyslu § 93 zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, který je však SŘS cizí. Novelizace provedená zákonem č. [152/2023](#) Sb.^[1] proto napravila prvotní nekonceptní úpravu tak, aby odpovídala SŘS. Domníváme se, že je prostor na obdobné užití § 305 NSZ i v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Institut osoby zúčastněné na řízení je totiž společný pro řízení o všech žalobních typech, a není proto důvodu omezovat výhodnější postavení stavebníka (vlastníka) stavby pouze na řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu.

Lhůta pro podání žaloby a pro její doplnění

NSZ zkracuje lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu z obecné dvouměsíční (§ 72 SŘS) na jeden měsíc od okamžiku, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno podle § 306 odst. 1 NSZ. Výjimkou je rozhodnutí o přestupku, proti němuž lze žalobu podat ve standardní lhůtě dvou měsíců.

Podle důvodové zprávy je zkrácení lhůty pro podání žaloby na polovinu motivováno posílením jistoty ohledně právního stavu nastoleného rozhodnutím. Účastníci stavebního řízení totiž dříve zjistí, zda v jejich věci byla podána žaloba, nebo zda lze rozhodnutí považovat za konečné. Tím nicméně není vyloučeno riziko plynoucí z uplatnění mimořádných opravných prostředků.

Zkrácení lhůty pro podání žaloby neznamená, že žalobci musí nově podat během jednoho měsíce perfektní žalobu. NSZ totiž zavádí dvouměsíční lhůtu k doplnění žaloby, přičemž tato lhůta se odvíjí od okamžiku oznámení žalobou napadeného rozhodnutí. Uplynutím lhůty k doplnění žaloby současně nastává koncentrace řízení. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo o další žalobní body je tak nově možné jen ve lhůtě 2 měsíců od oznámení rozhodnutí (§ 306 odst. 2 NSZ). Koncentrace řízení se ale nevztahuje na návrhy důkazních prostředků, které lze doplňovat i po uplynutí lhůty pro podání žaloby, vztahují-li se takové důkazy k prokázání tvrzení včas uplatněných v žalobě (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006-84). Omezit žalobní body může žalobce kdykoliv během řízení, byť tato možnost není v praxi příliš využívána.

Nová úprava lhůt se týká pouze žaloby proti rozhodnutí, tj. v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti a před nezákonným zásahem a návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají zachována dosavadní pravidla.

Nepřípustnost žaloby

Žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu je nepřípustná, obsahuje-li pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl; to neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném z moci úřední, anebo kterým byla povolena stavba podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Obdobná úprava platí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 307 NSZ).

Rozšíření důvodů nepřípustnosti žaloby je relevantní mj. ve vazbě na případné ujednání obsažené v plánovací smlouvě podle NSZ, podle něž se obec, městská část hlavního města Prahy, kraj nebo vlastník veřejné infrastruktury může zavázat k tomu, že po dobu trvání plánovací smlouvy nebude ve správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem uzavřené plánovací smlouvy [§ 131 odst. 1 písm. d) NSZ]. K takovým návrhům, vyjádřením a opravným prostředkům stavební úřad ze zákona nepřihlédne, což má za následek jejich nepřípustnost. Jelikož NSZ nepřipouští návrhy a opravné prostředky odporující obsahu plánovací smlouvy již v rámci řízení před správním orgánem, tím méně lze související argumenty připustit jako žalobní důvody. Takový postup by odporoval zásadě subsidiarity soudního přezkumu – soud nemá být prvním orgánem, který se v rámci celého řízení spornou otázkou zabývá, nýbrž přezkoumávat zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů. V tomto ohledu se soudní přezkum realizovaný správními soudy odlišuje od civilního soudnictví, na jehož východiska (zejména posouzení věci v plném rozsahu) mohou být stavebníci přivyklí, například právě z kontextu sporů souvisejících s inominátními kooperačními či kontribučními smlouvami s obcemi.

Možnost změny napadeného rozhodnutí

Za účelem zefektivnění soudního přezkumu NSZ do řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu zavádí pro správní soudnictví atypický prvek, jímž je možnost změny napadeného rozhodnutí. Jedná se o novou výjimku z kasačního principu, který tradičně soudní řízení správní ovládá.

Ve vztahu k rozhodování o žalobě § 309 NSZ uvádí, že pokud tomu nebrání vady napadeného rozhodnutí nebo řízení, které předcházelo jeho vydání, soud přezkoumá všechny přípustné žalobní body. Je-li žaloba důvodná, a i bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by v případě jeho zrušení a

vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení musel stavební úřad rozhodnout a navrhl-li takový postup žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení, může soud rozsudkem napadené rozhodnutí změnit.

Jak je patrné z textace citovaného ustanovení, soud je oprávněn této možnosti využít jen v těch případech, kdy je zcela zřejmé, jak by měl stavební úřad rozhodnout, pokud by mu byla věc vrácena, nebo kdy jde o opakované nerespektování závazného právního názoru soudu stavebním úřadem. Soud tedy vychází z totožného skutkového stavu, který zjistil stavební úřad. Další podmínkou pro využití apelace je, že soud může napadené rozhodnutí změnit pouze na návrh žalobce nebo osoby zúčastněné na řízení. Důvodová zpráva zdůrazňuje, že cílem tohoto ustanovení není, aby soudy obsahově a věcně nahrazovaly činnost stavebních úřadů. NSZ jim pouze svěřuje možnost jejich rozhodovací činnosti výjimečně nahradit tam, kde by zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu k dalšímu řízení bylo naprosto zjevně zbytečným procesním formalismem.

Změnil-li soud rozhodnutí stavebního úřadu, nelze proti takto změněným částem vést přezkumné řízení podle správního řádu. Obnova řízení podle správního řádu je pak přípustná pouze tehdy, bylo-li rozhodnutí stavebního úřadu dosaženo trestným činem (§ 309 odst. 3 NSZ). V opačném případě by totiž správní orgány v rámci řízení o mimořádných opravných prostředcích přezkoumávaly rozhodnutí soudu, což je pojmově vyloučeno.

Související novelizace SŘS

Změny v řízení před správními soudy neplynou jen z NSZ. Zvláštní úpravu doplňují pravidla obsažená v SŘS, která nově mění již zmíněný Změnový zákon. Jedná se o obecná pravidla, společná všem soudním řízením správním, a uplatní se proto i na přezkum rozhodnutí a dalších aktů podle NSZ.

Zneužití práva jako důvod pro nepřipustnost žaloby i uložení pořádkové pokuty

Podle § 68 písm. f) SŘS je žaloba nově nepřipustná i tehdy, sleduje-li zjevné zneužití práva. Zneužitím práva se podle judikatury Nejvyššího správního soudu („**NSS**“) rozumí situace, kdy subjekt uplatní své právo způsobem, který vede k neodůvodněné újmě jiného nebo společnosti, přičemž takové jednání působí dojem legálnosti, avšak ve skutečnosti směřuje k dosažení nepřipustného výsledku. Zneužití práva nastává tehdy, když určitá činnost, ačkoli formálně odpovídá právním předpisům, je s nimi v souladu pouze zdánlivě. Zároveň je pocítována jako zjevně nespravedlivá, odporuje základním hodnotám a způsobuje společnosti újmu. Takové chování má povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.^[2] Zneužití práva je dokonce jedním z důvodů pro odmítnutí stížnosti podané k Evropskému soudu pro lidská práva („**ESLP**“), které předvídá Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Zneužití práva podat stížnost Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře definuje jako jednání, které je zjevně v rozporu s účelem práva individuální stížnosti a brání řádnému fungování ESLP nebo řádnému postupu v řízení před ním.^[3]

Jaké podání může být označeno za právo zneužívající? NSS za ně označuje zjevně bezdůvodná podání, která mají navíc zjevně obstrukční znaky, na což usuzuje z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opakováním obdobných či zcela identických argumentů, nebo třeba z účelového zakládání právnických osob.^[4] V oblasti stavebního práva může být podle důvodové zprávy ke změnóvému zákonu za zjevné zneužití práva podle okolností považována i žaloba nebo žalobní bod, který byl uplatněn účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení, která je stranou plánovací smlouvy, a jehož obsah je v rozporu s tím, k čemu se strana plánovací smlouvy zavázala, jak plyne z úpravy obsažené ve stavebním zákoně.

Tomu, kdo neuposlechne výzvy soudu nebo učiní urážlivé podání či přednes, nebo učiní podání, které

sleduje zjevné zneužití práva, navíc soud může usnesením uložit jako pořádkové opatření pořádkovou pokutu (§ 44 odst. 1 SŘS). Podle důvodové zprávy ke změnovému zákonu je smysl a účel navrženého ustanovení především prevenční vůči obstrukčním žalobám a podáním. Bude vždy na posouzení soudu, zda tuto pořádkovou pokutu uloží či nikoliv, a vzhledem k okolnostem daného případu v jaké výši. Proti uložení pořádkové pokuty krajským soudem je přípustná kasační stížnost. Důvodová zpráva navíc uvádí, že obdobnou úpravu obsahoval již i zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.^[5]

Vady řízení bez vlivu na zákonnost

Změnový zákon v neposlední řadě přejímá judikaturou dovozený korektiv, podle nějž soud k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí, nepřihlíží. Tento princip je nově výslovně zakotven v souvislosti s přezkumem správního rozhodnutí (§ 75 odst. 3 SŘS) a opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 SŘS).

