



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Obec Hutisko-Solanec**, se sídlem Hutisko-Solanec 512, zastoupená Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. L. Z., II) B. Z., III) L. Z.**, všichni zastoupeni Mgr. Martinem Začalem, advokátem se sídlem tř. Svobody 43/39, Olomouc, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2018, č. j. KUZL 77900/2018, v řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení I) až III) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2019, č. j. 64 A 42/2018 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2019, č. j. 64 A 42/2018 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 11. 2018, č. j. KUZL 77900/2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 7. 2018, č. j. MěÚRpR/25473/2018, kterým byla v obnoveném řízení o odstranění stavby zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby „stavební úpravy komunikace, Hutisko – Solanec, Solanec pod Soláněm“, umístěné na pozemcích p. č. XA, XB, XC, XD, XE a XF, vše v k. ú. S. p. S. (dále jen „předmětná stavba“).

[2] Pro nyní projednávanou věc jsou dále podstatné následující skutečnosti. Dne 26. 11. 2004 se osoby zúčastněné na řízení I) a II) obrátily na stavební úřad se stížností na realizaci terénních úprav při rekonstrukci mostu v prostoru u Kamenného mostu v k. ú. Hutisko-Solanec. Dne 20. 7. 2005 zahájil stavební úřad řízení o odstranění předmětné stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“). Jelikož přes opakované prodlužování lhůty k podání žádosti o dodatečné povolení stavby stavebník – žalobkyně – takovou žádost nepodala, rozhodl stavební úřad dne 24. 6. 2008 o nařízení odstranění této stavby; rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 7. 2008. Usnesením stavebního úřadu ze dne 31. 8. 2009 byla žalobkyni stanovena prodloužená náhradní lhůta k odstranění stavby do 31. 10. 2009. Dne 7. 10. 2009 sdělila žalobkyně stavebnímu úřadu, že nepovolený stav byl upraven v souladu s rozhodnutím o nařízení odstranění stavby tak, že byl obnoven stav před povodněmi v roce 1997. Dne 7. 12. 2009 se na stavební úřad obrátily osoby zúčastněné na řízení I) a II) s žádostí o obnovu řízení, kterou odůvodnily obsahem usnesení Okresního soudu ve Vsetíně, pobočka ve Valašském Meziříčí ze dne 10. 6. 2009, podle kterého je předmětné rozhodnutí o odstranění stavby absolutně materiálně nevykonatelné. Následně poté, co bylo stavebním úřadem opakovaně rozhodnuto o zamítnutí obnovy řízení pro neexistenci zákonných důvodů, bylo po opakovaném zrušujícím rozhodnutí žalovaného na základě jeho závazného názoru rozhodnuto stavebním úřadem dne 1. 8. 2011 o obnově řízení ve věci odstranění předmětné stavby a toto rozhodnutí bylo potvrzeno žalovaným dne 15. 11. 2011. V návaznosti na uvedené podala žalobkyně dne 21. 2. 2012 žádost o dodatečné povolení předmětné stavby; předmětná stavba byla dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2014, které bylo k odvolání osob zúčastněných na řízení potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2015.

[3] Proti posledně jmenovanému rozhodnutí žalovaného brojily osoby zúčastněné na řízení žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který svým rozsudkem ze dne 12. 4. 2017, č. j. 22 A 49/2015 - 44, uvedené rozhodnutí žalovaného i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto rozsudku zavázal krajský soud správní orgány právním názorem, že obnova řízení, která byla povolena stavebním úřadem dne 1. 8. 2011 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2011, byla povolena nezákonně pro nenaplnění zákonných důvodů ve smyslu § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Za situace, kdy byla, byť nezákonně, povolena obnova řízení, bylo povinností správního orgánu vycházet ze společných ustanovení pro obnovené řízení, zejména pak § 102 odst. 7 správního řádu, tedy šetřit práva nabytá v dobré víře. Mělo tedy být správními orgány zohledněno, že důvodem obnovy řízení bylo pochybení správního orgánu ve formulaci výroku původního rozhodnutí o odstranění stavby, a to měl být také nedostatek, který měl být v obnoveném řízení napraven. Žalobci [nyní osoby zúčastněné na řízení I) a II)] byli podle krajského soudu v dobré víře, že původní rozhodnutí o odstranění stavby je v souladu s právem, a nikdy netvrdili opak. Nebyly dány žádné skutkové okolnosti, pro které by mělo být řízení doplňováno, a proto mělo být zaměřeno pouze na změnu formulace výroku o odstranění stavby tak, aby se stal vykonatelným. Obnovením řízení o odstranění stavby nebyla automaticky otevřena možnost provést „řízení v řízení“, tj. dát stavebníkovi znovu možnost podat žádost o dodatečné povolení stavby.

