



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) RNDr. M. G., b) Z. G., c) Ing. P. K., d) J. M., e) I. M., f) Ing. P. S.**, všichni zastoupeni JUDr. Lenkou Štěpánkovou, advokátkou, se sídlem Křenová 72, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. Z. H., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2016, č. j. JMK 46237/2016, sp. zn. S-JMK 11068/2016/OÚPSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 9. 2018, č. j. 29 A 79/2016 - 92,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 9. 2018, č. j. 29 A 79/2016 - 92, **se zrušuje věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 30. 11. 2015, č. j. MMB/0453117/2015, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení povolil podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu obnovu řízení o dodatečném povolení stavby „Nástavba, přístavba a stavební úpravy bytového domu B. X, č. p. X na pozemcích parc. č. X a X, k. ú. S., obec B.“ (dále také jen „stavba“). Obnova se měla týkat řízení, v němž byla stavebníkovi KS Real, s. r. o. dodatečně povolena uvedená stavba rozhodnutím Úřadu městské části města Brno, Brno-střed, odboru výstavby a územního rozvoje ze dne 13. 11. 2006, č. j. 060074931/ŠKAR/STU/008, ve spojení s rozhodnutím Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 9. 2. 2007, sp. zn. OÚSŘ U 07/00882-16, ve znění usnesení o opravě ze dne 5. 3. 2007, podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl společné odvolání žalobců a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobci se proti napadenému rozhodnutí bránili žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl výše uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“). Žalobní námitky neshledal důvodnými.

[4] Krajský soud poté, co zrekapituloval předchozí průběh řízení, uzavřel, že již v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 A 17/2013 - 37, kterým zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení, sám posoudil naplnění podmínek pro povolení obnovy řízení a uzavřel, že jsou splněny. Uvedeným závěrem byly tedy správní orgány v dalším řízení vázány. Správní orgán prvního stupně, který rozhodoval o povolení obnovy řízení znovu poté, co jeho rozhodnutí zrušil žalovaný, obnovu řízení povolil a odvolání žalobců proti uvedenému rozhodnutí žalovaný zamítl. Krajský soud tedy uzavřel, že obnovu řízení o dodatečném povolení stavby správní orgány povolily v souladu se závazným právním názorem vysloveným ve zmíněném rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37.

[5] Námitku, že se žalovaný již ve fázi rozhodování o povolení obnovy řízení o dodatečném povolení stavby měl zabývat též otázkou ochrany dobré víry podle § 100 odst. 5 správního řádu, nepovažoval krajský soud za důvodnou. Vysvětlil, že zabývat se touto otázkou ve fázi řízení, v němž se jedná o povolení obnovy řízení, je možností, nikoliv povinností správních orgánů, což vyplývá z předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 - 70. Nadto krajský soud upozornil, že žalovaný se uvedenou otázkou zabýval, neboť shrnul, že se případným převážením ochrany práv nabytých v dobré víře nad důvodem obnovy řízení bude zabývat v obnoveném řízení.

III.

[6] Proti napadenému rozsudku nyní žalobci (dále jen „stěžovatelé“) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V kasační stížnosti stěžovatelé opětovně namítají, že správní orgány jsou vždy povinny již v první fázi řízení o obnově řízení posuzovat, zda nastaly okolnosti rozhodné pro upřednostnění zachování práv účastníka před nápravou nezákonnosti rozhodnutí, tedy učinit úvahu v otázce dobré víry podle § 100 odst. 5 správního řádu. Krajský soud se touto námitkou nezabýval, čímž zatížil řízení neodstranitelnou vadou, která mohla způsobit nezákonnost napadeného rozsudku.

[8] Stěžovatelé poukazují na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 - 70 (který předcházel vydání výše zmíněného rozsudku krajského soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 A 17/2013 - 37 – poznámka kasačního soudu), podle něž i když jsou splněny podmínky pro povolení obnovy řízení, přesto podle § 94 odst. 4 a 5 správního řádu je třeba učinit již v první fázi řízení o obnově úvahu o ochraně „dobré víry“ účastníků řízení. Uvedený závěr poté zopakoval krajský soud právě

pokračování

v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, v němž vyslovil závazný právní názor o naplnění podmínek pro povolení obnovy řízení směrem ke správním orgánům. Správní orgány se však ve svých rozhodnutích následujících po vydání tohoto rozsudku neřídily závazným právním názorem týkajícím se nezbytnosti zvážit i ochranu práv nabytých v dobré víře již v první fázi řízení o obnově řízení. Krajský soud v nynější věci pochybil, nepovažoval-li zvážení kritéria dobré víry za povinné již v první fázi obnovy řízení.

[9] Stěžovatelé závěrem poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 12/2008, podle něž, je-li důvodem zrušení rozhodnutí správních orgánů rozpor skutkových závěrů s obsahem správního spisu či nedostatečnost skutkových zjištění, je možnost soudu vyjádřit závazný právní názor omezena. Tudíž stěžovatelé mají za to, že krajskému soudu „zásadně nepřísluší zavazovat správní orgán právním názorem o splnění podmínek řízení obnovy řízení (...)“. Správní orgány tedy nebyly vázány předchozím právním názorem krajského soudu o naplnění podmínek pro povolení obnovy řízení. Podle stěžovatelů se krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval ani nesouladem předchozích závazných právních názorů vyjádřených v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37. Jeho rozsudek je proto překvapivý, neodůvodněný a v rozporu s judikaturou kasačního soudu i se zákonem.

IV.

[10] Žalovaný možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve rekapituluje dosavadní průběh řízení, jenž, ač je mezi účastníky řízení nesporný, je stěžejní pro dále uvedené úvahy.

[14] Dne 29. 10. 2009 podala osoba zúčastněná na řízení žádost o obnovu řízení o dodatečném povolení stavby (viz shora odst. [1]). Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 15. 12. 2009, č. j. MMB/0257860/2009, řízení o této žádosti zastavil. Odvolání proti uvedenému usnesení žalovaný zamítl a rozhodnutím ze dne 11. 3. 2010, č. j. JMK 4258/2010, usnesení správního orgánu prvního stupně potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného se osoba zúčastněná na řízení bránila žalobou, které krajský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 14. 3. 2012, č. j. 31 A 38/2010 - 88, obě právě uvedená rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud přitom vyšel ze závazného právního názoru, který předtím v rozsudku ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 - 70, vyslovil Nejvyšší správní soud (blíže viz zejména odst. [18]).

[15] Správní orgán prvního stupně poté znovu rozhodoval o žádosti osoby zúčastněné na řízení o obnovu řízení a rozhodnutím ze dne 12. 10. 2012, č. j. MMB 0335114/2012, obnovu řízení opětovně nepovolil. Jeho rozhodnutí potvrdil žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2013, č. j. JMK 133552/2012. Obě tato rozhodnutí opět zrušil krajský soud

rozsudkem ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 A 17/2013 - 37, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný na to zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Správní orgán prvního stupně o žádosti o obnovu řízení rozhodl znovu a rozhodnutím ze dne 27. 2. 2015, č. j. MMB/0080112/2015, ji nepovolil. Žalovaný následně k odvolání osoby zúčastněné na řízení toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání s odůvodněním, že se neřídil závazným právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 17/2013 - 37.

[17] Naposledy pak správní orgán prvního stupně rozhodoval o žádosti o obnovu řízení rozhodnutím ze dne 30. 11. 2015, č. j. MMB/0453117/2015, sp. zn. OUSR/MMB/0480132/2014, jímž obnovu řízení o dodatečném povolení stavby povolil. Jak již shora uvedeno, žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání stěžovatelů zamítl a rozhodnutí o povolení obnovy řízení potvrdil.

[18] Pro nynější posouzení věci je dále významné, co vyslovil Nejvyšší správní soud ve výše již zmíněném rozsudku č. j. 2 As 77/2011 - 70. V něm jednak vysvětlil podstatu řízení o obnově řízení, jež sestává ze dvou fází (první, v níž správní orgán posuzuje, zda jsou splněny podmínky řízení, tedy zda lze obnovu povolit; druhá, v níž v případě, že je obnova povolena, příslušný správní orgán rozhoduje znovu v obnoveném řízení). Dále zde mimo jiné kasační soud poukázal na to, že tehdejší stěžovatel, kterým byl Ing. Z. H., nynější osoba zúčastněná na řízení, již v žalobě namítal, že krajský soud, jehož rozsudek tehdy přezkoumával, se nevypořádal s tvrzením, že správní orgány pochybily, pokud již v první fázi řízení o obnově neaplikovaly § 100 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona. Této námitce nedostatku odůvodnění kasační soud přisvědčil a shledal nepřezkoumatelnost přezkoumávaného rozsudku. Současně k předestřené otázce aplikace § 100 odst. 5 správního řádu v první fázi řízení o obnově doplnil, že „přes obecné vymezení předmětu dvou fází řízení o obnově, je třeba dále upozornit na skutečnost, že správní řád v ustanovení § 94 odst. 5 (správně zřejmě § 100 odst. 5 správního řádu – poznámka soudu) učinil součástí první fáze i úvahu o ochraně ‚dobré víry‘ účastníků řízení, a to právě poukazem na § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona. Správní orgán tedy poté, kdy zjistí, že jsou splněny podmínky pro povolení obnovy, může vážit i tato hlediska, jejichž naplnění může vést k závěru, že obnovu povolit nelze. Již samotné povolení obnovy totiž může být podstatným zásahem do práv jiných účastníků řízení.“

[19] Krajský soud v následujícím rozsudku č. j. 31 A 38/2010 - 88 uvedl, že je vázán právním názorem vysloveným v rozsudku kasačního soudu č. j. 2 As 77/2011 - 70, a proto zrušil rozhodnutí žalovaného a uvedl, že i žalovaný je tímto závazným právním názorem vázán. Žalovaný tudíž podle krajského soudu „[n]ejprve bude postupovat tak, že rozhodne opět o odvolání žalobce do rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterého zaváže výše uvedeným právním názorem tak, aby správní orgán I. stupně v první fázi rozhodl o žádosti obnovení řízení, tj. posoudí, zda existují podmínky pro obnovu řízení či nikoliv a v kladném případě pak ve druhé fázi se bude zabývat skutkovými a právními otázkami. Zejména se vypořádá se skutečností, že bylo zrušeno územní rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno“. Krajský soud následně doslovně reprodukoval

pokračování

výše již citovaný závěr kasačního soudu vyjádřený v rozsudku č. j. 2 As 77/2011 - 70, k potřebě zvážení ochrany práv účastníků nabytých v dobré víře.

[20] Poté, co v dané věci znovu rozhodovaly správní orgány (srov. odst. [15]), krajský soud v dalším rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, jímž opět rozhodoval o žalobě osoby zúčastněné na řízení nejprve shrnul, že „*mezi stranami sporu není sporu o splnění první podmínky obnovy řízení, tedy o tom, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno*“ (zde šlo o územní rozhodnutí, které bylo po podání žádosti o dodatečné povolení stavby zrušeno – poznámka soudu). Dále krajský soud dovodil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje argumentaci kruhem, jelikož „*z jeho závěrů je patrné, že se domnívá, že zrušené územní rozhodnutí vůbec není podkladem pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu), ale při vědomí závěrů učiněnými rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2012, č.j. 31A 38/2010-88, tak také Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011-70, které jej zavázaly právním názorem, že tímto podkladovým rozhodnutím toto územní rozhodnutí bylo, činí složitý a právně neodůvodněný výklad o nesplnění materiální podmínky obnovy řízení ze strany žalobce; tento závěr však nikterak nedokládá (a vzhledem k výše uvedenému ani doložit nemůže). Tento samotný postup prvostupňového orgánu lze tedy hodnotit jako nepřezkoumatelný.*“ Krajský soud navázal, že i žalovaný v odvolacím řízení v započaté nepřezkoumatelnosti pokračuje, neboť „*v napadeném rozhodnutí výslovně a zcela v protikladu s pro něj závaznými právními názory uvedenými v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2012, č.j. 31A 38/2010-88, tak také Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č.j. 2 As 77/2011-70 (a ostatně i v protikladu se závěry prvostupňového rozhodnutí) uvádí, že: „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebylo v poloze řetězícího se správního aktu – závislé na vydání územního rozhodnutí, naopak, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo možné, ba naopak v mnoha případech nezbytné, vydat bez územního rozhodnutí.“*“ Podle krajského soudu žalovaný dospěl k protikladnému závěru, tudíž jeho rozhodnutí je vnitřně rozporné a tudíž nepřezkoumatelné. Krajský soud v uvedeném rozsudku zopakoval závazný právní názor vyplývající z předchozích soudních rozhodnutí (viz odst. [18] a [19]), uzavřel, že „*správní orgány v přímém rozporu s výše uvedeným právním názorem konstatovaly, že podmínky pro povolení obnovy splněny nejsou.*“ S poukazem na zásadu plné jurisdikce pak sám posoudil podmínky pro povolení obnovy řízení vyplývající z § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu a jednak shledal, že „*[j]ak již zdejší soud rozhodl ve svém rozhodnutí ze dne 14. 3. 2012, č.j. 31A 38/2010-88, první podmínka obnovy řízení, tedy skutečnost, že bylo zrušeno územní rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, naplněna bezpochyby je.*“ V otázce naplnění materiální podmínky obnovy řízení (zda by mohlo zrušené rozhodnutí o umístění stavby odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) pak dovodil, že „*[p]rvostupňový i žalovaný správní orgán tedy měly postupovat tak, že měly posoudit relevanci podkladového územního rozhodnutí v tom smyslu, jestli jeho zrušení zjevně nemůže odůvodnit odlišné řešení otázky o rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.*“ Krajský soud bez toho, aby jakkoliv chtěl předjímat závěry fáze obnovy řízení iudicium rescissorium (tj. druhé fáze obnovy řízení – poznámka kasačního soudu), musí konstatovat, že vzhledem k okolnosti, kdy příslušný správní orgán nezkoumal v řízení o dodatečném povolení stavby všechny nezbytné otázky a námitky náležející do územního řízení, ale vzal je za zjištěné z takto později zrušeného územního rozhodnutí, je zde minimálně určitá pravděpodobnost, že v obnoveném řízení tyto námitky

účastníků řízení (mezi nimi i žalobce), které budou muset býti brány v potaz, způsobí jiné řešení otázky (dodatečné povolení stavby), jež byla předmětem rozhodování. Obsahové řešení těchto námitek již však bude právě předmětem obnoveného řízení ve smyslu ustanovení § 102 správního řádu. Na základě výše uvedeného tedy vyplývá, že všechny podmínky obnovy řízení v dané kauze byly splněny a správní orgány postupovaly chybně, pokud obnovu řízení nepovolily.“ (zvýraznění přidáno). Na to správní orgány obnovu řízení o dodatečném povolení stavby povolily (viz blíže odst. [17]).

[21] Podle obsahu kasační stížnosti je spornou jednak otázka, zda správní orgány ve svých posléze vydaných rozhodnutích, jež jsou nyní předmětem přezkumu, respektovaly tento posledně citovaný právní názor krajského soudu vyjádřený v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 a zda vůbec byl vyslovený právní názor pro správní orgány závazný. Sporným však zůstává i to, zda se správní orgány měly již ve fázi rozhodování o povolení obnovy řízení zabývat též otázkou dobré víry ve smyslu § 100 odst. 5 správního řádu v návaznosti na § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona. Nutno doplnit, že ani krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, ani správní orgány ve svých rozhodnutích následujících po jeho vydání se touto otázkou výslovně nezabývaly. Žalovaný v napadeném rozhodnutí toliko dodal, že se posouzením ochrany dobré víry bude správní orgán zabývat v obnoveném řízení. Tento postup jako správný potvrdil i krajský soud v nyní kasační stížnosti napadeném rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud současně považuje za potřebné zdůraznit, že nynější stěžovatelé sice byly účastni správního řízení o obnově řízení o dodatečném povolení stavby (byli totiž nabyvateli nemovitosti, k níž se obnova řízení vztahovala), a vydaná správní rozhodnutí jim podle obsahu spisu byla doručována. Jelikož ale správní orgány v době před vydáním zrušujícího rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, obnovu řízení o dodatečném povolení stavby opakovaně nepovolily, neměli stěžovatelé ani důvod ani podklad se proti vysloveným závěrům bránit. Správní rozhodnutí totiž vyznívala (včetně rozsudků krajského soudu) v jejich prospěch. Bránit se toliko proti dílčím důvodům správních rozhodnutí (či také rozsudků) nemohli [srov. § 82 odst. 1 správního řádu, resp. § 68 písm. d) s. ř. s.].

[23] Stejně tak se stěžovatelé nemohli bránit ani předchozímu rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, v němž krajský soud vyslovil závazný právní názor pro správní orgány o splnění podmínek pro povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. V daném řízení o žalobě Ing. Z. H. (nynější osoby zúčastněné na řízení) stěžovatelé nebyli účastni (ani jako osoby zúčastněné na řízení).

[24] Z uvedených důvodů si kasační soud nyní musel položit prvořadou otázku, zda stěžovatelé mnohou nyní s úspěchem brojit proti závaznému právnímu názoru vyslovenému v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, který však není předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak je z dále uvedených důvodů. Ze závazného právního názoru vysloveného v uvedeném rozsudku totiž vyšel i krajský soud v nyní kasační stížnosti napadeném rozsudku a většinu žalobní argumentace stěžovatelů odmítl právě s poukazem na skutečnost, že správní orgány v předchozím řízení rozhodovaly o povolení obnovy řízení v souladu s tím, k čemu je krajský soud zavázal již v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37. Jelikož posledně uvedený zrušující rozsudek nebyl

pokračování

napaden kasační stížností (proti němu mohl brojit v souladu s § 104 odst. 2 s. ř. s. pouze žalovaný – poznámka soudu), nelze již podle krajského soudu uvedený závazný právní názor revidovat.

[25] Obdobnou právní otázkou, jaká vyvstala v nynější věci, se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 2/2007 - 119. V něm se jednalo o situaci, kdy seprávní předchůdci pozdějšího stěžovatele nemohli účinně bránit podáním kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku městského soudu, jelikož § 104 odst. 2 s. ř. s. bránil podání kasační stížnosti jen proti důvodům zrušujícího rozsudku, a právní předchůdci stěžovatele tak byli účastníky z hlediska výsledku řízení úspěšnými. Sedmý senát kasačního soudu v posledně zmíněném rozsudku, v němž již posuzoval kasační stížnost právního nástupce původních účastníků řízení, který v řízení, v němž městský soud vyslovil závazný právní názor, nevystupoval, vysvětlil, že *„pokud by byl v daném případě akceptován postup městského soudu vycházející z právního názoru vysloveného v odůvodnění napadeného rozsudku, bylo by to v rozporu s právem na spravedlivý proces, jež je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Nastala by tak totiž situace, že rozsudek městského soudu, jež je založen na vadě řízení, a proti němuž právní předchůdci stěžovatele nemohli účinně podat kasační stížnost, by bránil stěžovateli v dalším přístupu k soudu.“* Na základě uvedených úvah pak sedmý senát v odkazovaném rozsudku uzavřel, že pokud byl předchozí rozsudek (zrušující, nenapadený kasační stížností) nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, touto vadou řízení trpí i pozdější rozsudek městského soudu, který z něj vycházel a který na něj navazoval.

[26] Postavení nynějších stěžovatelů je obdobné tomu, jaké měl ve zmiňovaném případě řešeném sedmým senátem pozdější stěžovatel jako právní nástupce původních žalobců. Ani nynější stěžovatelé se dříve nemohli bránit ve správním řízení odvoláním (§ 82 odst. 1 správního řádu) a následně podáním žaloby [§ 68 písm. d) s. ř. s.] proti rozhodnutím, jimiž obnova řízení nebyla povolena. Prokazatelně se přitom nestali ani osobami zúčastněnými na řízení ve věci, v níž nakonec krajský soud rozhodl zrušujícím rozsudkem č. j. 31 A 17/2013 - 37. Ani proti němu se nemohli bránit, jelikož o vydaném rozsudku zjevně neměli (nebo přinejmenším nemuseli mít) povědomost.

[27] S ohledem na uvedené má Nejvyšší správní soud i v souzené věci za to, že je třeba zachovat stěžovatelům právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod a umožnit jim vznést námitky, které dříve vůbec uplatňovat nemohli z důvodů již vyložených.

[28] Nejvyšší správní soud se tedy jednak zabýval tím, zda právní názor vyslovený v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, byl vůbec závazný, ale i otázkou, zda jsou správní orgány povinny již v první fázi obnovy řízení posoudit ve smyslu § 100 odst. 5 správního řádu otázku ochrany práv účastníků nabytých v dobré víře.

[29] Nejvyšší správní soud v této souvislosti s ohledem na právě uvedené nemohl přehlédnout, že rozsudek č. j. 31 A 17/2013 - 37 je vnitřně rozporný, a tudíž nepřezkoumatelný. Nadto se sám vůbec nevyjádřil k otázce nutnosti posouzení ochrany práv účastníků nabytých v dobré víře ve smyslu § 100 odst. 5 správního řádu, ač byl také

vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 77/2011 - 71, jehož se dovolával (viz výše citace v odst. [18]). Jeho závěry však přesto zcela nerespektoval, aniž současně vysvětlil, z jakého důvodu. Nadto krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 založil svoje závěry o naplnění podmínek pro povolení obnovy řízení na zásadě plné jurisdikce, kterou si však nesprávně vyložil, a tudíž ji i nesprávně použil, jak kasační soud dále rozvádí.

[30] Judikatura kasačního soudu se v otázce plné jurisdikce ustálila na závěrech, že „*tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové.*“ (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2006, č. j. 1 As 42/2005 - 62).

[31] V rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, Nejvyšší správní soud uvedl, že požadavek tzv. plné jurisdikce coby atributu práva na spravedlivý proces, vyjádřený v § 77 odst. 2 s. ř. s. „*lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako, odvolací řízení v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“ Soudem prováděné dokazování však musí současně respektovat požadavek uvedený v § 75 odst. 1 s. ř. s. a směřovat výlučně k zjištění či ověření skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.“ (zvýraznění přidána kasačním soudem)-*

[32] Již z právě uvedeného je zjevné, že v souzené věci pro uplatnění principu plné jurisdikce krajským soudem v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, nebylo žádného prostoru. Krajský soud neprováděl žádné dokazování, doplňování skutkového stavu, nýbrž pouze na půdorysu předchozích přezkoumávaných správních rozhodnutí nejprve sám vyslovil, že má za splněný první předpoklad pro povolení obnovy řízení vyplývající z § 100 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (tj. předpoklad, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno). K tomu ale krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 také uvedl, že tuto otázku posoudily správní orgány obou stupňů nepřezkoumatelně a v rozporu se závazným právním názorem plynoucím z rozsudku č. j. 2 As 77/2011 - 70. Krajský soud též shledal, že správní orgány v přezkoumávaných rozhodnutích bez dalšího odůvodnění uzavřely, že není splněna ani materiální podmínka obnovy řízení, tj. že pro řešení sporu by mohlo zrušené rozhodnutí odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodnutí v původním řízení o

pokračování

dodatečném povolení stavby. Přesto sám i tuto podmínku považoval za splněnou, byť také neuvedl podrobnější důvody pro tento závěr.

[33] Posoudil-li ale krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 obě správní rozhodnutí jako nepřezkoumatelná, stěží mohl, dovolává se principu plné jurisdikce, bez dalšího sám namísto správních orgánů zhodnotit předpoklady povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu a vyslovit, že „[n]a základě výše uvedeného tedy vyplývá, že všechny podmínky obnovy řízení v dané kauze byly splněny a správní orgány postupovaly chybně, pokud obnovu řízení nepovolily.“ K aplikaci § 100 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona a k otázce ochrany práv účastníků nabytých v dobré víře se ani krajský soud v tomto rozsudku nevyjádřil. Nejen, že vůbec neposoudil (měl-li za to, že rozhoduje v plné jurisdikci), zda povolení obnovy řízení nebrání ochrana práv nabytých jinými účastníky v dobré víře podle § 100 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona, ale ani neuložil správním orgánům se touto otázkou v dalším řízení zabývat. A to přesto, že právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz odst. [18]) o požadavku na aplikaci § 100 odst. 5 správního řádu již v první fázi řízení o obnově byl sám nepochybně vázán. Uvedeným postupem „v plné jurisdikci“ na půdorysu nepřezkoumatelných závěrů správních orgánů krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 nahradil v rozporu s kasačním principem, na němž je vystavěno správní soudnictví, rozhodovací činnost správních orgánů svým vlastním právním posouzením.

[34] Nejvyšší správní soud přitom ve své judikatuře setrvale zastává názor, že přezkoumá-li krajský soud nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti také svůj rozsudek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 As 115/2006 - 91). Právě tak postupoval krajský soud v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, který se stal předobrazem pozdějšího rozhodování správních orgánů a nakonec i krajského soudu v nyní kasační stížnosti napadeném rozsudku.

[35] Kasační soud uzavírá, že je nepřezkoumatelný rozsudek krajského soudu (nyní napadený kasační stížností), který vychází či navazuje na předchozí zrušující rozsudek, v němž byl vyjádřen závazný právní názor, proti němuž však účastník nemohl brojit a který je také stížen vadou nepřezkoumatelnosti. Právě tak je tomu i v souzené věci (viz již citovaný rozsudek č. j. 7 As 2/2007 - 119).

[36] Nezbyvá tudíž, než souhlasit se stěžovateli, že „závazným“ právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37 nebyly a nemohly být správní orgány v dalším řízení vázány. Ten byl totiž vysloven přesto, že krajský soud považoval obě správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro vnitřní rozpornost, a nebyl zde proto prostor pro uplatnění zásady plné jurisdikce. Povinností žalovaného, potažmo správního orgánu prvního stupně, po vydání zrušujícího rozsudku bylo znovu posoudit a řádně odůvodnit nejprve naplnění obou podmínek pro povolení obnovy řízení o dodatečném povolení stavby vyplývajících z § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Dovodil-li by, že jsou obě naplněny, měl také posoudit otázku ochrany dobré víry (resp. práv nabytých v dobré víře) podle § 100 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 téhož zákona, a to v souladu se závěry vyplývajících již z rozsudku kasačního soudu č. j. 2 As 77/2011 - 70.

[37] V této souvislosti nutno opravit i nesprávnou úvahu krajského soudu v napadeném rozsudku, že aplikace posledně uvedených ustanovení správního řádu byla v rozsudku č. j. 2 As 77/2011 - 70 uvedena jako možnost, nikoliv jako povinnost správních orgánů. Předně použití § 100 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu v případech, v nichž jsou jinak podmínky pro povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu splněny, vyplývá z dikce samotného správního řádu, aniž je zde jakýchkoliv pochyb, že by se uvedené ustanovení nemělo aplikovat již v první fázi řízení o obnově. Použil-li druhý senát kasačního soudu ve zmiňovaném rozsudku slova „může“ (viz citace v odst. [18]), neměl tím na mysli, že je na volném uvážení správního orgánu, zda uvedené ustanovení v první fázi řízení o obnově aplikuje či nikoliv, nýbrž jako vyjádření skutečnosti, že ve smyslu § 100 odst. 5 správního řádu je možnost, že za jinak splněných podmínek pro povolení obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu přesto správní orgán dospěje k závěru o tom, že obnova řízení z důvodu ochrany práv účastníků nabytých v dobré víře nebude povolena. O právě uvedeném nepochybně svědčí i závěr vyplývající z rozsudku č. j. 2 As 77/2011 - 70, podle něž *„[j]iž samotné povolení obnovy totiž může být podstatným zásahem do práv jiných účastníků řízení.“*

[38] Pochybnosti o nezbytnosti aplikovat § 100 odst. 5 správního řádu již v první fázi řízení o obnově, kromě systematického zařazení uvedeného ustanovení ve správním řádu v části pojednávající o první fázi obnovy řízení (tedy při rozhodování o tom, zda obnova bude povolena), nezavdává ani doslovné znění daného ustanovení. To nenechává žádný prostor pro pochyby, že ochranu práv nabytých v dobré víře je třeba zkoumat již v první fázi řízení o obnově, budou-li předpoklady pro povolení obnovy řízení vyplývající z § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu splněny. Uvedenému závěru nebrání ani § 102 odst. 7 správního řádu, podle něž se otázkou ochrany práv nabytých v dobré víře správní orgány musejí zabývat opětovně i v obnoveném řízení.

[39] Napadený rozsudek krajského soudu je v části, v níž vyšel z předchozího „závazného“ právního názoru vyplývající z nepřezkoumatelného rozsudku č. j. 31 A 17/2013 - 37, také nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Současně krajským soudem vyslovený závěr, že postačuje, aby se správní orgány zabývaly otázkou ochrany práv nabytých v dobré víře teprve v obnoveném řízení, je nesprávný [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pro uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že oba stěžovateli uplatněné kasační důvody shledává naplněnými.

VI.

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy s ohledem na závěry uvedené výše opětovně posoudí žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů a poté znovu rozhodne.

[41] Krajský soud v dalším řízení rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 27. ledna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu