



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **obec Třebichovice**, se sídlem Třebichovice 89, Třebichovice, zast. Mgr. Milanem Schagererem, advokátem se sídlem Plzeňská 276/298, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Mgr. R. B., II) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, III) AND LILAC s.r.o., se sídlem Saky 3, Třebichovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2021, čj. 024890/2021/KUSK, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I) a III) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, čj. 54 A 28/2021-472,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, čj. 54 A 28/2021-472, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2021, čj. 024890/2021/KUSK, a rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 10. 1. 2021, čj. OŽP/8894/20-4, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši **22 513 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Milana Schagerera, advokáta.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Osoby zúčastněné na řízení I a III **jsou povinny** každá z nich zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **9 256, 50 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Milana Schagerera, advokáta.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení II **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu je porušení práva žalobkyně být slyšena. Nejvyšší správní soud se zabýval také přezkoumatelností napadeného rozsudku a tvrzenými vadami v řízení před krajským soudem.

[2] Osoba zúčastněná na řízení I) požádala dne 23. 12. 2020 jako vlastník sousedních nemovitostí, a to pozemku par. č. XA, na němž se nachází stavba č. p. X, a par. č. 414/2 [pozemek par. č. 414/2 je nyní ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení III)], žádost o obnovu řízení, ve kterém Magistrát města Kladna (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 6. 2018, čj. OŽP/8948/17-6, vydal žalobkyni povolení k nakládání s povrchovými vodami a k jejich akumulaci na pozemku par. č. 1671 a současně stavební povolení k vodnímu dílu „*Protipovodňové opatření obce Třebichovice - Saky*“ na dalších pozemcích v katastrálním území Saky v obci Třebichovice. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 10. 1. 2021, čj. OŽP/8894/20-4, žádost o obnovu řízení zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení I) odvolání, kterému žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím vyhověl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že se obnova řízení povoluje.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který jí v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že pokud správní orgán I. stupně jednal jako s účastníkem řízení pouze s navrhovatelem a žalobkyni ani dalším účastníkům původního řízení nedal možnost uplatňovat v tomto řízení svá procesní práva, postupoval nesprávně. Žádost navrhovatele však zamítl. Tento postup proto neměl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a nebyl způsobilý zasáhnout do práv žalobkyně. Žalovaný však rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že obnovu povolil. Pokud hodlal rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnit, byl povinen nejprve, žalobkyni vyrozumět o podaném odvolání, dát jí možnost se k němu i k celé věci vyjádřit a umožnit jí seznámit se s poklady napadeného rozhodnutí. Tímto postupem by zachoval její právo být slyšena a postupoval by i v souladu se zákazem překvapivého rozhodnutí. S eventuálním vyjádřením žalobkyně by se pak musel v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vypořádat. Tak však neučinil. Postupoval vadně a dopustil se porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Žalobkyně navíc jednoznačně uvedla, jakým způsobem by její vyjádření mohlo ovlivnit napadené rozhodnutí. Tato vada proto měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[4] Podle krajského soudu je existence této vady sama o sobě dostatečná pro zrušení napadeného rozhodnutí a její povaha ve svém důsledku brání věcně v úplnosti posoudit námítky žalobkyně týkající se naplnění podmínek pro obnovu původního řízení. V souladu se zásadou hospodárnosti však považoval za vhodné se alespoň v základu vyjádřit k předmětu projednávané věci, tedy k úvahám žalovaného ohledně důvodnosti žádosti navrhovatele o obnovu původního řízení. Konstatoval, že obnova řízení slouží k nápravě skutkových nesprávností. Důvodem obnovy tak nemohou být vady pravomocně skončeného správního řízení. Tomuto účelu slouží institut přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jestliže žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se správní

pokračování

orgán I. stupně dopustil v původním řízení závažného procesního pochybení, neboť nedal účastníkům řízení ani dotčeným orgánům možnost se vyjádřit k doplnění projektové dokumentace, nemohla taková vada znamenat důvod pro obnovu řízení, nýbrž eventuálně důvod pro zahájení přezkumného řízení. V tomto rozsahu je tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť jeho odůvodnění je vnitřně rozporné, poněvadž skutková podstata spočívající v závažném procesním pochybení správního orgánu I. stupně (pokud by tento závěr byl pravdivý) nemůže být podřazena pod důvody obnovy řízení. Krajský soud rovněž přisvědčil žalobkyni v tom, že žalovaný nijak nerefletoval její práva nabytá v dobré víře. Pokud měl žalovaný záměr prvostupňové rozhodnutí změnit, byl povinen v souladu s § 100 odst. 5 správního řádu posoudit otázku ochrany práv nabytých v dobré víře. Těmi se však nezabýval a nepoměřoval je ani s veřejným zájmem. Tím zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků k ní

[5] Proti tomuto rozsudku podaly osoby zúčastněné na řízení I) a III) [dále „stěžovatelé a) a b)“ či „stěžovatelé“] kasační stížnost. V ní předně uvedly, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkami a důkazními návrhy. Neseznámení žalobkyně s vedením řízení a s podklady pro rozhodnutí nezatížilo napadené rozhodnutí vadou, která měla podstatný vliv na jeho zákonnost. Žalobkyně svá žalobní tvrzení totiž dostatečně nekonkretizovala. Dále namítají, že z napadeného rozsudku není zřejmé, zda se krajský soud vyjádřil k předmětu sporu v bodech 52 a násl. napadeného rozsudku nad rámec rozhodovacích důvodů či zda žalovaného do dalšího řízení zavázal závazným právním názorem. Nesouhlasí ani se závěry soudu v bodě 64 napadeného rozsudku, které nepochybně vyjádřil nad rámec rozhodovacích důvodů. Krajský soud se k podstatě věci nedostal, a proto se měl zdržet závěrů *obiter dictum*.

[6] Stěžovatelé napadený rozsudek považují za formalistický a nespravedlivý. Neztotožňují se s krajským soudem v tom, že se jejich námitky často míjely s předmětem řízení. Naprostá většina námitek byla relevantní. Dále uvedli výčet namítaných pochybení žalobkyně, zejména to, že nebyla v dobré víře a jednala nepoctivě při přípravě a povolování stavby, a tvrdí, že kvůli těmto pochybením nemůže být napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu. Žalobkyně v žalobě pouze namítla, že si žalovaný nevyžádal její stanovisko. Krajský soud však napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, že jí žalovaný vedení řízení neoznámil. Mají také to, že se zaměřil pouze na formality a procesní vady, které ovšem vytrhl z kontextu. Proto závěry napadeného rozsudku vedou k nesprávným důsledkům. Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nejprve nařídil ústní jednání ve věci, den před jednáním je zrušil a následující den vydal rozsudek. Dle stěžovatelů došlo k zásahu do jejich práv, jelikož spoléhali na to, že během jednání uplatní nové námitky a vyjádření.

[7] Nejvyšší správní soud neopominul, že stěžovatelé uvedli i mnoho dalších námitek, které se týkaly důvodů obnovy řízení a dobré víry žalobkyně. Tyto otázky však nejsou v nynějším řízení relevantní, jak NSS dále vysvětlí v bodě [19], a proto je nerekapituloval.

[8] Žalovaný se odkázal na svá vyjádření v řízení před krajským soudem a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně má především za to, že kasační námitky jsou nepřehledné. Stěžovatelé dostatečně nespornují závěry napadeného rozsudku, nýbrž reprodukují svoji argumentaci z řízení před krajským soudem. Krajský soud se k jejich námitkám dostatečně vyjádřil. Žalobkyně neměla možnost se k obnově řízení ve správním řízení vyjádřit, což je v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel a) byl v průběhu územního a stavebního řízení pasivní. Nyní hojně brojí proti výstavbě v blízkosti jeho domu různými právními nástroji. Další argumentaci žalobkyně, týkající se důvodů nařízení obnovy řízení a dobré víry, NSS pro nadbytečnost rovněž nerekapituloval. Ze stejného důvodu NSS nezasílal účastníkům řízení a stěžovatelům jejich další vyjádření, počínaje vyjádřením ze dne 21. 11. 2023. Tato vyjádření se totiž netýkala podstaty sporu (seznámení žalobkyně s vedením správního řízení), popř. pouze jinými slovy opakovala předchozí argumentaci.

[10] Žalobkyně také požádala o přednostní projednání věci, jelikož nejpozději do 10. 4. 2024 musí doložit platné stavební povolení poskytovateli dotaci. V opačném případě jí neproplatí náklady ve výši přesahující 1,2 mil. Kč. Do 15. 11. 2024 rovněž musí doložit kolaudační rozhodnutí, aby mohlo dojít k ukončení projektu. V opačném případě bude nucena vrátit veškeré finanční prostředky, které na projekt čerpala. Nejvyšší správní soud žádosti vyhověl a kasační stížnost projednal přednostně, protože shledal, že jsou ve věci dány závažné důvody pro přednostní projednání spočívající především v hrozcí újmě žalobkyni.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že kasační stížnost, včetně doplnění, je velmi obsáhlá. Stěžovatelé uplatnili 23 kasačních námitek. Ty dále obsahují další dílčí námitky. Stěžovatelé je opakovaně měnili a doplňovali, či uváděli nové. Část námitek se přitom obsahově překrývá. To rozhodně nepřispívá k přehlednosti kasační stížnosti a značně stěžuje její vypořádání. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost vypořádává s přihlédnutím k tomu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý stěžovateli uplatněný argument. Ústavní soud v souvislosti s odůvodňováním rozhodnutí vyslovil, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Tento postup je obzvláště vhodný v případě, kdy jsou námitky uspořádány nesystematicky, zčásti se překrývají či přímo opakují, jako je tomu v posuzované věci (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, *SAFINA*, jehož závěry ohledně žalobních námitek se uplatní i ve vztahu k argumentaci kasační).

III.1. Nepřípustná námitka

[13] Stěžovatelé brojí i proti úvahám krajského soudu, které v bodě 64 napadeného rozsudku vyslovil pouze jako *obiter dictum*. Těmi krajský soud nad rámec nezbytného odůvodnění nastínil možný postup stěžovatelů v případě, pokud by sporná stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Brojí-li stěžovatel v kasační stížnosti proti důvodům rozhodnutí soudu, jež nejsou pro správní orgán právně závazné a jež nebyly

pokračování

podkladem pro výrok tohoto rozhodnutí, jde o jiné důvody kasační stížnosti než ty, které jsou v § 103 s. ř. s. uvedeny (usnesení NSS ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS). Taková kasační námitka je nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

III.2. Porušení dispozitivní zásady

[14] Stěžovatelé namítají, že krajský soud překročil meze žalobních bodů a napadené rozhodnutí zrušil na základě jediné věty z žaloby. Tvrdí, že v ní žalobkyně uvedla pouze to, že si žalovaný nevyžádal její stanovisko. Nenamítala, že o řízení nevěděla nebo že jí žalovaný neseznámil s podklady pro rozhodnutí. Přesto krajský soud z těchto důvodů napadené rozhodnutí zrušil.

[15] Nejvyšší správní soud se se stěžovateli částečně ztotožňuje v tom, že se žalobkyně v žalobě vyjádřila k porušení jejích procesních práv žalovaným stručně. To však neznamená, že by nevznesla žalobní námitku. V žalobě uvedla, že došlo k porušení jejích práv. Žalovaný jí v řízení neposkytl možnost sporovat tvrzení stěžovatele a), která v řízení uvedl. Zároveň namítla, že pokud by se jí žalovaný dotázal, mohla tvrzení o naplnění podmínek pro obnovu řízení velmi jednoduše vyvrátit. Nejvyšší správní soud má za to, ve shodě s krajským soudem, že se o žalobní námitku jedná a krajský soud ji správně posoudil dle jejího skutečného smyslu. Žalobkyně totiž stručně, nicméně srozumitelně a jednoznačně vymezila procesní vadu napadeného rozhodnutí tak, aby bylo zřejmé, z jakých hledisek se má soud věcí zabývat (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 33). Nejvyšší správní soud proto shledal námitku nedůvodnou.

III.3. Rozhodovací důvody krajského soudu

[16] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou stěžovatelů, dle které z napadeného rozsudku není zřejmé, zda se krajský soud k důvodům povolení obnovy a dobré víře vyjádřil pouze nad rámec rozhodovacích důvodů či zda žalovaného zavázal závazným právním názorem do dalšího řízení. Nejvyšší správní soud shrnuje, že se krajský soud zabýval předně námitkou, že žalobkyně o probíhajícím řízení ani nevěděla, a i přesto žalovaný obnovu řízení povolil. Tuto námitku shledal důvodnou. V bodě 52 napadeného rozsudku tuto vadu označil za dostatečnou pro zrušení napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že povaha vady ve svém důsledku brání věcně v úplnosti posoudit námitky týkající se naplnění podmínek pro obnovu původního řízení. V souladu se zásadou hospodárnosti však považoval vhodné se alespoň v základu vyjádřit v rámci předmětu projednávané věci a v rozsahu žalobních bodů k úvahám žalovaného ohledně důvodnosti žádosti navrhovatele o obnovu původního řízení, tj. existence důvodů pro jeho obnovu. Následně se krajský soud relativně podrobně vyjádřil k důvodům obnovy řízení a také k tomu, zda se žalovaný zabýval otázkou práv žalobkyně nabytých v dobré víře a zda je poměřoval s veřejným zájmem. Námitky shledal důvodné. V rámci posuzování dobré víry krajský soud uvedl, že se žalovaný otázkou práv žalobkyně nabytých v dobré víře nezabýval a nepoměřoval je nepoměřoval s veřejným zájmem, čímž zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. I tato skutečnost dle krajského soudu představuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. V bodě 64 nastínil stěžovatelům další postup v případě, že sporná

stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Tuto část nicméně uvedl slovy „[n]ad rámec nezbytného odůvodnění však soud pro úplnost doplňuje, že...“. V bodě 65 doplnil, že napadené rozhodnutí zrušil zčásti pro podstatné porušení ustanovení o řízení a zčásti pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[17] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud napadené rozhodnutí přezkoumal i přes to, že v řízení před správními orgány shledal vadu, která přezkumu napadeného rozhodnutí brání. Pouze uvedl, že mu daná vada brání „věcně v úplnosti posoudit námitky“, z čehož vyplývá, že šlo podle něj jen o omezený přezkum. Přesto i z tohoto úvodu je zřejmé, že se jimi věcně zabývat chtěl, byť stručně. Výslovně a relativně podrobně se vyjádřil k důvodům obnovy řízení i dobré víry a ztotožnil se s námitkami žalobkyně. Dokonce jednu z těchto shledaných vad výslovně označil i za jeden ze zrušovacích důvodů.

[18] Obecně platí, že vada napadeného správního rozhodnutí, která je nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezbavuje krajský soud vedle konstatování této nezákonnosti též povinnosti vypořádat se s dalšími žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, či jeho nicotnosti. To však jen v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, *SÚD*; v něm se NSS věnoval přezkumu oddělitelných námitek v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, ale lze z něj vyjít i u takto zásadní procesní vady správního řízení). V nyní posuzované věci je zřejmé, že vada spočívající v nevyrozumění žalobkyně o probíhajícím řízení, resp. opomenutí žalobkyně jako účastnice řízení, je nutně spjata se všemi ostatními žalobními námitkami. Žalobkyně totiž v řízení před správními orgány své námitky uplatnit nemohla, jelikož o něm nebyla řádně obeznámena. Krajský soud za této situace pochybil, pokud se zabýval námitkami, které žalobkyně ve správním řízení nevznesla (a ani vznést nemohla), a zavázal žalovaného závazným právním názorem. Tímto způsobem nahradil činnost správního orgánu. Úkolem správních soudů však není nahrazovat úvahy správních orgánů (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, čj. 4 As 328/2018-32, bod 33). Krajský soud tímto postupem zatížil napadený rozsudek jinou vadou řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bude předně na správních orgánech, aby se s argumentací žalobkyně řádně vypořádaly.

[19] Nejvyšší správní soud podotýká, že se za dané situace nemůže zabývat námitkami týkajícími se důvodů obnovy řízení a dobrou vírou žalobkyně. Podstatné pro posouzení věci je tedy pouze to, zda to, že správní orgány nejednaly s žalobkyní jako s účastnicí řízení, bylo vadou, pro kterou měl krajský soud zrušit rozhodnutí žalovaného, resp. také. správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval pouze námitkami, které jsou způsobilé sporovat tento závěr krajského soudu. Stěžovatelé přitom nespoukají, že žalobkyně byla účastnicí řízení o povolení obnovy, ani závěr krajského soudu o tom, že ji správní orgány o vedení řízení nevyrozuměly a neposkytly jí příležitost se vyjádřit.

III.4. Opomenuté námitky

[20] Stěžovatelé dále tvrdí, že se krajský soud nezabýval jejich námitkami, především námitkou nedostatku aktivní legitimace žalobkyně. K tomu se odkázali zejména na rozsudek

pokračování

NSS ze dne 6. 1. 2016, čj. 1 As 231/2015-43, *Ateliér pro životní prostředí*, který v bodě 25 k námitce osoby zúčastněné na řízení ohledně nedostatku aktivní legitimace v rozsudku konstatoval že „[p]okud byl rovněž osobou zúčastněnou na řízení namítán nedostatek aktivní legitimace žalobce, byl městský soud povinen se s touto námitkou explicitně vypořádat v odůvodnění napadeného rozhodnutí.“

[21] Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatelé v řízení u krajského soudu vystupovali v roli osob zúčastněných na řízeních. Závěry rozsudku NSS, na který se stěžovatelé odkazují, překonalo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS. V něm se Nejvyšší správní soud zabýval rozpornou judikaturou následků opomenutí krajského soudu vypořádat se s vyjádřením osoby zúčastněné na řízení (jednu z judikатурních linií představoval právě stěžovateli odkazovaný rozsudek *Ateliér pro životní prostředí*). Z tohoto usnesení vyplývá, že osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení (§ 34 odst. 3 s. ř. s.), který je vymezen žalobou. Ačkoli u osoby zúčastněné na řízení je nutné vycházet z toho, že se v soudním řízení správním jedná (také) o „její“ spor, není to ona, kdo určuje „program“ soudního projednávání žaloby. Může předmět sporu stanovený žalobcem komentovat, podporovat jeho důvody nebo naopak vyvracet důvodnost žalobcem uplatněných námitek po stránce skutkové i právní a na relevantní důvody jí uplatněné musí soud v odůvodnění svého rozhodnutí přiměřeně reagovat. Rozšířený senát dále doplnil, že opomene-li se krajský soud vyjádřit v odůvodnění svého rozhodnutí k podstatným důvodům uplatněným v řízení osobou zúčastněnou na řízení, jedná se o vážnou vadu řízení, nikoli o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů. Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) na konci s. ř. s.], je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu. Nezrušení rozhodnutí krajského soudu by v některých případech mohlo vskutku vést k porušení práva na opravný prostředek. Ve většině ostatních případů může být pochybení krajského soudu odstraněno tím, že osobě zúčastněné na řízení je umožněno uplatnit své důvody, na které dle jejího názoru krajský soud ve svém rozhodnutí dostatečně nereagoval, v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se jimi bude zabývat ve svém rozhodnutí. Tím se dostane osobě zúčastněné na řízení náležité odpovědi na její argumenty, tedy bude učiněno zadost i jejímu procesnímu právu na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí, které je součástí práva na spravedlivý proces garantovaného Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinou základních práv a svobod.

