



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobců: **a) Ing. R. Č. a b) Ing. J. Č.**, obou zastoupených advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. M. B. a II) Ing. P. B.**, obou zastoupených advokátem JUDr. Václavem Brettingerem, Jungmannova 31, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 23. 8. 2019, čj. MHMP 1712627/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2022, čj. 3 A 166/2019-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 12 730 Kč do rukou advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Spor je o obnovu řízení a vede se už více než 18 let. Ve věci bylo vydáno mnoho rozhodnutí; správní orgány v nich leckdy zaměňovaly podmínky obnovy s podmínkami přípustnosti žádosti o obnovu – a proporcionalitu obnovy zkoumaly, aniž se zabývaly její důvodností. Proto NSS souhlasí s městským soudem, že o obnově řízení je třeba znovu rozhodnout, a odvolacímu správnímu orgánu podrobně popisuje, jak při rozhodování postupovat. Kromě toho, co je v řízení o povolení obnovy potřeba zkoumat obecně, rozsudek vysvětluje, čím se má odvolací správní orgán zabývat v tomto konkrétním případě. Ten se týká řízení o umístění a povolení stavby, ve kterém stavebník předložil projektovou dokumentaci s nepravdivými údaji.

1. Popis věci

[2] Dům žalobců sousedí s domem osob zúčastněných na řízení; mezi pozemky, na nichž jsou domy vybudovány, vede úzká cesta pro pěší. Oba domy jsou krajní v odlišné řadě rodinných domů. Jedna řada téměř navazuje na druhou; mezi domy žalobců a osob zúčastněných na řízení je asi desetimetrová proluka, z krajů vyplněná zahradami obou domů a vprostřed zmíněnou pěšinou. Dům žalobců byl vybudován v 90. letech. Tehdy měl být posledním domem v řadě, sousední plocha měla zůstat nezastavěná, proto byl vzhled domu během stavebního řízení změněn tak, že k této sousední ploše směřují okna i balkony domu.

[3] V roce 2004 požádal stavebník (obchodní společnost) o umístění a povolení staveb sedmi řadových domů. Stavební úřad (Úřad městské části Praha 12) jednal s žalobci jako s účastníky řízení jen v řízení týkajícím se krajního řadového domu, domu č. 7 (*nyní vlastněného osobami zúčastněnými*). Žalobci při ústním jednání namítli, že měli být účastníky ve všech řízeních a že řadové domy nepřípustně zastiňují jejich stavbu a pozemek. V pozdějším písemném sdělení však žalobci vzali všechny vznesené námitky zpět (v důsledku dohody se stavebníkem, že jim odprodá část pozemku, kterou žalobci dlouhodobě užívali). V dubnu 2005 stavební úřad všechny stavby řadových domů umístil a povolil. Rozhodnutí stavebního úřadu nikdo nenapadl odvoláním.

[4] Žalobkyně napadla už pravomocná rozhodnutí o umístění a povolení staveb až později, a to podnětem k zahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení bylo zahájeno a všechna přezkoumávaná rozhodnutí v něm byla zrušena pro rozpor s územně plánovací dokumentací. Ministerstvo pro místní rozvoj však při projednávání stavebníkova odvolání dospělo k závěru, že šest ze sedmi staveb je ve značném stupni rozestavěnosti a újma, která by vznikla stavebníkovi zrušením pravomocných rozhodnutí stavebního úřadu, by byla v hrubém nepoměru k újmě, která těmito rozhodnutími vznikla veřejnému zájmu. Ministerstvo proto zrušilo rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, která žalobkyni prospívala, a přezkumné řízení současně zastavilo. Městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí ministerstva jako nepřípustnou a NSS s jeho postupem tehdy souhlasil (rozsudek ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 As 25/2008-81).

[5] Žalobkyně se také snažila dosáhnout obnovy společného stavebního a územního řízení ve vztahu k (dodnes nepostavenému) domu č. 1 a (stojícím) domům č. 2 až 6. Její žádosti o obnovu řízení však stavební úřad zamítl a žalobkyně neuspěla ani s odvoláními, správními žalobami a kasačními stížnostmi (rozsudky NSS ze dne 14. 6. 2018, čj. 7 As 193/2017-24, a ze dne 15. 3. 2021, čj. 4 As 280/2018-57).

pokračování

[6] Ve vztahu k domu č. 7 (postavenému na téměř mezujícím pozemku) podali návrh na obnovu řízení (*tak zněla terminologie starého správního řádu; nový správní řád označuje návrh, jímž se zahajuje řízení, jako „žádost“*) oba žalobci, a to v září 2005. Tvrdili, že stavba byla umístěna a povolena na základě nepravdivé projektové dokumentace a že územní plán pro funkční plochu, jíž je zastavovaný pozemek součástí, stanovil takový kód míry využití území, který umístění a povolení dalších staveb v podstatě vyloučil (s ohledem na koeficienty podlažní plochy a zeleně). O nepravdivosti dokumentace se žalobci údajně dozvěděli v srpnu 2005 (poté, co si prostudovali první strany *všech* stavebních povolení), tedy až ve chvíli, kdy jim uplynula lhůta k podání odvolání.

[7] V důsledku opakovaných zásahů magistrátu a městského soudu rozhodoval stavební úřad ve věci obnovy řízení celkem *sedmkrát* (řešily se i námitky podjatosti a nečinnost stavebního úřadu). Posledním (sedmým) rozhodnutím z dubna 2019 byla žádost o obnovu řízení zamítnuta z důvodu podle § 100 odst. 5 správního řádu (nenaplnění 4. podmínky obnovy řízení, k jednotlivým podmínkám viz bod [17] níže). Magistrát toto rozhodnutí potvrdil; kromě nenaplnění 4. podmínky obnovy řízení shledal také nenaplnění některých podmínek podle § 100 odst. 1 správního řádu, konkrétně 2. a 3. podmínky.

[8] Městský soud ovšem rozhodnutí magistrátu zrušil, protože magistrát neodůvodnil nenaplnění 2. a 3. podmínky dostatečně. Konkrétně magistrát řádně nevysvětlil svůj závěr, že žalobci mohli a měli vědět o „nesouladu koeficientů“ už v původním řízení. Závěr stavebního úřadu byl přitom odlišný: po žalobcích by podle něj nebylo spravedlivé požadovat, aby ověřovali údaje v předložené projektové dokumentaci a kontrolovali výpočet koeficientů. Odklon od závěrů stavebního úřadu magistrát neobjasnil. Magistrát měl dále podrobněji vysvětlit i to, proč by nově zjištěné skutečnosti neodůvodňovaly jiné řešení sporné otázky, tedy (ne)umístění a (ne)povolení stavby domu č. 7; konkrétně měl uvést, o jakou úpravu územního plánu se při vyslovení tohoto závěru opíral. Tím, že naplnění jednotlivých podmínek obnovy řízení posoudil nedostatečně, nerespektoval magistrát závazný právní názor městského soudu vyslovený v rozsudku ze dne 27. 5. 2016, čj. 9 A 21/2013-39 (*vydaném po šestém rozhodnutí stavebního úřadu*). Konečně magistrát podle městského soudu chybně zvažoval hledisko ochrany dobré víry současných vlastníků domu č. 7 (tedy 4. podmínku). To je třeba zvažovat teprve tehdy, pokud jsou naplněny ostatní (tři) podmínky obnovy řízení.

2. Kasační řízení

[9] Proti rozsudku městského soudu podal magistrát kasační stížnost. Tvrdí, že ve svém rozhodnutí zhodnotil všechny podmínky obnovy řízení. Přitom i nesplnění jedné z podmínek zakládá důvod pro nepovolení obnovy. Magistrát je přesvědčen, že otázka (ne)umístění a (ne)povolení stavby domu č. 7 by nemohla být (vzhledem k souladu stavby se současným územním plánem) řešena jinak; jedna z podmínek povolení obnovy řízení tak jistě není dána. Je tedy nadbytečné doplňovat odůvodnění o úvahu, zda (ne)byla naplněna další podmínka. Magistrát zdůrazňuje, že obnova řízení by zásadně zasáhla do práv současných vlastníků domu č. 7 (odkazuje k tomu na rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79, a ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007-54).

[10] Žalobci ve svých vyjádřeních uvedli, že magistrát nezkoumal dostatečně soulad stavby s aktuální územně plánovací dokumentací. Vycházel totiž z toho, kolik zeleně na plochu lze teoreticky umístit, aniž si zjistil skutečný stav věci, tedy jak velké plochy jsou zastavěné či zpevněné. Stejně tak hrubou podlažní plochu odhadoval jen odměřením z mapy, místo aby ji ověřil v dokumentaci stavby či měřením na místě. Magistrát navíc tuto otázku (nezměnitelnost rozhodnutí v obnoveném řízení) posuzoval jako první; stavební úřad takto neuvažoval, a žalobci tak tvrdí porušení dvojinstančnosti správního řízení. Konečně změna kódu míry využití území (zvyšující maximální koeficient podlažní plochy a snižující minimální koeficient zeleně) nebyla schválena zastupitelstvem, a je proto nicotná. Podle žalobců nebyl stavebník v dobré víře a současní vlastníci domu č. 7 nebyli účastníky původního řízení, proto při rozhodování o obnově řízení nelze k jejich dobré víře přihlížet. Navíc zájmy vlastníků domu č. 7 nelze nadřazovat veřejnému zájmu, jemuž vznikla újma zastavováním území nad stanovenou únosnou mírou.

[11] Vlastníci domu č. 7 (osoby zúčastněné) ve svých vyjádřeních zdůraznili, že tehdy již řádně zkolaudovaný a do katastru nemovitostí zapsaný dům kupovali od stavebníka v dobré víře. Upozornili, že jakékoli nové správní rozhodnutí ve věci bude mít jen akademickou povahu a bude nevykonatelné. Na to žalobci reagovali tvrzením, že výsledek obnoveného řízení není možné předjímat, a nelze jej tedy dopředu hodnotit jako akademický. Stavebník podle žalobců nemohl být v dobré víře a řízení o odstranění stavby lze vést i navzdory pravomocnému kolaudačnímu souhlasu (rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, čj. 3 As 11/2007-92). V dobré víře nemohli být ani současní vlastníci domu č. 7, protože je žalobci o svých výhradách vůči stavbě informovali ještě předtím, než dům koupili.

[12] Při předběžném prostudování věci NSS zjistil, že správní orgány rozhodovaly o žádosti o obnovu podle aktuálního správního řádu, ačkoli byla podána ještě před jeho účinností. NSS považoval za potřebné vyjasnit, podle jaké právní úpravy se mělo ve věci rozhodovat (starý a nový správní řád se liší v tom, zda omezují povolení obnovy lhůtou), a dal účastníkům řízení (a osobám zúčastněným) možnost, aby se k této otázce vyjádřili. Magistrát si přechodná ustanovení vyložil tak, že poté, co ve věci rozhodl městský soud, má postupovat podle nového (aktuálního) správního řádu. Žalobci k tomu uvedli, že pro určení použitelného předpisu není rozhodné, kdy bylo řízení zahájeno, ale kdy bylo v důsledku rušícího rozsudku „znovu otevřeno“ (rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 As 87/2010-108). O obnově bylo poprvé pravomocně rozhodnuto v roce 2007, městský soud v roce 2009 toto rozhodnutí zrušil, magistrát a stavební úřad poté správně postupovaly podle nového správního řádu.

3. Právní hodnocení

[13] NSS věc neposuzoval podle starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), ačkoli žalobci podali původní návrh na obnovu společného územního a stavebního řízení ještě za jeho účinnosti (v září 2005). Dospěl totiž už dříve (ve věci 1 As 87/2010, na niž odkázali žalobci) k závěru, že po rušícím rozsudku vydaném za účinnosti nového správního řádu nelze postupovat podle starého správního řádu. Právě takový rozsudek byl v projednávané věci vydán (za účinnosti nového správního řádu zrušil městský soud rozhodnutí magistrátu dokonce třikrát), proto je pro ni rozhodná úprava obnovy řízení v aktuálním správním řádu (zákoně č. 500/2004 Sb.).

pokračování

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Magistrát usiluje o zrušení rozsudku městského soudu v přesvědčení, že řízení, ve kterém bylo vydáno společné povolení pro dům č. 7, nemůže být obnoveno. Městský soud opak netvrdí, trvá jen (znovu, stejně jako v předchozím řízení v této věci – 9 A 21/2013) na tom, aby magistrát svůj závěr náležitě odůvodnil, a to ve vztahu k jednotlivým podmínkám obnovy řízení. O obnově řízení se rozhoduje už 18 let; osoby zúčastněné v domě č. 7 více než 16 let bydlí, aniž mají jistotu, že nebude zpochybněna oprávněnost jeho stavby. Za těchto okolností považuje NSS za potřebné vyjádřit se k jednotlivým podmínkám obnovy řízení, byť to městský soud správně neučinil, pokud rozhodnutí magistrátu ruší (znovu) pro nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, čj. 4 As 328/2018-32, bod 33). Přesněji řečeno, NSS nemíní sám posuzovat, zda má být řízení obnoveno: smyslem jeho podrobných úvah vztahujících se k jednotlivým podmínkám obnovy řízení je ukázat magistrátu cestu, kterou je třeba se vydat při novém rozhodování.

[16] Byť NSS považuje některé závěry městského soudu za nepřesné, souhlasí s ním v tom, že rozhodnutí magistrátu je nedostatečně odůvodněné a že je třeba ho zrušit; kasační zásah NSS tak není namístě. Namístě však je, aby NSS argumentaci městského soudu doplnil (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, bod 71) a zajistil tak, že magistrát nebude nadále tápat a o obnově řízení rozhodne tentokrát už přesvědčivě.

3.1 Jak postupovat při posuzování žádosti o obnovu řízení

[17] Postup při posuzování žádosti o obnovu řízení, která je odůvodněna skutečnostmi podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu (tj. nejde o situaci, kdy by bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v původním řízení), lze rozdělit do těchto kroků.

- **1. krok – posouzení přípustnosti žádosti o obnovu** (§ 100 odst. 1 a 2 správního řádu): Obnovy řízení se může *ve stanovené lhůtě domáhat účastník správního řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím ve věci, který nemohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.*
- **2. krok – posouzení důvodů obnovy** (§ 100 odst. 1 správního řádu): Správní řízení se obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé *skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení* (1. podmínka) a které *účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit* (2. podmínka), anebo se *provedené důkazy ukázaly nepravdivými* (alternativní 1. a 2. podmínka); a tyto *skutečnosti a důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování* (3. podmínka).
- **3. krok – posouzení proporcionality** (§ 100 odst. 5 a § 94 odst. 4 správního řádu): Správní řízení se obnoví, jen jestliže *újma, která by obnovením řízení vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla původním pravomocným rozhodnutím jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu* (4. podmínka).

[18] Zatímco souslednost 1. a 2. kroku vyplývá přímo ze zákona (nelze se zabývat nepřipustnou žádostí), k souslednosti 2. a 3. kroku se ve své judikatuře vyjádřil NSS: správní orgán *poté*, co zjistí, že jsou splněny první tři podmínky pro obnovu řízení, zváží i hledisko ochrany dobré víry účastníků řízení (4. podmínku). Učiní-li tak dříve či za nenaplnění ostatních podmínek, přispívá to k nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí (rozsudek ze dne 30. 11. 2011, čj. 2 As 77/2011-70, *obiter dictum*; a už zmíněný rozsudek 4 As 328/2018, bod 38).

3.2 Přípustnost žádosti žalobců o obnovu řízení

[19] Žalobci byli účastníky řízení o umístění a povolení stavby domu č. 7; v tomto řízení bylo vydáno společné povolení, které se stalo pravomocným, aniž jej kdokoli napadl odvoláním. Tyto skutečnosti jsou nesporné.

[20] Žalobci tvrdí, že důvod obnovy nemohli uplatnit v odvolacím řízení. O nepravdivosti údajů v projektové dokumentaci se totiž dozvěděli až později, a to díky zpřístupnění informací o rozměrech ostatních domů, o nichž stavební úřad rozhodoval bez jejich účasti. *Stavební úřad* je téhož názoru. Nelze prokázat, že žalobci o nepravdivosti projektové dokumentace věděli už před uplynutím lhůty k odvolání, a nelze po nich ani požadovat, aby si sami ověřovali údaje předložené stavebníkem. *Magistrát* tuto otázku opomíjí. Podle magistrátu měli žalobci o nesouladu projektové dokumentace s územním plánem vědět. Ovšem důvodem žádosti o obnovu nebyl nesoulad pravdivých údajů s nově objeveným územním plánem (ten vedl k přezkumnému řízení), ale nepravdivost údajů v projektové dokumentaci (ostatně obnova řízení slouží k nápravě skutkových nesprávností, nikoli k zajištění zákonnosti rozhodnutí – rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS). *Městský soud* se chybně domnívá, že magistrát dospěl k opačnému závěru než stavební úřad. Tak tomu ovšem není: argumentace magistrátu se s argumentací stavebního úřadu v otázce přípustnosti žádosti nestřetává, ale zcela se s ní míjí.

[21] Situace žalobců byla v určitém ohledu netypická. Pokud by šlo o jediný dům (nikoli o řadu sedmi rodinných domů) a dodržení koeficientů zeleně a podlažní plochy se vztahovalo jen ke stavebnímu záměru (nikoli k celé funkční ploše), stavebník by v dokumentaci při výpočtu koeficientů používal jen informace, které by účastníci řízení mohli zjistit a porovnat ve spisu (rozměry plánované stavby, rozměry pozemku). Ovšem v řízení týkajícím se jen domu č. 7 používal stavebník při výpočtu koeficientů informace týkající se celé funkční plochy (kam kromě území se stávajícími řadovými domy, jejichž rozměry snad bylo možné odhadnout, spadalo i území s nově budovanými domy), a především souhrnné informace o rozměrech plánovaných řadových domů (v součtu). Žalobci tak nemohli pojmout pochybnost o správnosti těchto informací jen na základě znalosti rozměrů jednoho z domů. Pokud se o rozměrech ostatních domů žalobci dozvěděli, jak tvrdí (a to nejen oni sami, ale v některých ze svých sedmi rozhodnutí i stavební úřad), v srpnu 2005, pak důvod obnovy (nepravdivost projektové dokumentace) nemohli v odvolacím řízení uplatnit. Žádost žalobců o obnovu by za takových okolností byla včasná a celkově přípustná.

[22] NSS opakuje, že důvodem žádosti o obnovu nemohl být nesoulad společného povolení s tehdy platným územním plánem (respektive s kódem míry využití území

pokračování

stanoveným ve směrné části územního plánu). Obnova řízení slouží k nápravě skutkových, nikoli právních závěrů. Byť tedy koeficient podlažní plochy (který se z kódu míry využití území vyvozuje) už podle (tvrzeně nepravdivého) výpočtu v projektové dokumentaci převyšoval povolenou mez (povoleno 0,5; uvedeno 0,54), a žalobci tedy teoreticky mohli stavební úřad na tuto skutečnost v původním řízení upozornit, nemá to vliv na posouzení přípustnosti žádosti o obnovu řízení. Ta je totiž odůvodněna jinak: žalobci se dozvěděli o nepravdivosti předložené projektové dokumentace. Konkrétně žalobci zjistili, že je v dokumentaci především nesprávně spočtena celková zastavěná a podlažní plocha sedmi budovaných řadových domů a uvedena chybná celková rozloha funkční plochy (a vypočítaný koeficient zeleně je v důsledku toho nadhodnocen, zatímco koeficient podlažních ploch podhodnocen).

[23] Lze ještě dodat, že se NSS už zabýval podobnou situací – obnovou řízení z důvodu nově nalezených důkazů, které zpochybňovaly soulad rozhodnutí se směrnou částí územního plánu. Tehdejší žalobkyně s žádostí o obnovu předložily listiny, které byly součástí veřejné sbírky, a byly jim tedy přístupné už v původním řízení. Tvrdily, že listiny prokazují rozpor původního rozhodnutí se směrnou částí územního plánu. NSS se žalobkyň zastal: byť jim byly listiny už dříve přístupné, po žalobkyních nelze spravedlivě požadovat, aby při rozumné míře obezřetnosti věděly o jejich existenci a významnosti. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací (veřejnými zájmy) má totiž vyhodnocovat především stavební úřad (rozsudek ze dne 20. 4. 2010, čj. 2 As 22/2009-83).

[24] Na projednávanou věc dopadají tyto závěry jen omezeně (důvodem obnovy zde není nalezení nových důkazů, ale nepravdivost původních): po účastnících stavebního řízení však ani zde nelze požadovat, aby „pro jistotu“ namítali nesoulad stavby s územně plánovací dokumentací či zpochybňovali pravdivost údajů použitých pro související výpočty. A pokud je k tomu později nějaké důvody vedou, nelze jejich jednání automaticky označit za opožděné.

3.3 Důvodnost žádosti žalobců o obnovu řízení

[25] Při posuzování 1. a 2. podmínky obnovy řízení (k jednotlivým podmínkám viz bod [17] výše) postupovaly úřady různě. Podle *stavebního úřadu* žalobci v žádosti o obnovu tvrdili, že důkazy provedené v původním řízení byly nepravdivé. Je tedy třeba posoudit, zda tyto důkazy existovaly. *Magistrát* se jal zkoumat, zda jsou v žádosti uvedeny důkazy, které existovaly už v době původního řízení, ale žalobci je nemohli uplatnit. Dospěl k závěru, že žalobci neuvedli nic, co by (byť obtížně) nemohli zjistit už v původním řízení; z toho magistrát (neznámo jak) dovodil, že nepravdivé koeficienty nejsou důvodem pro obnovu řízení. Podle *městského soudu* je nesporné splnění 1. podmínky obnovy řízení, otázkou splnění další podmínky je třeba se zabývat – tedy posoudit, zda žalobci mohli uplatňované důvody obnovy vznést už v původním řízení prostřednictvím opravných prostředků.

[26] Je zřejmé, že uvedené závěry nejsou jednotné, směřují podmínky obnovy s podmínkami přípustnosti žádosti o obnovu a stojí na rozdílném pochopení obsahu žádosti žalobců. NSS tedy znovu zdůrazňuje, že důvodem žádosti o obnovu byla (resp. mohla být jen) nepravdivost projektové dokumentace, která byla podkladem původního rozhodnutí. V takové situaci je namístež zkoumat naplnění *alternativní 1. a 2. podmínky* obnovy řízení,

tedy zda důkazy uvedené v žádosti o obnovu byly v původním řízení provedeny (1. podmínka) a zda jsou nepravdivé (2. podmínka). Naopak nemístné jsou úvahy o (ne)existenci tvrzených skutečností v původním řízení a (ne)možnosti je uplatnit.

[27] Nikdo patrně nezpochybňuje, že projektová dokumentace byla jako „důkaz“ v původním řízení „provedena“, ani že byla, v rozsahu uvedených rozměrů funkční plochy a podlažní plochy budovaných domů, nepravdivá. Je-li tomu opravdu tak (což NSS *neposuzuje*), lze 1. a 2. podmínku obnovy řízení považovat za splněnou.

[28] Další, 3. podmínkou obnovy řízení je, že důkazy uvedené v žádosti (provedené v původním řízení, které se ukázaly nepravdivými) *mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování v původním řízení*. Žalobci její naplnění netvrdí, ale doufají v ně. *Stavební úřad* se k naplnění 3. podmínky vůbec nevyjadřuje. *Magistrát* má za to, že vzhledem k nynější úpravě směrné části územního plánu by otázka souladu stavby domu č. 7 s územně plánovací dokumentací nebyla řešena jinak, 3. podmínka obnovy řízení tedy naplněna není. *Městský soud* nabádá magistrát, aby svůj závěr opřel o konkrétní úpravu územního plánu (což ovšem magistrát v rozhodnutí činí) a aby v tomto směru doplnil spis.

[29] Magistrát ve svém rozhodnutí uvádí, že podle aktuálně platného územního plánu (po změně č. 2832/00) se koeficienty počítají jen pro plochu záměru, nikoli pro celou funkční plochu; a že pro dotčenou funkční plochu (nově navíc nezahrnující původní řadové domy, ale jen část nově budovaných) byl úpravou územního plánu č. U 0689/2008 stanoven vyšší kód míry využití území, který umožňuje její hustší zastavění. Dále vypočítává, že s ohledem na velikost nezastavěné části pozemku na něj lze umístit (nově) požadované množství zeleně, a odměřením z mapy zjišťuje, že hrubá podlažní plocha domu č. 7 nepřekračuje (nově) stanovený koeficient. Magistrát uvádí, že NSS úpravu územního plánu (č. U 0689/2008) potvrdil rozsudkem ze dne 24. 2. 2010, čj. 4 Ao 1/2010-43.

[30] NSS tehdy úpravu územního plánu nepotvrdil. Jen dospěl k závěru, že nynější žalobkyně nebyla k návrhu na zrušení úpravy věcně legitimována, protože její vlastnické právo nebylo samotnou napadenou úpravou ještě dotčeno. Tento názor však NSS později změnil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-116, bod 41 (č. 2943/2014 Sb. NSS). Podle něj lze úpravu územního plánu napadnout i samostatně (mimo konkrétní stavební či územní řízení); aktivní věcná legitimace je dána hrozbou (pravděpodobností, možností), že se plánovaný cíl uskuteční, a není rozhodné, zda se to v budoucnu skutečně stane (zda zamýšlená stavba vznikne, či nikoli). Návrh žalobkyně na zrušení úpravy č. U 0689/2008 by tedy nyní soudy věcně přezkoumaly, vzhledem k uplynutí lhůty pro podání návrhu k tomu však nemohou dostat prostor. To platí pro tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy. Pokud by však bylo obnoveno společné stavební a územní řízení vztahující se k domu č. 7, žalobci by mohli využít tzv. incidenčního přezkumu, tedy spolu s podáním případné správní žaloby proti novému rozhodnutí navrhnout zrušení úpravy územního plánu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 21).

[31] Faktem zůstává, že stavební úřad by podle této (teoreticky napadnutelné) úpravy územního plánu musel rozhodovat. Úpravu územního plánu č. U 0689/2008 totiž nelze označit za nicotnou. Žalobci tvrdili, že by tomu tak mělo být, protože o ní nerozhodovalo

pokračování

zastupitelstvo. Je pravda, že kód míry využití území, který určuje koeficienty zeleně a podlažní plochy, byl do směrné části územního plánu (pořízeného za účinnosti starého stavebního zákona z roku 1976) zařazen chybně, a nevztahuje se na něj proto výjimka z obecně platného postupu při pořizování změn územního plánu podle aktuálního stavebního zákona (o úpravě směrné části podle této výjimky rozhoduje úřad územního plánování, nikoli zastupitelstvo obce). Kód míry využití území je obecným regulativem prostorového uspořádání území, jehož vymezení je závazné, a proto ho do směrné části nelze zařadit; respektive nelze při jeho „úpravě“ (správně však *změně*) postupovat jinak než způsobem stanoveným pro měnění závazné části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2014, čj. 6 AOs 1/2013-53). Ovšem to, že úpravu č. U 0689/2008 neschválilo zastupitelstvo, nemá za následek její nicotnost, ale jenom nezákonnost (1 AOs 2/2013, bod 43). Nebude-li tato úprava zrušena, musí stavební úřad postupovat v souladu s ní.

[32] Magistrátu tedy lze přisvědčit v tom, že k jinému řešení otázky (k zjištění nesouladu stavby domu č. 7 s územně plánovací dokumentací) by stavební úřad patrně nedospěl. Stejně tak ale NSS souhlasí s městským soudem, že tento závěr by bylo vhodné přesvědčivěji odůvodnit. Zvláště pokud je pro věc správný výpočet koeficientů zásadní, nelze jej činit na základě hrubých odhadů (lépe by snad bylo postupovat v souladu s příslušnou metodikou).

[33] NSS nepovažuje za problematické, že závěr o nenaplnění 3. podmínky obnovy řízení magistrát přijal, aniž se touto otázkou ve svém (sedmém) rozhodnutí o obnově zabýval stavební úřad. Po celou dobu mnohaletého trvání řízení o povolení obnovy bylo žalobcům zřejmé, že ve věci jde o (ne)naplnění podmínek obnovy; k tomu, že v obnoveném řízení by posouzení souladu stavby domu č. 7 s územně plánovací dokumentací mělo dopadnout jinak, se také vyjadřovali (viz třeba jejich argumentaci k nicotnosti úpravy č. U 0689/2008).

3.4 Proporcionalita obnovy řízení

[34] Je-li žádost o obnovu přípustná (je-li, mimo jiné, podána účastníkem, který důvod obnovy nemohl uplatnit v odvolacím řízení) a důvodná (jsou-li naplněny první tři podmínky obnovy řízení), je dále třeba posoudit, zda újma, která by obnovou řízení vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla původním pravomocným rozhodnutím jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

[35] *Stavební úřad* při posuzování této otázky dospěl k závěru, že stavebník nabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře (měl důvodně za to, že kód míry využití území změněný na jeho žádost bude k umístění a povolení stavby stačit) a že je potřeba chránit také dobrou víru nynějších vlastníků domu č. 7 (ti totiž dům koupili už zkolaudovaný a vedený v katastru nemovitostí). Oproti tomu újma žalobců není nijak závažná, protože odstup jejich domu od domu č. 7 je dostatečný a stěny domů jsou vůči sobě protilehlé jen zčásti. K podobnému závěru dospěl i *magistrát*. Nezkoumal ovšem dobrou víru u stavebníka, protože ten mezitím zanikl (společnost už není evidována v obchodním rejstříku), ale výhradně u vlastníků domu č. 7. Ohledně újmy žalobců magistrát uvedl, že nedodržením koeficientů v území nemohli být žalobci poškozeni, protože kapacita území (jak sami tvrdí) byla vyčerpána ještě před povolením a umístěním stavby domu č. 7. Konečně *městský soud* zdůraznil, že při posuzování proporcionality obnovy řízení je třeba postupovat podle jeho

dřívějšího rozsudku (9 A 21/2013); v něm magistrátu uložil, aby se zabýval otázkou, do jaké míry se stavebník podílel na vadě rozhodnutí o umístění a povolení stavby domu č. 7.

[36] Žalobci tvrdí, že stavebník nenabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře, protože o úpravu kódu míry využití území (koeficientů) žádal na základě nepravdivých údajů (stejně projektové dokumentace, která byla později připojena k žádosti o umístění a povolení stavby). Dobrou víru současných vlastníků domu č. 7 nelze v řízení o obnově podle žalobců zkoumat, protože nebyli účastníky původního řízení; navíc o výhradách žalobců vůči stavbě domu č. 7 věděli ještě před jeho koupí. Původním rozhodnutím vznikla újma jak veřejnému zájmu (zastavením území nad únosnou míru), tak žalobcům (omezením pohody jejich bydlení).

[37] NSS nevidí důvod, proč v řízení o povolení obnovy zkoumat dobrou víru subjektu, který už zanikl. Takový subjekt totiž nemůže případná obnova řízení nijak zasáhnout: nové rozhodnutí ve věci mu nemůže založit ani odejmout žádná práva. Správní řád logicky stanoví, že je potřeba poměřovat újmu, která *by obnovou řízení vznikla* (v budoucnu), s újmou, která *vznikla původním rozhodnutím* (v minulosti). Neexistujícímu subjektu v budoucnu žádná újma vzniknout nemůže.

[38] Je ovšem třeba zjistit, zda v době rozhodování o obnově neexistuje jiná osoba, jíž by obnovou řízení újma vznikla. Není přitom podstatné, zda byla tato osoba účastníkem původního řízení nebo zda nabyla konkrétní veřejná subjektivní práva právě v něm. Smyslem § 94 odst. 4 správního řádu je totiž chránit dobrou víru jako obecný princip nejen činnosti veřejné správy, ale celého právního řádu, a vyloučit vznik nepřiměřené újmy na straně osoby, která v dobré víře jednala. To, zda se ustanovení uplatní, nemůže záviset na tom, zda určitá osoba nabyla svá práva z původního rozhodnutí, nýbrž to, zda jí (ač jednala v dobré víře) nemůže vzniknout v důsledku obnovy řízení nepřiměřená újma (rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2017, čj. 7 As 51/2016-221, bod 32).

[39] Současným vlastníků domu č. 7 by případnou obnovou řízení o jeho umístění a povolení újma bezpochyby vznikla (v obnoveném řízení by se rozhodovalo o oprávněnosti stavby, v níž více než 16 let bydlí). Otázkou tedy je, zda při koupi domu jednali v dobré víře v to, že jeho stavba byla oprávněná. Z ničeho neplyne, že tomu tak nebylo. Vlastníci domu č. 7 se spoléhali na správnost aktů veřejné moci (kolaudačního rozhodnutí, zápisu do katastru nemovitostí). Vzhledem k významnosti tohoto zdroje jejich dobré víry by ji nemohlo ohrozit ani to, pokud by jim žalobci případně sdělili své výhrady proti pravdivosti projektové dokumentace.

[40] Na druhé straně stojí újma, která rozhodnutím o umístění a povolení domu č. 7 vznikla žalobcům a veřejnému zájmu. Ve veřejném zájmu jistě není zastavovat území nad únosnou mez. Ovšem to, jaká mez je únosná, si stanovuje sama obec, jíž je území součástí. Pokud je tedy území zastavěno v mezích určených platnou územní dokumentací (k platnosti kódu míry využití území i navzdory jeho schválení chybným postupem viz bod [31] výše), lze uzavřít, že veřejný zájem v tomto směru újmu neutrpěl.

[41] Újma žalobců pak podle nich spočívá především ve snížení kvality jejich bydlení a ceny jimi vlastněné nemovitosti. S touto újmou však v podstatě vyslovili souhlas tím, že

pokračování

v řízení o umístění a povolení stavby tyto skutečnosti nenamítali (respektive své námitky v celém rozsahu vzali zpět) – tedy, zjednodušeně řečeno, neměli nic proti tomu, že vedle jejich domu bude umístěn a povolen dům č. 7.

[42] Újmou, s níž žalobci fakticky souhlas nevyslovili, by mohlo být omezení jejich případné stavební činnosti v důsledku toho, že funkční plocha byla „naplněna“ budovanými řadovými domy. Podle původního rozhodnutí založeného na tvrzeně nepravdivé dokumentaci ovšem byla funkční plocha „naplněna“ méně (koeficient zeleně byl vyšší, zatímco koeficient podlažních ploch nižší), než by tomu bylo podle pravdivých údajů. Není tedy zřejmé, proč by měla být obnova povolena, pokud tím bude způsobena újma současným vlastníkům domu č. 7 a současně to nepřispěje k nápravě újmy, která byla v původním řízení způsobena žalobcům či veřejnému zájmu.

[43] Pro úplnost se NSS vyjádří ještě k rozsudkům, které magistrát a žalobci považovali za relevantní pro projednávanou věc. U věci 8 Afs 85/2007 (citované magistrátem) NSS souvislost nevidí (týkala se povinnosti soudu přezkoumat, zda bylo správní uvážení užito v zákonných mezích). Ve věci 1 As 36/2011 (citované opět magistrátem) NSS řekl, že rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podléhá přezkumu správního soudu; nic, co by se ve vztahu k obnově řízení podobalo opaku, ovšem v projednávané věci nikdo netvrdí. Konečně věc 3 As 11/2007 (citovaná žalobci) se týkala kanalizačního sběrače, který byl postaven tak, že zasahoval do pozemků několika osob; na základě jejich podnětu bylo zahájeno řízení o odstranění stavby. NSS tehdy dospěl k závěru, že pro řízení o odstranění stavby není podstatné, zda byla stavba zkolaudována. Je zřejmé, že v té věci šlo o jiný typ řízení; navíc své dobré víry v kolaudační rozhodnutí se tehdy dovolával sám stavebník poté, co postupoval v rozporu se stavebním povolením.

4. Závěrečné shrnutí a náklady řízení

[44] NSS shrnuje, že ve shodě s městským soudem považuje rozhodnutí magistrátu, kterým bylo potvrzeno zamítnutí žádosti o obnovu společného územního a stavebního řízení, za nedostatečně odůvodněné. Zároveň však NSS ve svém rozsudku uvádí – vzhledem k délce řízení o povolení obnovy – nejen to, že se má magistrát věcí znovu a pečlivěji zabývat, ale i jak konkrétně při tom má postupovat. Magistrát je tak při svém novém rozhodování o odvolání proti zamítnutí žádosti o obnovu řízení vázán názorem městského soudu doplněným (a zčásti upraveným) tímto rozsudkem NSS.

[45] Magistrát nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, protože ve věci neměl úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Úspěšným žalobcům přiznal soud náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti a reakci na výzvu soudu k vyjádření [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.)]. Za každý z těchto úkonů náleží odměna ve výši 2 480 Kč za každého z žalobců (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu) a paušální částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů. Zástupce žalobců je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu i o částku daně. Celkově je tedy magistrát povinen uhradit žalobcům náklady řízení o kasační stížnosti ve výši $(4 \times 2\,480 + 2 \times 300 + 2\,210 =)$ 12 730 Kč. Žalobci se v kasačním řízení vyjadřovali celkem pětkrát, tři vyjádření však nereagovala na kasační stížnost ani na výzvu soudu, ale jen na podání osob zúčastněných, a v podstatě opakovala argumentaci obsaženou už v prvním vyjádření. Proto

odměna za ně nenáleží. Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

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

V Brně dne 24. listopadu 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu