



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Ing. J. F., b) O. F.**, oba zast. advokátem Mgr. Jířím Dostálem, se sídlem Pařížská 68/9, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2021, č. j. 16 A 68/2019-53, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 1. 2022, č. j. 16 A 68/2019-57,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2021, č. j. 16 A 68/2019-53, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 1. 2022, č. j. 16 A 68/2019-57, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Žalobci se žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2019, č. j. KUUK/145610/2019/UPS, kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, změněno rozhodnutí Městského úřadu Litvínov, stavebního úřadu ze dne 30. 11. 2018, č. j. MELT/66831/2018/OŘ, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno řízení zahájené dne 3. 10. 2018 na základě žádosti žalobců o obnovu řízení podle § 100 správního řádu na stavbu „Mycí boxy Litvínov, Horní Litvínov, Tyrše a Fügnera na pozemcích p. č. 425/3 a p. č. 452/8 v k. ú. Horní Litvínov a pozemku p. č. 875/1 v k. ú. Chudeřín u Litvínova“, povolenou rozhodnutím ze dne 6. 2. 2018. Provedená změna prvostupňového rozhodnutí spočívala v tom, že žalovaný ve výroku žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu zamítl.

[2] Žalobci nesouhlasili se závěrem správních orgánů, že nebyli podle § 85 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona účastníky společného územního a stavebního řízení a tudíž nejsou oprávněni k podání žádosti o obnovu řízení; tvrdili, že účastníky původního společného územního a stavebního řízení měli být, jako s účastníky s nimi mělo být jednáno, jelikož jsou vlastníky sousedního pozemku a jejich

vlastnické právo bylo prováděnými stavbami přímo dotčeno; zdůraznili, že žalovaný v napadeném rozhodnutí přebírá do své argumentace vymezení okruhu účastníků stavebního a územního řízení tak, jak je provedl správní orgán I. stupně. Podle žalobců byl v tomto případě okruh účastníků záměrně vymezen příliš restriktivně bez dostatečného přihlédnutí k reálné situaci v místě stavby a tudíž nesprávně. Namítali, že bylo správním orgánem nesprávně zvoleno a zejména aplikováno jako hlavní kritérium pro vymezení účastníků řízení - odstupová vzdálenost nemovitosti ve vlastnictví žalobců od budované stavby. V této souvislosti odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016-96, a ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111. Dále upozornili na to, že již v minulosti v obdobné věci bylo před správním orgánem I. stupně zahájeno společné územní a stavební řízení - výstavba mycího centra, přičemž v daném řízení správní orgán I. stupně s žalobci jako s účastníky řízení jednal. K realizaci stavebního záměru následně nedošlo pouze proto, že žalobci zcela legitimně uplatnili připomínky, a to zejména k imisím hluku a aerosolů. Správní orgán tedy ve dvou shodných situacích postupoval při vymezení účastníků řízení zcela opačně.

[3] Žalobci dále namítali, že žalovaný v souvislosti s vymezením okruhu účastníků řízení nesprávně vyhodnotil i možné dopady stavby na její okolí; nesouhlasili s argumentací žalovaného, že se uvedeným nemusel blíže zabývat, neboť s ohledem na závazná stanoviska dotčených orgánů, která byla vydána pro účely společného řízení, nepředpokládal, že by tato skutečnost měla mít vliv na okruh účastníků společného řízení. Žalobci namítali, že pokud by úloha správního orgánu, který vede řízení, spočívala pouze v tom, že zhodnotí, zda je dokumentace k vydání stavebního povolení dodaná žadatelem kompletní, byla by úloha správního orgánu čistě formální, což by ovšem bylo zcela v rozporu s § 3 správního řádu. Žalobci byli tedy s ohledem na uvedené přesvědčeni, že v jejich případě nedošlo k řádnému zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; nesouhlasili ani s další argumentací žalovaného ohledně splnění dalších kritérií potřebných pro vymezení okruhu účastníků řízení, jakými jsou zejména územní plán města Litvínov a charakteristika území.

[4] Žalobci rovněž namítli, že bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces, neboť žalovaný tím, že změnil prvostupňové rozhodnutí namísto toho, aby jej zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení, nepřipustně předjímal závěr nového rozhodnutí správního orgánu I. stupně; v podstatě tak upřednostnil hospodárnost a procesní ekonomii řízení před právem žalobců na spravedlivý proces.

[5] **Krajský soud** shledal žalobu důvodnou a rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2019, č. j. KUUK/145610/2019/UPS, a rozhodnutí Městského úřadu Litvínov, stavebního úřadu, ze dne 30. 11. 2018, č. j. MELT/66831/2018/OR, pro vadu řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud předně konstatoval, že nad rámec žalobních bodů musí přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.; konstatoval, že takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.

[7] Následně krajský soud uvedl, že pro projednávanou věc je zcela zásadní posouzení otázky správnosti postupu správního orgánu, jemuž bylo doručeno podání označené jako

pokračování

žádost o obnovu řízení, ve kterém podatel namítá, že s ním v původním řízení nebylo jednáno jako s účastníkem. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, z něhož citoval jednotlivé pasáže a z něhož se podává, že z povahy věci nepřichází v úvahu řízení o obnově v případě opomenutého účastníka. Krajský soud uvedl, že Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku dále poukázal na setrvalou judikaturu správních soudů [byť za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)], která zaujala stanovisko, že „za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán opomenul existenci účastníka řízení, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi neoznámil vydané rozhodnutí. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh na obnovu řízení“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 22 Ca 83/2005-23, publikovaný pod č. 1295/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud byl dále toho názoru, že „ani za účinnosti nové právní úpravy (zákon č. 500/2004 Sb.), a tedy po odstranění důvodu obnovy řízení uvedeného pod § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., není důvodu pro změnu uvedeného právního názoru. Současně je třeba vnímat ustanovení § 84 nového správního řádu jako výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníkovi řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo, jako v případě žalobkyně. Žádost žalobkyně je tedy třeba posoudit podle obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu) jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud žalobkyně účastníkem řízení být měla, je tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí – stavebního povolení (žalobkyně by totiž byla zkrácena na svých právech účastníka řízení uvedených zejména v § 36 správního řádu). Pokud tímto účastníkem být neměla, je nutno odvolání zamítnout.“

[8] Krajský soud poté konstatoval, že v posuzovaném případě neshledal důvod, pro který by se měl od těchto závěrů učiněných Nejvyšším správním soudem odchýlit a uzavřel, že v nyní projednávané věci měla být žádost žalobců o obnovu řízení ze dne 3. 10. 2018 podle svého obsahu posouzena jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud tak správní orgán I. stupně neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ustanovení správního řádu o řízení před správním orgánem následně porušil i žalovaný tím, že zjištěnou vadu řízení před správním orgánem I. stupně v odvolacím řízení odpovídajícím způsobem neodstranil.

[9] V **kasační stížnosti** žalovaný (dále „stěžovatel“) předně poukazuje na to, že krajský soud vybočil z žalobního návrhu a rozhodnutí správních orgánů zrušil pro vadu, na kterou žalobci vůbec neupozorňovali. Současně přitom krajský soud na str. 4 svého rozsudku (bod 15) výslovně uvádí, že v projednávaném případě neshledal žádné nedostatky napadeného rozhodnutí, ke kterým by měl zákonnou povinnost přihlédnout z úřední povinnosti, resp. nad rámec žalobních bodů; takový postup je v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s.

[10] Stěžovatel dále považuje posouzení právní otázky krajským soudem za nesprávné a uplatňuje kasační důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tvrdí, že nebyl žádný důvod k tomu, aby správní orgány žádost žalobců ze dne 3. 10. 2018 vyhodnotily jako

odvolání. Tato žádost totiž byla zcela jednoznačně koncipována jako žádost o obnovu řízení, byl zde uveden i výslovný odkaz na § 100 odst. 1 správního řádu a veškeré zde uvedené skutečnosti jednoznačně svědčily o tom, že záměrem žalobců bylo dosáhnout obnovy řízení. Ani v následných úkonech žalobců učiněných již prostřednictvím jejich právního zástupce, které byly správním orgánům adresovány v průběhu prvoinstančního i odvolacího řízení, není žádná zmínka o tom, že bylo jejich úmyslem podat proti povolení stavebního záměru odvolání; nic takového ostatně žalobci netvrdili ani ve své žalobě.

[11] Stěžovatel odkázal na znění § 37 odst. 1 správního řádu, dle kterého se podání posuzuje dle svého obsahu s tím, že správní orgán nemá oprávnění, nebo dokonce povinnost podsouvat podateli něco, co jeho podání vůbec neobsahuje, ať už by to bylo v jeho prospěch či nikoliv (k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 141/2013-28, ze dne 27. 11. 2013). Stěžovatel ani prvoinstančně rozhodující orgán tudíž neměl vůbec oprávnění k tomu, aby žádost žalobců ze dne 3. 10. 2018 posoudil jakkoli jinak, než právě jako žádost o obnovu řízení dle § 100 správního řádu. Z celkového obsahu tohoto podání (ani z úkonů na něj navazujících) totiž nevyplývaly žádné sebemenší pochybnosti o tom, čeho chtěli žalobci (nadto zastoupeni právním zástupcem) dosáhnout a jaký si k tomu zvolili procesní nástroj.

[12] Stěžovatel má za to, že bylo možné vyřídit žádost žalobců ze dne 3. 10. 2018 zvoleným procesním postupem, tj. jejím zamítnutím dle § 100 odst. 6 správního řádu. Pokud žádost o obnovu řízení podá někdo jiný než účastník řízení, o jehož obnovu je žádáno, není tím dotčena právní moc původního správního rozhodnutí a tato podmínka využití procesního institutu obnovy řízení tudíž zůstává naplněna. Pokud je skutečnost, že žadatel nebyl účastníkem původního řízení, zcela zjevná, je na místě zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť by šlo o žádost „zjevně právně nepřipustnou“. Jestliže však tato skutečnost musí být předmětem bližšího zkoumání, je namíste postupovat dle § 100 odst. 6 správního řádu a žádost zamítnout. Tak tomu bylo i v nyní projednávaném případě. Správnost tohoto postupu dle stěžovatele potvrzuje i závěr č. 91 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010, veřejně přístupný na oficiálních internetových stránkách Ministerstva vnitra. Zde je výslovně uvedeno: *„Dojde-li správnímu orgánu podání označené jako žádost o obnovu řízení, které vůči němu učinila osoba, která zjevně není účastníkem původního řízení a zjevně není ani jeho právním nástupcem, je možné řízení o obnově zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť se jedná o zjevně právně nepřipustnou žádost. Pokud by uvedená skutečnost nebyla již z podání zcela nepochybná, správní orgán žádost zamítne podle § 100 odst. 6 správního řádu....“* Stejně tak viz komentářová literatura - VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha: BOVA POLYGON, 2012. (str. 867).

[13] Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že zvolený procesní postup při vyřízení žádosti o obnovu řízení, kterou podala osoba, jež nebyla účastníkem řízení, o jehož obnovu je žádáno, byl již v minulosti (v jiné věci) samotným Krajským soudem v Ústí nad Labem aprobován; rozsudkem tohoto soudu č. j. 15 A 243/2017-56, ze dne 20. 2. 2019, byla zamítnuta žaloba ve věci rozhodnutí stavebního úřadu, jenž zamítl žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 správního řádu z důvodu, že tuto nepodal účastník řízení. Krajský soud v tomto případě přezkoumal věcnou správnost úvahy správních orgánů, že podatel nebyl účastníkem řízení, a následně dospěl k závěru, že správní orgány postupovaly správně, když žádost podatele zamítly podle § 100 odst. 6 správního řádu. V tomto případě tedy krajský

pokračování

soud vůbec (a nad rámec žalobních bodů) nerozporoval, že by správní orgány nezvolily správný procesní postup. Uvedený rozsudek byl nadto přezkoumán rovněž i Nejvyšším správním soudem (č. j. 2 As 90/2019-34, ze dne 25. 2. 2021) a posléze i Ústavním soudem (sp. zn. 111.ÚS 1079/21, ze dne 18. 5. 2021). Ani v těchto rozhodnutích vyšších soudních instancí nebyl zvolený procesní postup správních orgánů jakkoli zpochybněn. Stěžovatel je tudíž toho názoru, že z tohoto důvodu nemůže jít ani v projednávaném případě o takovou (krajským soudem tvrzenou) „vadu“, kterou by měl nyní krajský soud řešit zcela mimo rámec žalobního návrhu.

[14] Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle názoru stěžovatele se totiž krajský soud měl zabývat tím, zda žalobci byli nebo nebyli účastníky předmětného správního řízení. Krajský soud se oproti tomu fakticky omezil pouze na citaci jednoho z rozsudků Nejvyššího správního soudu a následný závěr, že stěžovatel zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jakkoli stěžovatel setrvává na svém přesvědčení, že vyřízení žádosti žalobců ze dne 3. 10. 2018 bylo správně učiněno v režimu obnovy řízení, tak pouze z procesní opatrnosti uvádí, že i pokud by krajským soudem zjištěná „vada“ byla skutečně vadou, nemusela by tato vždy bezpodmínečně vést ke zrušení výsledného rozhodnutí správního orgánu. Jestliže by se totiž krajský soud věcně zabýval otázkou účastenství žalobců v řízení, o jehož obnovu požádali, a dospěl k závěru, že žalobci postavení účastníků neměli, nebylo by vůbec důvodné rozhodnutí správních orgánů rušit. Ve svých důsledcích je totiž pro žalobce nerozhodné, zda je zamítnuta jejich žádost o obnovu řízení, nebo zda je zamítnuto jejich „odvolání“ pro nepřípustnost. Možnosti obrany proti oběma výsledkům jsou totožné a není zde tedy žádný reálný rozdíl v dopadu do práv žalobců. Pouze v případě, že by se krajský soud spornou otázkou účastenství žalobců zabýval a dospěl k závěru, že tito měli být účastníky řízení, o jehož obnovu požádali, pak by teoreticky bylo možné uvažovat o tom, že by krajským soudem tvrzená vada v procesním postupu správních orgánů měla dopady do práv žalobců. V takovém případě by byl samozřejmě rozdíl mezi rozsahem námitek, které by mohli žalobci uplatňovat v rámci obnovy řízení a těmi, které by mohli uplatňovat v pravomocně neukončeném správním řízení (resp. v řízení, které bylo „chybně“ považováno za pravomocně ukončené).

[15] Žalobci ve vyjádření vyslovili souhlas s napadeným rozsudkem a navrhli kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Poznávají, že pokud stěžovatel upozorňuje na konstatování soudu, že neshledal žádné nedostatky, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, toto konstatování se vztahuje toliko k vadám napadeného rozhodnutí, nikoli k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Dále upozorňují na nevysvětlitelné a svévolné odepírání práv a zhoršení kvality života nejen žalobců ale i dalších osob, které v okolí stavby mají bydliště.

[16] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně přihlížel k tomu, zda netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat namítanou vadou řízení před krajským soudem, tedy tím, zda a kdy je soud oprávněn meze vytýčené žalobou překročit. Výslovnou výjimku obsahuje soudní řád správní pouze v § 76 odst. 2, podle něhož soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. V dané věci je otázkou, zda takovou výjimku z dispoziční zásady zakládá i § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, ve vztahu k vadám řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. dovodil, že svojí povahou se jedná o otázku nezákonnosti, k níž je soud oprávněn přihlídnout pouze na základě námitky žalobce. Konstatoval zde mimo jiné: *„Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není. Na tom nic nemění ani ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. dávající možnost zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání. Pojem „vyjít najevo“ je totiž třeba rovněž vykládat ve vztahu k dispoziční zásadě - tedy, že vyjít najevo mohou jen skutečnosti, které nemohly být obsahem žaloby - k tomu lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92, podle něhož zásada koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přihlídnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní.“*

[20] Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídít jednání, a to proto, že by to bylo nadbytečné a neekonomické, neboť soudu je ze spisu či z rozhodnutí dostatečně zřejmé, že procesní postup či rozhodnutí jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno. Neznamená to ovšem, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. totiž není výjimkou z dispoziční zásady. Rozšířený senát k tomu v citovaném usnesení uvedl: *„Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“* Výklad v tomto usnesení provedený tedy není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek.

[21] Na tyto závěry navázal dále rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, v němž obecně ve vztahu ke všem vadám řízení potvrdil, že soud je oprávněn (a povinen) přihlídnout k nim z úřední povinnosti pouze

pokračování

tehdy, pakliže brání soudnímu přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. Vysvětlil zde rovněž, že § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídít jednání; důvodem je nadbytečnost a neekonomičnost jednání, neboť ze spisu či z rozhodnutí je dostatečně zřejmé, že procesní postup či rozhodnutí správního orgánu jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno. Zdůraznil současně, že to však neznamená, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky, neboť § 76 odst. 1 s. ř. s. není výjimkou z dispoziční zásady.

[22] Určující pro rozsah soudního přezkumu je tedy, až na výjimky, které je třeba vykládat restriktivně, řádná žaloba. V jejích mezích soud zkoumá napadené rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), pokud namítanou nezákonnost či vady řízení zjistí, zruší napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle odst. 4 téhož ustanovení věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému. K požadavku na kvalitu žalobních bodů se vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. srpna 2010, č. j. 4 As 3/2008-78: *„Uvedení žalobních bodů je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným - nicméně srozumitelným a jednoznačným - vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“*

[23] V projednávané věci žalobci v žalobě zcela jasně vymezili rozsah soudního přezkumu jednoznačně formulovanými žalobními body; namítali nesprávné posouzení právní otázky týkající se vymezení postavení účastníků správního řízení; tvrdili přitom, z jakých důvodů mají za to, že jim postavení účastníků řízení náleželo. Rozsah soudního přezkumu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. byl tedy určen; krajský soud přezkoumával rozhodnutí žalovaného, kterým byl zamítnut návrh na obnovu řízení z důvodu, že žalobci nebyli účastníky předchozího řízení, bylo tedy na místě zabývat se tím, zda otázka účastenství byla posouzena žalovaným správně.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že § 75 odst. 2 s. ř. s. nepředpokládá žádnou výjimku z dispoziční zásady. Bylo na žalobcích, aby v zákonné lhůtě soustředili důvody, v jejichž mezích mělo být správní rozhodnutí soudem přezkoumáno; to ostatně dostatečně jasně učinili. Soudní přezkum není a ani nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující pro soudní přezkum je rozsah žalobních bodů. Výslovná výjimka je obsažena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle ní soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Další, judikaturou dotvořené výjimky, vyplývají z povahy věci. Postup z moci úřední přichází v úvahu u většiny vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to za podmínky, že nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, část VI., resp. usnesení téhož senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, bod 15); příkladem by mohl být rozpor výroku a odůvodnění rozhodnutí nebo naprostá nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 16/2010-105, body 28 a 29). Povinnost přezkumu ex offio v rámci soudního přezkumu nad rámec § 75 odst. 2 s. ř. s. dovodil rovněž Ústavní soud v případě prekluze práva či absolutní neplatnosti smlouvy (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, ze

dne 6. 5. 2009, sp. zn. I ÚS 1419/07, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08).

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že byt se lze setkat v judikatuře jednotlivých senátů s některými dílčími odchylkami, závěry rozšířeného senátu NSS jsou nadále platné (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48). Vykročení z limitů přezkumu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. je závažnou procesní vadou, pro kterou je na místě rozsudek krajského soudu zrušit, neboť je naplněn důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; k této vadě je přitom povinen NSS dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet i bez námítky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48).

[26] Nejvyšší správní soud považuje za příléhavý okolnostem projednávané věci rozsudek ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39: *„Zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo.“* Nic z uvedeného krajský soud do svých úvah nepromítl.

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že výše uvedené pochybení krajského soudu, které by již samo o sobě postačovalo ke zrušení rozsudku, mu nebrání posoudit právní závěr, k němuž krajský soud dospěl stran procesního postupu žalovaného (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), který vzal za vadný, pročez rozhodnutí stěžovatele zrušil.

[28] Předně je třeba uvést, že rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48, na který krajský soud odkázal a jehož závěr bez dalšího převzal, byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118. V něm byla řešena otázka, zda tzv. opravný prostředek podaný opomenutým účastníkem správního řízení (tím, se kterým mělo být jednáno jako s účastníkem, ale nebylo), který se dozví o „pravomocném“ správním rozhodnutí, které zasahuje do jeho právní sféry, ale nebylo mu doručeno, má být považován za odvolání dle § 54 odst. 3 správního řádu nebo za návrh na obnovu řízení dle § 63 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Rozšířený senát v bodě 31 zdůraznil, že mimo jiné především - a to jako otázku předběžnou, od níž se musí odvinout všechny další úvahy - bylo nutno posoudit, zda stěžovatel se stal nebo nestal účastníkem řízení o povolení stavby; od jejího zodpovězení se totiž pak nutně odvíjejí úvahy o tom, jaké procesní prostředky k nápravě tu v jednom nebo ve druhém případě byly dány, resp. zda mohly nebo nemohly být využity.

[29] Rozšířený senát v bodě 54, resp. 55 uvedl: *„Konečně za čtvrté rozšířený senát zkoumal případy, kdy opomenutý účastník vystoupí poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a účastenství současně správní orgán popírá. Připomenout třeba, že popření účastenství – aby tu byl skutečný spor a měly se od čeho odvíjet žalobní lhůty – se musí nejprve stát procesně účinným způsobem, například zamítnutím odvolání pro nepřipustnost (§ 60 spr. ř. z r. 1967, § 92 odst. 1 spr. ř. z r. 2004), nebo zamítnutím návrhu na obnovu řízení proto, že ten, kdo návrh podal, není účastníkem řízení [návrh na obnovu řízení může podat toliko účastník (§ 62 spr. ř. z r. 1967, resp. § 100 spr. ř. z r. 2004)]. Je pak na opomenutém účastníkovi, aby napadl takové zamítavé rozhodnutí včas žalobou na soudě (§ 65 s. ř. s.). Soud poté – řídě se obdobnými úvahami*

pokračování

*jako správní orgán v postupu podle bodu třetího – vyšetří jako otázku předběžnou, zda tu jde nebo nejde o opomenutého účastníka. Není-li žalobce opomenutým účastníkem, soud žalobu bez dalšího zamítne.“ V bodě 62 rozšířený senát k dané konkrétní věci uvedl: „V rozporu s logikou (a textem zákona) pak ale správní orgány projednaly jeho návrh na obnovu řízení stejně tak, jako by Otakar Hlava st. účastníkem řízení byl: návrh na obnovu řízení může totiž podat podle zákona jen účastník řízení; není - li návrhovatel obnovy účastníkem původního řízení, nemůže se samozřejmě domáhat obnovy a jeho návrh musí být zamítnut, nikoli však pro marné proběhnutí lhůty, ale právě proto, že návrh podává někdo, kdo tak učinit nemůže. To je jen logické, protože domáhá-li se obnovy neúčastník řízení, byť v dosud otevřené lhůtě subjektivní a objektivní, jeho návrh musí být zamítnut, aniž by se běh lhůty vůbec zkoumal.“*

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že názor krajského soudu, že návrh na obnovu řízení, který žalobci, jakožto tvrzení opomenutí účastníci řízení podali, bylo třeba bez dalšího posoudit jakožto odvolání, nelze akceptovat; tyto závěry krajského soudu nadto nemají oporu ve výše uvedené ani v další judikatuře (viz např. rozsudek NSS ze dne č. j. 2 As 90/2019-34, ze dne 25. 2. 2021; krajský soud se rovněž odchýlil od judikatury vlastní, aniž by svůj odlišný pohled na věc zdůvodnil – viz rozsudek č. j. 15 A 243/2017-56, ze dne 20. 2. 2019). Nejvyšší správní soud podotýká, že rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je potud nežádoucí, pokud se ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006-51).

[31] Žalobci dne 10. 2018 podali zcela jasné podání - žádost o obnovu řízení, v němž byla povolena stavba mycí linky. V žádosti předně namítali, že v řízení o povolení stavby byli zcela opomenuti jako účastníci řízení, a tím jim nebylo umožněno uplatňovat jejich námitky a připomínky k realizaci stavby; v důsledku toho došlo k omezení jejich vlastnických práv, výrazně se omezil komfort jejich bydlení a též došlo k znehodnocení ceny jejich nemovitosti. Shodně žalobci argumentovali i ve svém podání (doplnění žádosti) ze dne 31. 10. 2018; zdůraznili v něm, že správní orgán I. stupně je v rámci stavebního řízení o žádosti o vydání stavebního povolení a rozhodnutí o umístění stavby mycích boxů v Litvínově opomněl jako osoby rozhodnutím správního orgánu přímo dotčené přibrat jako účastníky řízení, čímž je omezil na jejich právech, které zákon účastníkům stavebního řízení přiznává. Vzhledem k situaci způsobené provozem mycích boxů žádali obnovu stavebního řízení. O podané žádosti rozhodl správní orgán I. stupně dne 30. 11. 2018 tak, že řízení o žádosti o obnovu řízení podle § 66 odst. c) správního řádu zastavil, neboť měl za to, že žádost byla podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť žalobci nebyli účastníky řízení o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení.

[32] Pokud žádost o obnovu řízení podá někdo jiný než účastník řízení, o jehož obnovu je žádáno, není tím dotčena právní moc původního správního rozhodnutí a tato podmínka využití procesního institutu obnovy řízení tudíž zůstává naplněna. Pokud je skutečnost, že žadatel nebyl účastníkem původního řízení, zcela zjevná, je na místě zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu; jestliže otázka samotného účastenství není zcela jednoznačná a je třeba dalšího zkoumání, je (je-li účastenství vyloučeno), na místě takovou žádost zamítnout dle § 100 odst. 6 správního řádu. V odůvodnění zamítavého

rozhodnutí je pak a priori třeba odůvodnit, proč žadateli postavení účastníka řízení nesvědčilo.

[33] V projednávané věci stěžovatel dospěl ke shodnému závěru jako správní orgán v I. stupni, který podrobně zdůvodnil, proč žalobci účastníky řízení nebyli. Žalovaný se zabýval tím, kdo je účastníkem řízení, zkoumal, zda jimi žalobci být měli či nikoli; neshledal postup stavebního úřadu při vymezení okruhu účastníků řízení chybným; reagoval na jednotlivé výtky, které žalobci vznesli, konstatoval, že stavební úřad vycházel z odstupových vzdáleností, z místních poměrů dané lokality, ze závazných stanovisek dotčených orgánů a z platné územně plánovací dokumentace; poukázal na to, že mezi pozemkem dotčeným stavbou a pozemkem ve vlastnictví žalobců se nacházejí dva ploty, které jsou od sebe odděleny veřejným chodníkem a částečně zatrubněným betonovým korytem potoka; k námitce, že stavba převyšuje oplocení cca o 1 m, stěžovatel poukázal na závazná stanoviska jednotlivých dotčených orgánů na úseku ochrany veřejného zdraví, ochrany životního prostředí, ochrany vod a ochrany zemědělského půdního fondu, přičemž z žádného nevyplývá hodnocení stavby jako problematické s negativními účinky na okolní prostředí; dále poukázal na to, že se stavební úřad zabýval rovněž otázkou hlukové zátěže na okolí, poukázal na protokol o autorizovaném měření hluku, provedená měření - mimo jiné i před oplocením rodinného domu na ulici B. ve vlastnictví žalobců, přičemž nebylo zjištěno překročení hluku; stěžovatel též konstatoval, že se stavební úřad dostatečně vypořádal s námitkou směřující k případným emisím v podobě aerosolů; k doložené nahrávce žalobců uvedl, že tato nedokazuje, že by aerosoly způsobené provozem myčky vnikaly na pozemek žalobců; stavební úřad přezkoumal rovněž možné emise provozovny a dospěl k tomu, že světelné poměry v dotčené lokalitě nebudou realizovanou stavbou významně změněny. Žalovaný rovněž potvrdil, že stavební úřad vycházel z platného územního plánu, stavba se nenachází v ploše bydlení čistého, ale v ploše určené k využití k bydlení, v níž je možné umísťovat provozovny živnostenského charakteru za předpokladu, že vznikající emise nesmí překročit limitní hodnoty stanovené obecně závaznými předpisy; konstatoval, že pozemek a rodinný dům žalobců nebudou umístěním ani provozováním stavby negativně ovlivněny tak, že by byli omezeni v užívání.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že po obsahové stránce je celé rozhodnutí o návrhu na obnovu řízení koncipováno tak, že správní orgán účastenství nepřiznal, odůvodnění se vypořádává s jednotlivými námitkami. Vadu shledal stěžovatel pouze v tom, že prvostupňový orgán řízení zastavil, namísto toho, aby poté, kdy se věcně postavením žalobců zabýval, tedy zjišťoval, zda mají či nemají postavení účastníků řízení, návrh zamítl; s meritorním posouzením otázky účastenství se stěžovatel ztotožnil.

[35] Dle Nejvyššího správního soudu stěžovatel přípustným způsobem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu vadu prvostupňového rozhodnutí napravil. Pouhou změnou způsobu rozhodnutí nemohla být práva žalobců dotčena, ostatně žalobci ani netvrdí, v čem byla dotčena, pouze své zkrácení na právech konstatují. Konstatoval-li stěžovatel, že za situace, kdy odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu je dostatečně podloženo, by zrušení rozhodnutí stavebního úřadu vedlo pouze k vydání totožného rozhodnutí, což není účelné ani hospodárné, nelze v tom shledávat nepřípustné předjímání rozhodnutí ani porušení práva na spravedlivý proces; o žádosti žalobců bylo meritorně rozhodnuto, přičemž jejich

pokračování

námítky, které uplatnili, byly vypořádány přezkoumatelným způsobem, a to ve dvou instancích.

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že bylo na místě, aby krajský soud úvahy stran sporné otázky účastenství a závěry stěžovatele v napadeném rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních námitek přezkoumal *in meritum*. Svým postupem totiž krajský soud neposkytl žalobcům účinnou soudní ochranu, ale naopak, nevyhověl dosud marné snaze žalobců domoci se rozhodnutí o sporné otázce, tedy, zda byli, či nebyli účastníky řízení. Jelikož se krajský soud odmítl otázkou účastenství žalobců zabývat, nemohou být nyní jeho rozsudkem uspokojeni ani samotní žalobci. Jejich postavení zůstává nadále nejisté a správní orgány byly instruovány toliko k tomu, aby k vyřízení žádosti žalobců ze dne 3. 10. 2018 použily jiný procesní nástroj.

[37] Z judikatury vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost mimo jiné též tehdy, pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat. To nastalo i v daném případě. Krajský soud, aniž by přezkoumal zásadní otázku *sine qua non*, tedy si ujasnil, zda byla otázka účastenství žalobců posouzena na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a v souladu se zákonem, pouze stěžovatele zavázal k jejímu (opětovnému) posouzení, aniž by stávající posouzení jakkoli hodnotil, cestou jiného opravného prostředku. Takovýto postup krajského soudu v dané věci je třeba označit za formalistický a neúčelný a je třeba jej odmítnout.

[38] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž 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.

V Brně dne 2. srpna 2023

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně

senátu