O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo.^[6] Podle důvodové zprávy je smyslem navržené úpravy výslovně zakotvit obecně platný princip ochrany práv nabytých v dobré víře a předejít rušení rozhodnutí správních orgánů pouze pro formální, méně závažné vady řízení před správními orgány, které však nemohly samotný výrok rozhodnutí, a tedy řešení dané otázky, ovlivnit. Obdobnou úpravu ostatně již nyní obsahuje § 89 odst. 2 správního řádu.

Závěr

Změny úpravy soudního přezkumu, které se pojí s NSZ, jsou jednoznačně motivovány snahou o více transparentnosti a rychlejší řízení. Větší informovanost má zaručit obligatorní postavení stavebníka (vlastníka stavby), který není žalobcem, jako osoby zúčastněné na řízení, nebo zkrácení lhůt pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu při současném zachování dvouměsíční lhůty pro doplnění žalobních důvodů.

Novinkou je možnost krajského soudu k návrhu žalobce či osoby zúčastněné na řízení změnit napadené rozhodnutí stavebního úřadu. Soud takto může nicméně postupovat pouze v případech, kdy by standardní postup spočívající ve zrušení rozhodnutí a vrácení věci úřadu byl zjevně nadbytečný - ať již z důvodu nehospodárnosti takového postupu, nebo v případě opakovaného nerespektování závazného právního názoru soudu stavebním úřadem.

V důsledku novelizace SŘS došlo také k zavedení nového důvodu nepřípustnosti žaloby, jímž je zjevné zneužití práva. Specificky v kontextu stavebních sporů lze odkázat na důvodovou zprávu, podle níž by bylo podle okolností možné za zjevné zneužití práva považovat i žalobu (žalobní bod), který žalobce jakožto strana plánovací smlouvy uplatnil, a jehož obsah je v rozporu s tím, k čemu se žalobce v pozici strany plánovací smlouvy zavázal. Změnový zákon dále výslovně zakotvuje princip, že soud nepřihlíží k vadám řízení, které neměly vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí. Smyslem úpravy je chránit práva nabytá v dobré víře a zabránit rušení rozhodnutí kvůli méně závažným formálním vadám, čímž se řízení zrychlí a zefektivní.

Úplným závěrem dodáváme, že soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti NSZ se v souladu s § 331 NSZ dokončí podle dosavadních právních předpisů. Stejně tak přechodná ustanovení změnového zákona obsahují standardní úpravu - řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, stejně jako řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

JUDr. Denisa Skládalová, LL.M.



Mgr. Filip Kisić Svoboda, MBA

B·RIGHT
A D V O K Á T I

[B.Right Advokáti s.r.o.](#)

Dušní 8/11
110 00 Praha 1

Tel.: +420 607 363 506
E-mail: info@beright.cz

[1] Zákon č. [152/2023](#) Sb., kterým se mění zákon č. [283/2021](#) Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. [195/2022](#) Sb., a některé další související zákony.

[2] Rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, a ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81.

[3] Rozsudek ESLP ze dne 15. 9. 2009 ve věci Miroľubovs a ostatní proti Lotyšsku, stížnost č. 798/05, § 62 a 65.

[4] Např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30, nebo usnesení ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21.

[5] Důvodová zpráva k zákonu č. [284/2021](#) Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

[6] Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005-65, nebo ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011-101.

Další články:

- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. – zápis jednatele do obchodního rejstříku](#)
- [Předběžné opatření a další instituty k ochraně věřitelů při přeměnách](#)
- [Promlčení zápůjčky bez určení splatnosti v judikatuře Nejvyššího soudu](#)
- [Rozvod s mezinárodním prvkem a související otázky péče o děti a výživného](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Problematické aspekty změn v úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku](#)
- [Autonomní mobilita optikou české legislativy. Kdy se na silnicích dočkáme vozidel bez řidiče?](#)
- [Rodičovská odpovědnost po novele občanského zákoníku: Jak nové principy rovnosti, spolupráce a ochrany dítěte mění praxi soudů a rodin](#)
- [Lhůta a povinnosti při vyrozumění oznamovatele o výsledku posouzení oznámení](#)