[23] Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci, při aplikaci uvedených závěrů rozšířeného senátu NSS, neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z důvodu, že se krajský soud argumentací stěžovatele a) nezabýval. Z bodu 50 napadeného rozsudku je zřejmé, že se krajský soud jeho argumenty ohledně vědomosti o probíhající řízení zabýval a výslovně na ni reagoval (vypořádání krajského soudu NSS shrnul v bodě [40]). Krajskému

soudu nepřislušelo, aby se věcně zabýval důvody obnovy řízení či dobrou vírou žalobkyně (bod [18]). Není proto rozhodné, zda argumentaci stěžovatele a) k těmto námitkám zohlednil. Stěžovatelé konkrétně v kasační stížnosti zmínili také námitku týkající se nedostatku aktivní procesní legitimace žalobkyně. Aktivní procesní legitimace žalobkyně mezi účastníky sporu ovšem nebyla sporná. Sporoval ji pouze stěžovatel a) a to pouze velice obecně. Krajský soud proto nebyl povinen výslovně na tuto námitku stěžovatelů reagovat. V bodě 32 napadeného rozsudku nadto konstatoval, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná. Z toho je zřejmé, že se aktivní legitimací žalobkyně zabýval, byť na argumenty stěžovatele výslovně nereagoval.

[24] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že žalobkyně nepochybně měla aktivní procesní legitimaci. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. Obnova řízení se týkala rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně vydal žalobkyni povolení k nakládání s povrchovými vodami a současně stavební povolení k vodnímu dílu na jejích pozemcích. Je tak zřejmé, že napadené rozhodnutí přímo zasahovalo do práv žalobkyně a ta zkrácení na svých právech v žalobě dostatečně tvrdila. Jelikož byla aktivní procesní legitimace žalobkyně naprosto evidentní, bylo by nadbytečné, aby se jí krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku blíže věnoval. Nejvyšší správní soud neshledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným v části týkající se porušení práva žalobkyně být slyšena ani z jiných důvodů. Z argumentace stěžovatelů je zřejmé, že se především neztotožňují se závěry krajského soudu. Samotný nesouhlas stěžovatelů se závěry krajského soudu a s jeho právním hodnocením ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá.

III.5. Vada s vlivem na zákonnost

[25] Stěžovatelé dále namítají, že vadu řízení, spočívající v nemožnosti žalobkyně seznámit se s podklady pro rozhodnutí, nelze považovat za vadu s podstatným vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí. Mají za to, že i přes vyjádření žalobkyně by se výsledek řízení nemohl změnit. Namítají, že se krajský soud vlivem vady na zákonnost napadeného rozhodnutí nezabýval, popř. tuto otázku vyhodnotil nesprávně. K tomu dodali, že krajský soud nedomyslel veškeré důsledky napadeného rozsudku. Stěžovatelé svoji námitku ohledně vady bez vlivu na zákonnost rozhodnutí dále podpořili odkazem na judikaturu, shrnutou v rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2019, čj. 1 Afs 98/2018-27, *MELISANA*, body 16 až 19. Nejvyšší správní soud v bodě 20 uvedeného rozsudku shrnul, že *„[z] uvedené judikatury plyne, že je povinností soudu zabývat se otázkou, zda a jak mohla namítaná vada řízení konkrétně ovlivnit rozhodnutí žalovaného. Nepostačí obecný odkaz na skutečnost, že vyjádření žalobce není zjevně zcela mimo předmět řízení, proto mohou informace v něm obsažené mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ačkoliv není úkolem soudu za žalovaného v rozsudku dotvářet důvody jeho rozhodnutí, může posoudit, zda vyjádření obsahuje skutečnosti, které jsou způsobilé narušit odůvodnění, na kterém stojí rozhodnutí žalovaného.“*

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že jedná-li se o takto závažnou vadu řízení před správním orgánem, kterou je to, že správní orgán s účastníkem řízení vůbec nejednal, bude

pokračování

se jednat o vadu s vlivem na řízení v zásadě vždy. Jedná se totiž prakticky o stejnou vadu řízení, jako v případě opomenutí účastníka řízení. V obou případech totiž účastník řízení nemohl v řízení řádně uplatňovat svá práva. Opomenutí účastníka řízení je přitom jednou z nejzávažnějších vad správního řízení, kterou zpravidla nelze v odvolacím řízení napravit. Jen zcela výjimečně není v těchto případech nutné zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a takové rozhodnutí odvolacího orgánu musí být velmi pečlivě odůvodněno. Jde o výjimku z pravidla, která se uplatní jen v krajních případech, v nichž jsou námitky tohoto opomenutého účastníka zjevně šikanózní anebo zjevně nedůvodné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2022, čj. 10 As 327/2019-101, bod 25 a tam citovaná judikatura, a ze dne 30. 8. 2023, čj. 10 As 543/2021-74, bod 20). Krajský soud se však vlivem vady na zákonnost napadeného rozhodnutí výslovně zabýval. Tvrzení stěžovatelů, že se jí nezabýval, proto není pravdivé. Krajský soud v bodě 48 napadeného rozsudku uvedl, že se žalobkyně neomezila na prostou žalobní námitku. Z její argumentace vyplývá, že mohla argumentaci stěžovatele ohledně naplnění podmínek pro obnovu řízení podle jejího přesvědčení „jednoduše vyvrátit“ již ve fázi správního řízení. Žalobkyně tak hájitelným způsobem tvrdí, jakým způsobem by možnost vyjádřit se k věci a k podkladům rozhodnutí napadené rozhodnutí ovlivnila.

[27] Nejvyšší správní soud se se stěžovatelem částečně ztotožňuje v tom, že krajský soud nesprávně vymezil vliv vady na zákonnost rozhodnutí v části, ve které se jí výslovně věnuje. Z kontextu napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že vliv na zákonnost rozhodnutí shledal především s ohledem na konkrétní námitky, týkající se obnovy řízení a dobré víry. S námitkami žalobkyně se ztotožnil, byť nebyl oprávněn se jimi věcně zabývat (bod [18]). Krajský soud tak měl zjevně za to, že namítané vady mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud by žalobkyně mohla související námitky vznést již ve správním řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, žalobní námitky nepochybně byly způsobilé narušit odůvodnění žalovaného. Pokud by byly důvodné, lze mít za to, že výrok napadeného rozhodnutí by musel být odlišný.

[28] Výše uvedenou judikaturu NSS nelze vykládat tak, že by krajský soud musel jednoznačně dospět k závěru, že námitky žalobkyně ohledně důvodů obnovy řízení a dobré víry jsou důvodné, jak v kasační stížnosti naznačují stěžovatelé. To by totiž vedlo k absurdnímu závěru, že v případě opomenutí účastníka řízení, by musel veškeré jeho námitky nejprve věcně posoudit správní soud, aby dospěl k závěru, zda procesní vada měla vliv na zákonnost a zároveň by tím už správnímu orgánu neponechal žádný prostor pro to, aby se námitkami takového účastníka v dalším řízení zabýval. To by bylo zcela v rozporu se subsidiární povahou činnosti správních soudů, které mají přezkoumávat činnost veřejné správy, a ne být těmi, kdo věc posuzují jako první. U procesních pochybení proto postačí, pokud je přiměřená pravděpodobnost, že by výsledek řízení mohl být jiný, pokud by procesní práva účastníka řízení porušena nebyla. Pokud v nyní posuzované věci žalobkyně sporovala podrobně právě naplnění podmínek obnovy řízení, je nepochybné, že její námitky byly způsobilé výrok rozhodnutí žalovaného ovlivnit, bez ohledu na to, zda jsou skutečně důvodné. Nejvyšší správní soud nadto dodává, že námitky žalobkyně nejsou ani zcela zjevně nedůvodné či šikanózní.

[29] Žalobkyně byla účastnicí řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, jelikož mohla být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech (bod [31]). Správní řád

neobsahuje zvláštní pravidlo ohledně obnovy řízení, které by jí z účastenství v tomto řízení vylučovalo (srov. shodně Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 875-876). Správní orgán I. stupně ji proto byl povinen vyrozumět o zahájení řízení, seznámit ji s podklady pro rozhodnutí a umožnit jí vyjádřit se. Nic na tom nemění ani to, že dle § 100 odst. 6 správního řádu se rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, oznamuje pouze žadateli. Z daného ustanovení nevyplývá, že by žalobkyně účastnicí řízení nebyla či že by jí nesvědčilo právo být slyšena.

[30] Co se týče postupu odvolacího orgánu, dle § 86 odst. 2 správního řádu obecně platí, že správní orgán zašle stejnopis podaného odvolání těm účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu vyjádřili. Žalobkyně odvolání podat nemohla, to mohl pouze žadatel, tedy stěžovatel a) (§ 100 odst. 6 správního řádu). To by mohlo nasvědčovat tomu, že žalovaný nebyl povinen žalobkyni o podaném odvolání vyrozumět. Nelze však pominout, že i v řízení, jímž je obnova řízení povolena či nařízena, pojmově může dojít k zásahu do práv. Je-li povolena nebo nařízena obnova řízení ohledně oprávnujícího rozhodnutí (např. souhlas, schválení, povolení, koncese), dochází k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícím v tom, že oprávněný od právní moci povolení nebo nařízení obnovy nemůže takové právo vykonávat, jeho činnost se stává protiprávní. Tyto závěry se však neuplatní tam, kde vykonatelnost rozhodnutí vůbec (pojmově) nepřichází v úvahu. Půjde o případy, kdy se rozhodnutí vůbec nevykonává (ani exekučně, ani vlastní činností účastníka řízení). Sem typově patří především rozhodnutí, jímž se někomu odnímá dříve udělené oprávnění, a také tzv. „negativní“ rozhodnutí: odmítá se zapsat určitá skutečnost do veřejného registru, žák se nepřijímá na školu atd. Právní účinky takových rozhodnutí nastaly právní mocí rozhodnutí vydaného ve věci samé, žádný další úkon k nástupu právních účinků není třeba, a nařízením či povolením obnovy se tomto právním stavu nic nezměnilo (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS).

[31] V nyní posuzované věci je nepochybné, že rozhodnutí o povolení obnovy řízení zasahovalo do práv žalobkyně. Kvůli rozhodnutí žalovaného nemohla pokračovat ve stavbě vodního díla, přestože do té doby nedostala možnost se k návrhu na obnovu řízení vyjádřit. Žalobkyni však nelze upřít její právo na vyjádření, vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (bod [41]) bez ohledu na obecnou úpravu § 86 odst. 2 ve spojení s § 100 odst. 6 správního řádu, jenž zjevně nepočítá s tím, že i povolením či nařízením obnovy řízení může dojít k zásahu do práv účastníků řízení. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že správní orgán je povinen zkoumat, zda případným povolením obnovy řízení může dojít k zásahu do práv účastníka řízení. Pokud ano, tak je nutné účastníka o podaném odvolání vyrozumět, seznámit jej s podklady pro rozhodnutí a umožnit mu se k věci vyjádřit. Pouze tímto postupem lze eliminovat případy, ve kterých dojde k zásahu do práv účastníka řízení, bez toho, aniž by mu bylo umožněno uplatnit své právo být slyšen, jako tomu bylo právě v tomto případě. Opačný výklad by ostatně vedl k absurdním závěrům. O tom, zda se bude moci v odvolacím řízení účastník vyjadřovat by totiž rozhodl správní orgán I. stupně tím, zda by žádosti o obnovu řízení vyhověl nebo jí zamítl. Pro zásah do práv účastníka je však podstatný konečný výsledek řízení, tedy rozhodnutí o odvolání, bez ohledu na to, jaké bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle § 86 odst. 2 správního řádu proto v rámci rozhodování o povolení obnovy řízení bude správní orgán postupovat pouze tehdy, pokud

pokračování

případným povolením obnovy řízení nemůže dojít k zásahu do práv účastníka řízení, který nebyl oprávněn odvolání podat.

[32] V nyní posuzované věci je však rozhodné především to, že správní orgán I. stupně byl povinen žalobkyni vyrozumět již o zahájení řízení, seznámit ji s podklady pro rozhodnutí a poskytnout jí možnost se vyjádřit. Takto nepostupoval. Tím zatížil řízení vadou, kterou žalovaný v odvolacím řízení napravit nemohl. Vyjádření žalobkyně totiž není zjevně šikanózní či zjevně nedůvodné (bod [26]). Z těchto důvodů je proto nutné zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[33] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelů, že krajský soud nedomyslel důsledky napadeného rozsudku. Napadené rozhodnutí trpí velmi závažnou vadou. Žalovaný obnovu řízení povolil, přestože žalobkyně o vedení řízení nebyla řádně obeznámena. Za této situace nelze krajskému soudu vytýkat to, že napadené rozhodnutí zrušil. To ovšem nemusí nutně znamenat, že její námitky ohledně obnovy řízení jsou důvodné. Žalobkyni však nelze upřít právo být slyšena.

III.6. Zrušení ústního jednání

[34] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nejprve nařídil ústní jednání ve věci, den před jednáním jej zrušil a následující den vydal napadený rozsudek. Dle stěžovatelů došlo k zásahu do jejich práv, jelikož spoléhali na to, že během jednání uplatní nové námitky a vyjádření. Spoléhali na to, že soud při řízení určí, které otázky považuje pro rozhodnutí za podstatné (§ 49 odst. 4 s. ř. s.). Pokud krajský soud ústní jednání zrušil, měl účastníkům řízení poskytnout lhůtu k vyjádření a uplatnění nových námitek. Stěžovatel a) se chtěl blíže vyjádřit k podkladům ve spisu, které mu soud nedoručil a rozvinout námitku zneužití práva. Tvrdí, že se nejedná o vadu odůvodňující zrušení napadeného rozsudku, nýbrž o vadu, na kterou poukazují v souvislosti s možnou koncentrací a přípustností námitek dle § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.

[35] Podle § 76 odst. 1 písm. c) *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[36] Obecně platí, že zjistí-li krajský soud poté, co nařídil jednání, že správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí trpí vadami, pro které je nutno rozhodnutí dle § 76 odst. 1 s. ř. s. zrušit, lze takové zjištění považovat za důležitý důvod pro odročení jednání ve smyslu § 50 s. ř. s. Vyřízení věci bez jednání je i v tomto stadiu řízení v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení, neboť vzhledem k existenci vady řízení by ani po jednání nebylo možno dospět k jinému závěru než ke zrušení napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 7 Afs 83/2004-68, *Kooperativa*). Nejvyšší správní soud však připustil, že v ojedinělých případech by se mohlo jednat o vadu řízení (rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009-108, *STAVBA*, bod 28).

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud uvedeným postupem nezatížil napadený rozsudek vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí. To ostatně nenamítají ani stěžovatelé. Argumentace stěžovatelů ohledně zneužití práva, kterou dle jejich tvrzení chtěl

stěžovatel a) v řízení u krajského soudu dále uplatnit, se týká důvodů obnovy, popř. dobré víry žalobkyně. Tyto důvody však nejsou v tomto řízení relevantní (body [18] a [19]). Stěžovatel a) ani blíže nespecifikoval vyjádření žalobkyně, která mu krajský soud dle jeho tvrzení nedoručil, případně neupřesnil, jak na ně hodlal reagovat. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatel a) 10. 8. 2023 nahlížel do spisu. Měl tedy možnost se seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí, jelikož účastníci řízení či osoby zúčastněné na řízení neučinili jakákoliv další podání po tomto dni. Stěžovatel a) se naopak v období od nahlížení do spisu do vydání napadeného rozsudku k věci vyjádřil třikrát (12. 8. 2023, 16. 8. 2023, 18. 8. 2023). Námitka zásahu do práv se tedy jeví pouze jako formální. Pokud snad stěžovatel hodlal cokoli dalšího soudu sdělit, měl k tomu nepochybně dostatek prostoru.

[38] Postupem krajského soudu nedošlo ani k jakémukoliv zásahu do práv stěžovatelů, co se týče přípustnosti jejich námitek či koncentrační zásady. Byť Nejvyšší správní soud některé námitky posoudil jako nepřipustné, učinil tak pouze z důvodu, že se mýlí s rozhodovacími důvody krajského soudu, nikoliv z důvodu, že by je stěžovatelé neuplatnili již v řízení u krajského soudu. Stěžovatelé navíc v řízení u krajského soudu vystupovali v pozici osob zúčastněných na řízení. Ty však nemohou disponovat předmětem řízení (bod [22]). Nelze proto mít ani za to, že by je postup krajského soudu omezil v možnosti vznášet dosud neuplatněné námitky. Ústní jednání u soudu neslouží k tomu, aby soud určoval směr řízení a vymezil rozhodující otázky, jak tvrdí stěžovatelé. K vymezení rámce soudního přezkumu slouží žalobní body (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 30). Ustanovení § 49 odst. 4 s. ř. s., na které se stěžovatelé odkázali, slouží toliko k zabránění překvapivosti rozhodnutí. Postupuje se dle něj typicky v situacích, ve kterých soud shledá vadu správního rozhodnutí, k níž přihlíží i bez námitek. Předseda senátu v těchto situacích vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly. V nyní posuzované věci však krajský soud vycházel pouze ze správního spisu, vyjádření účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení. Napadený rozsudek proto nebyl překvapivý. Námitky jsou proto nedůvodné.

III.7. Vědomost žalobkyně o vedení řízení

[39] Stěžovatelé namítají, že žalobkyně věděla o podání žádosti o obnovu původního řízení, jejím zamítnutí a podání odvolání proti němu. To mají prokazovat důkazy, které krajský soud odmítl provést. Stěžovatelé konkrétně zmínili především e-mail žalobkyně stěžovateli a) ze dne 16. 2. 2021, který měl prokázat její vědomost o vedeném řízení. Jako opomenuté důkazy související s vědomostí žalobkyně o vedení řízení dále označili „*veškeré předložené důkazy k žalobním bodům, jež potvrzují, že výsledek řízení by musel být vždy stejný, včetně znaleckého posudku ze dne 14. 11. 2021*“ a stanovisko vodoprávního úřadu správního orgánu I. stupně ze dne 26. 10. 2021. Dle stěžovatelů měly tyto důkazy prokázat důvody obnovy, tedy že projektová dokumentace neřeší odtokovou cestu a potvrzuje existenci neznámých skutečností týkajících se odtokové cesty a kulturní památky.

[40] K vědomosti žalobkyně o řízení krajský soud v bodě 50 konstatoval, že správní orgány měly dát kvalifikovaným způsobem (který se projeví ve správním spise) účastníkům řízení možnost seznámit se s podklady svých rozhodnutí a vyjádřit se k věci. V tomto ohledu

pokračování

nelze důsledky způsobu vedení řízení přenášet na žalobkyni bez ohledu na to, zda měla povědomí o vedení řízení, vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a podání odvolání proti němu. Navíc tyto tvrzené skutečnosti nemění nic na podmínkách pro změnu rozhodnutí odvolacím správním orgánem (zejména povinnost umožnit seznámit se s podklady bezprostředně před vydáním rozhodnutí a vyjádřit se k nim a zásada zákazu překvapivých rozhodnutí), které žalovaný v projednávané věci nesplnil. Žalobkyni nelze jakkoliv vytýkat pasivitu, neboť oprávněně mohla se svým vyjádřením vyčkávat na to, až ji žalovaný vyrozumí o vedení řízení a o tom, že již shromáždil podklady pro své rozhodnutí, jelikož dřívější vyjádření a případné nahlížení do spisu by mohlo být (s ohledem na případnou neúplnost podkladů) předčasné. Pokud by žalovaný hodlal odvolání zamítnout, bylo by vyjádření žalobkyně dokonce zbytečné (v takovém případě by totiž nebylo podstatnou vadou řízení, pokud by žalobkyni k seznámení se spisem nevyzval. Žalobkyně proto mohla oprávněně očekávat, že pokud s ní žalovaný nekomunikuje, tak o vyhovění odvolání zřejmě neuvažuje. Krajský soud v bodě 66 napadeného rozsudku dále doplnil, že navržené důkazy neprovedl pro nadbytečnost.

[41] V první řadě je třeba podotknout, že právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014, čj. 9 As 42/2014-35, *KAMAX*, bod 21). Uvedené právo účastníka správního řízení přitom nezahrnuje jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit, nýbrž předpokládá, že správní orgán účastníka řízení vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil (rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Azs 33/2009-95).

[42] Odkázat lze rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který byl obsahově v podstatě shodný se současným § 36 odst. 3 správního řádu. Z této judikatury vyplývá, že smyslem daného procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Vzhledem k tomu, že si účastník řízení sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, musí z výzvy správního orgánu k seznámení být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS).

[43] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že povědomí stěžovatelky o vedení řízení, není ve věci podstatné. Rozhodné je pouze to, zda správní orgány o vedení řízení žalobkyni řádně vyrozuměly, popř. zda jí poskytly možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a reagovat na ně. Právo žalobkyně na seznámení s podklady pro rozhodnutí nelze vykládat tak jak činí stěžovatelé, že toto právo bude vždy zachováno v případě, že správní orgán v napadeném rozhodnutí vychází pouze z podkladů, které mají účastníci řízení k dispozici. Naopak toto právo je nutně spjata s právem účastníků řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, popř. navrhnout další důkazy nebo učinit jiné návrhy podle § 36 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně v nyní posuzované věci nedostala jakoukoliv příležitost se k věci vyjádřit, jelikož jí žalovaný zaslal až napadené rozhodnutí. I

pokud by měla povědomí o vedení řízení, mohla se důvodně spoléhat na to, že ji alespoň žalovaný oznámí ukončení shromažďování podkladů pro rozhodnutí a poskytne jí možnost se vyjádřit, a to obzvláště v případě, kdy se s odvoláním plánoval ztotožnit. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení přitom nepochybně zasahovalo do jejích práv. Kvůli rozhodnutí žalovaného nemohla pokračovat ve stavbě vodního díla, přestože do té doby nedostala možnost se k věci jakkoliv vyjádřit (body [30] až [32]). Žalobkyně, v případě že by o vedení řízení byla řádně obeznámena, mohla navrhopvat i provedení dalších důkazů, které mohly být způsobily ovlivnit výrok napadeného rozhodnutí (nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III.ÚS 58/2000).

[44] Stěžovatelé přitom nespoujají klíčový závěr krajského soudu o tom, že správní orgány žalobkyni neseznámily s vedením řízení a podklady pro rozhodnutí. Tento závěr krajského soudu nemohly ovlivnit ani navržené důkazy. I pokud by zmíněný e-mail prokázal, že žalobkyně o vedení řízení věděla, závěr krajského soudu by stále obstál. Ostatní důkazní návrhy zjevně nesměřují proti závěru krajského soudu o tom, že žalobkyně nebyla řádně o řízení obeznámena, byť je stěžovatelé k tomuto důvodu přiřazují. Nejsou proto způsobily závěry krajského soudu jakkoliv změnit. Jejich provedení by za této situace bylo nadbytečné. Námitky jsou proto nedůvodné.

III.8. Závěrečné úvahy a shrnutí

[45] Nejvyšší správní soud pro úplnost shrnuje, že rozhodnou otázkou v nynějším řízení je pouze to, zda žalovaný zachoval právo žalobkyně být slyšena. Ze správního spisu vyplývá, že prvním úkonem žalovaného vůči žalobkyni bylo až zaslání napadeného rozhodnutí. Tímto rozhodnutím žalovaný povolil obnovu řízení, bez toho, aniž by jí poskytl možnost vyjádřit se k namítaným důvodům obnovy. Stěžovatelé nezpochybňují závěry krajského soudu, že žalobkyně měla být účastníkem řízení o povolení obnovy řízení. Opomenutí jednat s účastníkem řízení nepochybně představuje závažnou vadu řízení před správními orgány, která z povahy věci bude mít téměř vždy za následek zrušení napadeného rozhodnutí. Tuto vadu nelze v nyní posuzované věci v odvolacím řízení napravit, jelikož námitky žalobkyně nejsou zjevně šikanózní nebo nedůvodné. Je proto na místě zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (bod [29]). Nejvyšší správní soud proto ani neprovedl navržené důkazy. Ty totiž nemohly na závěru krajského soudu ohledně porušená práva žalobkyně na to být slyšena, cokoliv změnit. S ohledem na závažnost vady nelze mít ani za to, že napadený rozsudek je formalistický či nespravedlivý. Zachování práva žalobkyně být slyšena však neznamená, že její námitky jsou nutně důvodné. Z důvodu výše uvedené vady se důvody obnovy či zachování dobré víry nemohl soud zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek jinou vadou řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S ohledem na to jej zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením napadeného rozsudku může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytykaných vad neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76

pokračování

odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl tak, že toto rozhodnutí sám zrušil. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jelikož žalovanému by s ohledem na závazný právní názor nezbyvala jiná možnost než toto rozhodnutí rovněž zrušit. Věc se přesto formálně vrací žalovanému, který je na rozdíl od správního orgánu I. stupně účastníkem soudního řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Musí tedy žalobkyni umožnit uplatnit její práva účastníka řízení. Správní orgány v dalším řízení zákonem předvídaným způsobem vyrozumí žalobkyni o probíhajícím řízení, seznámí účastníky dle § 36 odst. 3 správního řádu, bude-li to jejich postup vyžadovat, a vypořádají se s jejich případnými námitkami. V tomto směru NSS pro úplnost rovněž doplňuje, že správní orgány v dalším řízení nejsou vázány závazným právním názorem krajského soudu týkajícím se důvodů obnovy řízení a dobré víry žalobkyně, jelikož NSS napadený rozsudek zrušil.

[47] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle celkového výsledku řízení před správními soudy. Žalobkyně měla ve věci úspěch podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Přísluší jí proto právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, které důvodně vynaložila proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl, a proti stěžovatelům v řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť právě ti řízení o kasační stížnosti vyvolali, a kteří z pohledu celkového výsledku řízení také neměli úspěch. V řízení před Nejvyšším správním soudem totiž stěžovatelé měli postavení řádných účastníků řízení dle § 105 odst. 1 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 1. 2. 2017, čj. 6 As 6/2017-75, č. 3597/2017 Sb. NSS, bod 9). To sebou nese všechna související práva, ale i povinnosti. Proto je nutné pro účely náhrady nákladů řízení postupovat podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a hledět na jejich úspěch či neúspěch ve věci, ačkoliv v řízení před krajským soudem na ně jako na osoby zúčastněné na řízení dopadalo ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. Z judikatury NSS vyplývá, že úspěšným žalobcům hradí náhradu nákladů kasačního řízení osoby zúčastněné na řízení vystupující v roli stěžovatelů, nikoliv žalovaný, pokud ten kasační stížnost nepodal (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2024, čj. 5 As 396/2021-91, bod 84, a ze dne 9. 11. 2023, čj. 9 As 81/2023-51, bod 38). Stěžovatelé se materiálně domáhali toho, aby konečným výsledkem řízení před správními soudy bylo zamítnutí žaloby. Z hlediska přiznání náhrady nákladů řízení není rozhodné, že měli dílčí úspěch, spočívající v tom, že Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek. Zrušil jej však pouze z toho důvodu, že se krajský soud vyjádřil i k otázkám, ke kterým se vyjadřovat neměl. Stěžejní důvod zrušení rozhodnutí žalovaného, proti kterému stěžovatelé v kasační stížnosti brojili, však obstál. Podstatný je v tomto směru celkový výsledek řízení, který vyzněl v neprospěch stěžovatelů, jelikož NSS rozhodnutí žalovaného znovu zrušil. Kasační stížnost stěžovatelů tak z pohledu celkového výsledku nebyla úspěšná. V této situaci nebylo namístě uložit nahradit náklady řízení žalobkyně žalovanému, neboť ten kasační stížnost nepodal. Žalobkyně navíc svými podáními, která jsou relevantní z hlediska přiznání náhrady nákladů řízení, pouze reagovala na četná podání stěžovatelů. Za těchto okolností soud neshledal důvod k tomu, aby náhradu nákladů řízení za řízení před Nejvyšším správním soudem hradil žalovaný. Ani žalovaný však nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, jelikož Nejvyšší správní soud zrušil i napadené rozhodnutí. Nemá proto nárok na náhradu nákladů tohoto řízení.

[48] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že pro rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení osobou zúčastněnou na řízení, která podala kasační stížnost, není podstatné, zda o nich rozhoduje v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v navazujícím řízení, nebo o nich rozhodne přímo Nejvyšší správní soud v případech podle § 110 odst. 3 větou druhou s. ř. s. V tomto případě totiž nelze ani v navazujícím řízení před krajským soudem doslovně aplikovat závěry rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98, *MCE Slaný*. Dle něj náklady v řízení o žalobě a o kasační stížnosti tvoří jeden celek a krajský soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. V tomto rozsudku totiž NSS vycházel z toho, že účastníky řízení v dané věci byli pouze žalobce a žalovaný. Nejvyšší správní soud proto v tomto rozsudku nezohledňoval, že se v souladu s § 105 odst. 1 s. ř. s. osoba, která měla postavení osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem, stává podáním kasační stížnosti účastníkem řízení o kasační stížnosti, včetně pravidel pro hrazení nákladů řízení mezi účastníky. Z povahy věci tak v těchto případech může být nutné rozhodnout odlišně o nákladech řízení o kasační stížnosti a o nákladech řízení před krajským soudem.

[49] Náklady žalobkyně v řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje čtyři a půl úkonu právní služby: přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, dvou vyjádření ze dne 23. 8. 2021 a 21. 12. 2021 a půl úkonu za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 11 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna advokáta tedy činí v dané věci 4,5 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 4,5 x 300 Kč. Odměna advokáta v řízení před městským soudem tak činí 15 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 3 213 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkem představovaly 22 513 Kč. Nejvyšší správní soud neopomněl ani další podání žalobkyně. Ty však ve shodě s krajským soudem nepovažuje za účelné a odměnu za ně nepřiznal. Na rozdíl od krajského soudu však žalobkyni přiznal odměnu ve výši půl úkonu za návrh na přiznání odkladného účinku.

[50] Náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tvoří pouze odměna advokáta. Ta zahrnuje čtyři a půl úkonu právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti, vyjádření k dalším podáním stěžovatelky ze dnů 13. 10. 2023 a 8. 12. 2023 a půl úkonu za vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], a činí v dané věci 13 950 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 1 350 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). V podání ze dne 26. 1. 2024 žalobkyně pouze požádala o přednostní projednání. Proto za ně soud náhradu nákladů nepřiznal. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna advokáta o 21% sazbu této daně, tj. o 3 213 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 18 513 Kč.

[51] Žalobkyně má tedy právo na náhradu nákladů ve výši 22 513 Kč za řízení u krajského soudu. Tuto částku je žalovaný povinen žalobkyni zaplatit k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Zároveň má žalobkyně právo na náhradu nákladů ve

pokračování

výši 18 513 Kč za řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že každý ze stěžovatelů vystupuje v řízení samostatně (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81, č. 4368/2022 Sb. NSS, body 20 až 26), hradí i náklady řízení samostatně., Každý ze stěžovatelů je proto povinen zaplatit žalobkyni jednu polovinu náhrady nákladů řízení, tedy částku 9 256, 50 Kč k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[52] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti nenastala, proto osoba zúčastněná na řízení II právo na náhradu nákladů řízení nemá. Stěžovatelé v řízení před krajským soudem rovněž vystupovali v pozici osob zúčastněných na řízení. Z tohoto důvodu, na rozdíl od řízení před Nejvyšším správním soudem, které vyvolali a mají v něm tak postavení účastníků řízení (bod [47]), nejsou povinni žalobkyni uhradit náhradu nákladů řízení za řízení před krajským soudem. Ani v jejich situaci v řízení před krajským soudem nenastala žádná ze zákonem předvídaných situací pro přiznání nákladů řízení a proto právo na náhradu nákladu řízení před krajským soudem nemají.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. března 2024

Petr Mikeš
předseda senátu