pokračování

[4] Po vrácení věci krajským soudem k dalšímu řízení stavební úřad rozhodnutím ze dne 10. 7. 2018 zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení předmětné stavby, přičemž toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobkyně potvrzeno napadeným rozhodnutím. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích vycházely z právního názoru krajského soudu, kterým byly ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

[5] Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u krajského soudu, který jí rozsudkem ze dne 26. 9. 2019, č. j. 64 A 42/2018 – 42 (dále jen „napadený rozsudek“), vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud uvedl, že správní orgány postupovaly dle závazného právního názoru vysloveného zrušujícím rozsudkem č. j. 22 A 49/2015 - 44, nicméně krajský soud nyní posoudil optikou žalobních bodů celou věc v odlišném složení senátu odchýlně od závěrů vyslovených v předcházejícím rozsudku, tudíž je třeba závěry dopadající na projednávanou věc korigovat. Předchozí rozhodnutí krajského soudu nevedlo ve výsledku ke spravedlivému vyřešení projednávané věci; jakkoli totiž lze v obecné rovině souhlasit se závěrem o nezákonnosti obnovy řízení o odstranění předmětné stavby, nebyl krajský soud podle nynějšího názoru oprávněn vůbec zkoumat otázku zákonnosti rozhodnutí o obnově řízení o odstranění stavby, a tedy ani její vliv na tehdy napadené rozhodnutí, neboť rozhodnutí o obnově řízení nebylo soudnímu přezkumu vůbec otevřeno. Přezkumu totiž v řízení pod sp. zn. 22 A 49/2015 podléhalo pouze rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015, kterým bylo zamítnuto odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2014. Bylo totiž nutné cítit zásadu presumpce správnosti správních aktů, která je základním atributem demokratického právního státu stejně jako princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Pravomocné rozhodnutí o povolení obnovy řízení o odstranění stavby nebylo nikým napadeno, přitom se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu. Tedy bez ohledu na to, z jakých důvodů a na základě jakých skutečností bylo správními orgány rozhodnuto o obnově řízení o odstranění stavby, a bez ohledu na to, jak se uvedené rozhodnutí může s odstupem času jevit účastníkům řízení, správním orgánům a v neposlední řadě i soudům, je třeba zásadně cítit zásadu presumpce správnosti správních aktů, tedy v projednávané věci pravomocného rozhodnutí o obnově řízení, které nikdy nebylo příslušným orgánem v předepsaném řízení nijak odklizen, tudíž toto rozhodnutí nutně vyvolává právní účinky, jak trefně označil žalobce, „se vším všudy“.

[7] Krajský soud se neztotožnil ani s poukazem na § 102 odst. 7 správního řádu, podle kterého v obnoveném řízení je nutné šetřit práva nabytá v dobré víře. Osoby zúčastněné na řízení, které vystupovaly v přechozím soudním řízení jako žalobci, totiž v řízení o odstranění stavby nemohly nabýt žádná veřejná subjektivní práva z tohoto rozhodnutí, neboť řízení o odstranění stavby není řízením zahajovaným na žádost, ale z úřední povinnosti. Krajský soud uzavřel, že veškeré uvedené skutečnosti tedy nutně musí vést k tomu, že ačkoli správní orgány postupovaly při svém rozhodování zcela v intencích zrušujícího rozsudku krajského soudu, je jejich rozhodnutí pro nerespektování základních zásad správního řízení stiženo nezákonností.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Osoby zúčastněné na řízení I) až III) (dále jen „stěžovatelé“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnily důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, jelikož žádným způsobem nedává odpověď na otázku, jakým způsobem by mělo být obnovené řízení vedeno, a nebere v potaz konkrétní okolnosti případu. Krajský soud uvádí na počátku bodu 14 spojení „z tohoto pohledu“, nicméně v předchozím textu nelze nalézt žádnou úvahu, která by se vypořádávala s argumenty, že obnovené řízení lze vést pouze za účelem a při respektování důvodu obnovy, tj. odstranit závadný stav za podmínek šetření práv nabytých v dobré víře, tj. neměnit diametrálně původní rozhodnutí o odstranění stavby a opravit výrok tak, aby byl vykonatelný. Myšlenkový sled krajského soudu dovozuje, že z důvodu, že řízení bylo obnoveno platně (presumpce správnosti správního aktu, i když opakovaně zmiňuje nezákonnost), tak je třeba zachovat všem účastníkům všechna práva jako na počátku řízení. Krajský soud nicméně nijak nevysvětluje, proč by tomu tak mělo být. Podle stěžovatelů krajský soud zásadu presumpce správnosti správního aktu nevyužil za účelem ochrany veřejných subjektivních práv účastníků, která by vedla ke spravedlivému řešení celé věci, ale tuto zásadu použil pouze za účelem vypořádání se s žalobou. Soud tuto zásadu použil pouze na rozhodnutí o obnovení řízení, aniž by vzal v potaz předcházející řízení vedené od roku 2005, již vydané rozhodnutí o odstranění stavby, právní jistotu a práva stěžovatelů, která v dobré víře nabyli. Dle stěžovatelů krajský soud popřel smysl § 2 s. ř. s, když neposkytl ochranu jejich veřejným subjektivním právům, jelikož důsledně při uplatnění zásady presumpce správnosti správního aktu nezohlednil jejich práva nabytá v dobré víře.

[10] Podle stěžovatelů měl krajský soud žalobu zamítnout, aby se nadále neřetězila nezákonnost a nesprávný úřední postup. Krajský soud si ve svých úvahách protiřečí, resp. v jedné části argumentace akcentuje presumpci správnosti správních aktů (nerozporuje správnost obnovy řízení) a v jiné části popírá správnost předcházejícího rozsudku.

[11] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatelé spatřují v tom, že materiálně i formálně popírá již vydaný pravomocný rozsudek krajského soudu č. j. 22 A 49/2015 – 44 i vydané a pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby. Stěžovatelé dále nesouhlasí s navazující úvahou krajského soudu, že v předcházejícím soudním řízení nebyl oprávněn zkoumat otázku zákonnosti rozhodnutí o obnově řízení. Podle stěžovatelů žádný předpis krajskému soudu nezakazuje, aby si utvořil právní názor ohledně platnosti obnovy a z tohoto názoru vyvodil další závěry. Za předpokladu, že bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby (v roce 2008) a návrh na výkon tohoto rozhodnutí Okresní soud ve Vsetíně zamítl, by podle stěžovatelů spravedlivým řešením mělo být právě rozhodnutí, které by již splňovalo taková kritéria, aby bylo vykonatelné, resp. jehož výkon by neměl být zamítnut. Stěžovatelé tak namítají, že jejich práva nabytá v dobré víře v tomto konkrétním případě převažují nad presumpcí správnosti správního aktu, na základě kterého soud dovozuje (ve skutečnosti odůvodnění chybí), že v obnoveném správním řízení lze uplatňovat opětovně veškerá práva a námitky jako na počátku řízení.

pokračování

[12] Napadený rozsudek rovněž v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. neposkytuje správním orgánům dostatečně přehledný a odůvodněný právní názor, jak mají správně obnovené řízení vést. Stěžovatelé nesouhlasí se závěry krajského soudu v bodě 15 napadeného rozsudku, ve kterých přisvědčuje žalobkyni, že by přijetím rozhodnutí o odstranění stavby docházelo k řetězení vytvořené nezákonnosti. K tomu by naopak došlo, pokud by po rozhodnutí, které již v roce 2008 pravomocně rozhodlo o odstranění stavby (byť s vadami ohledně vykonatelnosti), správní orgán nevydal rozhodnutí správné a vykonatelné nebo dokonce vydal rozhodnutí opačné, tj. o dodatečném povolení stavby. Takovým postupem, který krajský soud umožnil, by naopak byly porušeny zásady legitimního očekávání, právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů, na které mimo jiné i krajský soud odkazuje. Důvodem obnovy a dosavadního řízení v průběhu let 2009 – 2019 totiž nebylo nic jiného než formální oprava výroku, který správní orgán nesprávně formuloval.

[13] Stěžovatelé dále popsali, jak dle jejich názoru mělo být obnovené řízení vedeno.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že stavebník - žalobkyně nebyla nikdy v původním řízení nijak krácena na svých právech (např. v právu podat žádost o dodatečné povolení stavby) a po celou dobu původního správního řízení byla laxní, nečinná a výzvy stavebního úřadu k podání žádosti o dodatečné povolení stavby zcela ignorovala. Žalobkyně rovněž nikdy nezpochybnila právní názor správního orgánu, nikdy žádným způsobem nerozporovala postup stavebního úřadu ani v řízení, ani po vydání rozhodnutí o odstranění stavby a proti nařízení odstranění stavby nepodala žádné odvolání, takže byla zcela jasně a zřetelně srozuměna se situací, že nepovolenou stavbu bude muset odstranit. Rovněž žalobkyně, ač byla vyzvána, nevystupovala v předcházejícím soudním řízení jako osoba zúčastněná, a nevyužila tak plně možnosti ochrany svých práv, včetně podání kasační stížnosti. Krajský soud tyto skutečnosti v posuzování nijak nevzal v potaz. Ačkoliv byla žalobkyně opakovaně procesně pasivní, dostala možnost znovu žádat o stavební povolení. Prakticky tak těžila z vlastního porušení povinnosti, což je porušení obecné právní zásady (tedy, že nikdo nemá těžit z vlastního porušení povinnosti).

[15] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že je až v rozporu s dobrými mravy, aby s nezákonně obnoveným řízením byly spojeny tytéž důsledky jako s obnovou řízení, která by byla provedena po právu. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od důvodu obnovy řízení. I za situace, kdy bude žalovaný, resp. prvoinstanční správní orgán vycházet z presumpce správnosti povolení obnovy řízení, je nepopíratelné, že obnova řízení byla povolena dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, přičemž tou dříve neznámou skutečností, kterou účastník řízení nemohl dříve uplatnit, mělo být usnesení Okresního soudu ve Vsetíně ze dne 10. 6. 2009, z něhož jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí ze dne 24. 6. 2008, č. j. MěÚNýst/1581/2005/2008/Ně-330/4, kterým se nařizuje obci Hutisko - Solanec odstranění stavby „Stavební úpravy komunikace“ na pozemku parc. č. 2228 v katastrálním území Solanec pod Soláněm, provedené bez stavebního povolení, je absolutně právně nevykonatelné, neboť ve výroku rozhodnutí není přesně určena a jasně specifikována povinnost, která má být na základě tohoto rozhodnutí splněna. Právě s přihlédnutím k tomuto důvodu (který by jinak nemohl obstát jako důvod obnovy, ale s ohledem na presumpci platnosti povolení obnovy řízení jej již nelze zvrátit) má žalovaný za to, že bylo dostačující, když prvoinstanční správní orgán vycházel při svém rozhodování z doposud shromážděných podkladů a *de facto* „jen“ přeformuloval výrok dříve vydaného

rozhodnutí o odstranění stavby tak, aby byl vykonatelný, čímž beze zbytku naplnil důvod obnovy řízení.

[16] S argumentací, že obnovené řízení se, bez ohledu na důvod, který obnovu řízení vyvolal, vždy vede od počátku, se žalovaný neztotožňuje. Takový postup samozřejmě není vyloučen, dle žalovaného je však pro nové řízení, které je ve vztahu k původnímu řízení nepochybně relativně samostatným řízením, relevantní důvod, pro který byl učiněn zásah do již pravomocně rozhodnuté věci. Ostatně i z ustanovení § 102 odst. 6 správního řádu vyplývá, že v novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Je přitom třeba mít na mysli, že v daném případě důvodem obnovy nebyla existence nových skutkových a právních okolností, které by vyvolaly potřebu dalšího dokazování, a tedy i nutnost provést řízení o odstranění stavby fakticky znovu, ale zajištění vykonatelnosti původního rozhodnutí o odstranění předmětné stavby, které v důsledku pochybení prvoinstančního správního orgánu bylo sice pravomocné, ale nevynutitelné, když nebylo schopné vyvolat důsledky, které jsou v něm předvídané. S názorem, že dřívější senát krajského soudu přezkoumával zákonnost povolení obnovy řízení o odstranění stavby, což mu nepřislušelo, neboť toto rozhodnutí nebylo otevřeno soudnímu přezkumu, žalovaný nesouhlasí. Z rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 22 A 49/2015 - 44, sice skutečně plyne, že se tímto povolením zabýval (to ostatně učinil i senát krajského soudu, jehož rozsudek je toho času stížen kasační stížností), dle žalovaného jej však tento soud nepodrobil soudnímu přezkumu, ale pomocí tohoto rozhodnutí se pokusil vymezit meze toho, v jakém rozsahu se má, resp. mělo řízení o obnově provést. Zatímco u rozhodnutí o povolení obnovy řízení se soud dovolává presumpce správnosti, tj. že je pro všechny účastníky řízení a správní orgány závazné, stejný princip u předchozího rozsudku ve shora uvedené věci nebere vůbec v potaz. Přitom také tento pravomocný rozsudek nebyl otevřen dalšímu soudnímu přezkumu (nebyl napaden kasační stížností), nebyl tedy nijak „odklizen“ a měl vyvolávat právní účinky.

[17] Jestliže nový senát krajského soudu vytýká předchozímu senátu, že nepřispěl ke spravedlivému řešení projednávané věci, dle žalovaného tak neučinil ani o sám, a už vůbec ne přezkoumatelným způsobem. Dle názoru žalovaného lze jen stěží zajistit spravedlivé projednání shora uvedené věci, když zásah do již pravomocně rozhodnuté věci byl proveden v rozporu s právními předpisy. Za takové situace dle žalovaného nezbyvá než poměřit míru zásahu do práv jednotlivých účastníků řízení a rozhodnout tak, aby negativní dopady na ně byly minimalizovány. Nepochybně důvěra jednotlivce v rozhodovací činnosti orgánů státu je jedním ze základních atributů právního státu. V daném případě po řízení o odstranění stavby, které probíhalo tři roky, bylo o odstranění této stavby rozhodnuto pravomocně už v roce 2008, což mohlo ve stěžovatelích, kteří toto řízení iniciovali, vyvolat dobrou víru ve správnost a zákonnost tohoto správního aktu. V podstatě až do vydání usnesení Okresního soudu ve Vsetíně, jímž byl v roce 2009 zamítnut jejich návrh na exekuci výše uvedeného rozhodnutí, jim svědčila presumpce dobré víry ve správnost a zákonnost tohoto rozhodnutí. Nikdo z účastníků řízení, včetně stěžovatelů i stavebníka, tehdy nepředpokládal, že původní rozhodnutí o odstranění stavby, o jehož zákonnosti tehdy nikdo nepochyboval, má vadu, která neumožňuje výkon rozhodnutí. Právě nemožnost výkonu předmětného rozhodnutí za situace, kdy sám stavebník nepovolenou stavbu dobrovolně neodstranil, vedla stěžovatele k tomu, že požádali správní

pokračování

orgán o povolení obnovy řízení. Jestliže správní orgán jejich návrhu na povolení vyhověl (i na základě právního názoru žalovaného), stěžovatelé nemohli předpokládat, že výsledek obnoveného řízení by měl být jiný než odstranění předmětné stavby, když důvodem obnoveného řízení měla být úprava výroku rozhodnutí o odstranění stavby tak, aby toto rozhodnutí bylo vykonatelné. Byla-li obnova řízení povolena nezákonně, což se ukázalo později, nemůže být toto pochybení správních orgánů přičítáno k tíži stěžovatelům. Na druhou stranu z obnovy řízení, která neměla být vůbec povolena, by neměl těžit ani stavebník, obzvláště když v původním řízení měl dostatečně dlouhou dobu na podání žádosti o dodatečné povolení a předložení všech relevantních podkladů (nestandardně až v řádu několika let). Místo toho přes několikeré výzvy správního orgánu zůstal procesně pasivní, takže logickým výsledkem řízení o odstranění stavby bylo rozhodnutí o odstranění stavby, které stavebník sice akceptoval (nijak proti němu nebrojil, ani jej nepodrobil soudnímu přezkumu), ale povinnost v něm uloženou nesplnil.

[18] Žalobkyně se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Krajský soud napravil špatné rozhodnutí správních orgánů. Zdůraznila, že nelze šetřit práva jen jednoho účastníka a k druhému nepřihlížet. Napadený rozsudek napravil řetězec nezákonností. V reakci na vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že obnovené řízení se vždy vede od počátku, opakuje se, přičemž správní orgán se znovu musí vypořádat s důkazy i obsahem spisu, přestože část přebírá jako danou. Krajský soud v napadeném rozsudku řešil mimořádnou kumulaci nezákonnosti a nesprávných postupů, které zastavil. Stěžovatelé nemohou těžit z nezákonně povolené obnovy a žalobkyni nemůže být v jejím důsledku způsobena újma.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Není důvodná. Rozsudek je řádně odůvodněn a plně srozumitelný.

[22] Dále bylo třeba vyřešit otázku, zda je krajský soud vázán právním názorem vysloveným jím samotným v dřívějším rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu, pokud v navazujícím řízení před krajským soudem ohledně té samé konkrétní správní věci, přezkoumává-li krajský soud správní rozhodnutí vydané s ohledem na první zrušující rozsudek krajského soudu, dospěje k závěru, že krajským soudem prvně vyslovený právní názor byl nesprávný, anebo zda naopak může nové rozhodnutí znovu zrušit a zavázat správní orgán jiným právním názorem, než jaký krajský soud vyslovil poprvé.

[23] Nejvyšší správní soud při posouzení vycházel z recentního usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021 – 50, v němž je uvedeno:

„[36] V případě přezkumu rozhodnutí správních orgánů (§ 65 s. ř. s.) je správní soudnictví vybudováno na kasačním principu spojeném se závazností právního názoru vysloveného soudy. Tato kasační závaznost se uplatňuje v rozsahu rozhodování konkrétní věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 32). Kasační závaznost vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, v němž nedochází k opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Jak totiž v této souvislosti judikuje i Ústavní soud, „v jednotlivých případech je konečnost sporu nepostradatelným znakem spravedlivého procesu“ [nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), bod 58].

[37] Zákonodárce upravil některé aspekty kasační závaznosti výslovně. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stejně tak je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí, vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Od novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. platí, že Nejvyšší správní soud může spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu přistoupit přímo ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu; v takovém případě je správní orgán při vydávání nového rozhodnutí rovněž vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, a to podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem s. ř. s.

[38] Judikturně pak byly s ohledem na systematiku a účel úpravy správního soudnictví dovozeny i další rysy kasační závaznosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z principu, že právní názor je v konkrétní věci kasačně závazný nejen pro ten orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, ale rovněž pro orgán, který zrušující rozhodnutí vydal. Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený při zrušení rozhodnutí krajského soudu tak zavazuje nejen krajský soud, ale i Nejvyšší správní soud samotný; o překonání kasačně závazného právního názoru přitom nelze usilovat ani předložením věci rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS.). To platí dokonce i tehdy, pokud lze daný názor pokládat za judikturní exces (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, bod 33). (zvýraznění provedl nyní NSS)

[39] Rovněž ve vztahu ke kasační závaznosti právního názoru krajského soudu lze vysledovat obdobné principy. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020 - 48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „není prostor pro polemiku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020 - 39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010 - 73). Ostatně ani Nejvyšší správní soud nemůže přehodnocovat závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, pokud proti němu správní orgán nepodal kasační stížnost, ač mohl, a proti jeho závěrům brojí až v kasační stížnosti podané proti dalšímu rozsudku krajského soudu (rozsudky ze dne

pokračování

10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015 - 47; ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015 - 34, body 22–24; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 33). Tím není dotčena možnost žalobce brojít proti závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku krajského soudu při soudním přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu. V takových případech není vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, bod 47).

[40] Kasační závaznost není spojena jen se zrušujícími rozhodnutími. Jak vyložil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, v bodech 71–77, ob stojí-li v převážné míře důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, může Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody nahradit svými. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V obecnější rovině pak platí, že, v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý (usnesení NSS č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, bod 75).

[41] Platí, že ani kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu nemá absolutní povahu. Lze ji prolomit v případě změny skutkových či právních poměrů a dále při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvažil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr EU, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci (usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007 - 56; shodně usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2018 - 50, body 30).

[42] Ačkoliv by se mohlo zdát, že kasační závaznost právního názoru se uplatňuje pouze v soudním řízení, v němž došlo k jeho vyslovení, vylučuje takovou možnost přímo právní úprava. Skončí-li řízení před správními soudy zrušením rozhodnutí správního orgánu, jemuž je věc vrácena k dalšímu řízení, spolu s koncem soudního řízení nemůže zanikat i kasační závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu či krajského soudu. V takovém případě by totiž správní orgán nebyl v dalším řízení tímto názorem vázán, což by ovšem bylo v rozporu s již citovanými ustanoveními § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s., v nichž zákonodárce naopak výslovně stanoví, že právní názor příslušného soudu je pro správní orgán v dalším řízení závazný. Kasační závaznost právního názoru se tak zjevně musí uplatňovat i nad rámec soudního řízení, z něhož právní názor vzešel.

[43] Je-li správní orgán při vydávání nového rozhodnutí kasačně vázán právním názorem správních soudů vyslovených při zrušení původního rozhodnutí, musí se kasační závaznost uplatnit i ve vztahu ke správním soudům při přezkumu nového rozhodnutí. Kdyby totiž právní úprava na jednu stranu vyžadovala, aby se správní orgán řídil v novém rozhodnutí právním názorem správních soudů, avšak současně soudům umožňovala jejich právní názor

při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu libovolně měnit, byla by tím narušena právní jistota účastníků řízení i efektivita správního soudnictví. Možný by totiž byl potenciálně nekonečný „ping-pong“ mezi správním orgánem a správními soudy, založený na neustáleném přehodnocování již jednou posouzených otázek. Takový stav by však byl krajně nežádoucí. K možnosti změny závazného právního názoru ke kasační stížnosti účastníka, který proti předchozímu rozhodnutí krajského soudu nemohl brojit kasační stížností; viz závěr bodu [39] výše.

[44] Výklad, který kasační závaznost vztahuje i na následné řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu, odpovídá dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou krajské soudy vázány svým názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku (bod [39] výše). (zvýraznění provedl nyní NSS)

[...]

[46] Jestliže v téže věci již Nejvyšší správní soud rozhodoval vícekrát, je nezbytné přijmout takový výklad druhého či každého dalšího rozhodnutí, který v něm vyslovený právní názor co nejvíce přiblíží závaznému právnímu názoru vyslovenému v prvním rozhodnutí, a tím rozpory mezi nimi minimalizuje. Pokud by nebylo možno rozdíly v právních názorech takto odstranit, je třeba následovat závazný právní názor vyslovený v prvním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jeho závaznost totiž, jak bylo vyloženo, i nadále trvá, a pokračování v jejím nerespektování by pouze prohlubovalo pochybení, ke kterému došlo. Opačný přístup, který by preferoval odchylný právní názor vyjádřený v druhém rozhodnutí, by erodoval kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Její dodržování ze strany Nejvyššího správního soudu by se totiž v konečném důsledku zakládalo na dobrovolnosti, neboť s porušením by nebyl spojen žádný negativní procesní důsledek, ale naopak prosazení nového právního názoru.

[47] Lze tedy shrnout, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem představuje definitivní řešení dotčených otázek v konkrétní věci, které již zásadně není možné v rámci správního soudnictví revidovat, není-li naplněna některá z výjimek z kasační závaznosti. Kasační závaznost právního názoru vysloveného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se uplatní i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu vydaného poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo správními soudy zrušeno.“

[24] Závěry z citovaného usnesení je třeba vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Krajský soud v rozsudku č. j. 22 A 49/2015 - 44 zavázal žalovaného k provedení obnovy řízení v rozsahu společných ustanovení pro obnovené řízení, zejména pak § 102 odst. 7 správního řádu, přičemž měl šetřit práva nabytá v dobré víře. Žalovaný měl zohlednit, že důvodem obnovy řízení bylo pochybení správního orgánu ve formulaci výroku původního rozhodnutí o odstranění stavby. To měl být také nedostatek, který měl být v obnoveném řízení napraven. Nejvyšší správní soud se na tomto místě nebude vyjadřovat ke správnosti takového postupu, neboť není předmětem nyní projednávané věci. Žalovaný i stavební úřad pak měli v intencích tohoto právního názoru v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. znovu rozhodnout. Tímto právním názorem byli vázáni nejen žalovaný a stavební úřad, ale v souladu se shora citovaným usnesením rozšířeného senátu (zejména bod 39) i krajský soud při přezkumu nově vydaného (nyní napadeného) rozhodnutí ve věci.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že krajský soud vybočil z principu kasační vázanosti, jestliže v napadeném rozsudku zavázal žalovaného právním názorem odlišným od právního názoru vysloveného ve svém prvním rozsudku č. j. 22 A 49/2015 - 44. Krajský soud zatížil napadený rozsudek nezákonností, pro kterou je nutno jej zrušit. V dalším řízení se bude zabývat otázkou, zda žalovaný postupoval ve vztahu k rozsudku č. j. 22 A 49/2015 - 44 v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s., či nikoliv.

[26] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že proti vyslovenému názoru krajského soudu v rozsudku č. j. 22 A 49/2015 - 44 nepodali žalovaný ani žalobkyně (v původním řízení osoba zúčastněná na řízení) kasační stížnost, ačkoliv tak učinit mohli. Žalobkyně tedy nevyužila svých zákonem stanovených možností zvrátit pro ni nepříznivé právní posouzení, jímž byl v napadeném rozsudku krajský soud vázán. Ani Nejvyššímu správnímu soudu již v této fázi řízení nepřísluší posuzovat otázku zákonnosti právního názoru vysloveného v rozsudku č. j. 22 A 49/2015 - 44, proti němuž ani stěžovatelé nic nenamítají. Stejně tak Nejvyššímu správnímu soudu nyní nepřísluší zabývat se otázkou zákonnosti rozhodnutí ve věci povolení obnovy řízení, proti němuž se lze v soudním řízení správním bránit žalobou (podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4. s. ř. s.).

[28] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. května 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu