



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Michala Bobka, soudce JUDr. Radana Malíka a soudkyně JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Prokopovo z. s.**, se sídlem Hlubočepská 79/49, Praha 5, zast. JUDr. Michalem Bernardem, PhD., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení I) **JRD Hlubočepy s. r. o.**, se sídlem Korunní 810/104, Praha 10, zast. Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1, II) **Společnost pro ochranu Prokopského a Dalejského údolí**, se sídlem Pražského 661/40, Praha 5, III) **CETIN a. s.**, sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2023, č. j. 15 A 33/2022-127,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2023, č. j. 15 A 33/2022-127, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci NSS řešil, zda se při následném posuzování stejné právní otázky v téže věci může jiný senát (krajského) soudu vědomě odchýlit od právního názoru již jednou zaujatého tímto soudem v předchozím řízení. Došel k závěru, že nikoliv: závaznost jednou vysloveným právním názorem dle § 78 odst. 5 s. ř. s. dopadá nejenom na správní orgán, jehož rozhodnutí bylo soudem zrušeno, ale při absenci změny skutkových okolností či relevantní právní úpravy, ke které by došlo v mezidobí od okamžiku vynesení prvního rozsudku do nového posuzování věci, i na soud samotný.

[2] Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017, č. j. MC052101/2017, sp. zn. MC05/OSI/2392/2016/Vo/Hl.p.1235, umístil Úřad městské části Praha 5 stavbu „*Obytný soubor Prokopské údolí*“ na pozemcích p. č. 1235, 1731/1, 1731/2, 1739, 1759/1, 1759/2, 1759/3, 1771/1

v katastrálním území x (dále jen „posuzovaná stavba“). Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2018, sp. zn. S-MHMP 736759/2017/STR, č. j. MHMP 343267/2018, rozhodnutí stavebního úřadu částečně změnil a ve zbytku jej potvrdil.

[3] Rozsudkem ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 71/2018-244, Městský soud v Praze („dále jen městský soud“) rozhodnutí žalovaného zrušil, a to pro absenci biologického hodnocení dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Všechny ostatní žalobní námitky žalobce, včetně žalobního bodu č. 10 nadepsaného „*rozpor s nařízením o zřízení přírodních parků na území hlavního města Prahy*“, vypořádaného v bodech 212–221, prohlásil městský soud za nedůvodné.

[4] Rozhodnutím ze dne 3. 3. 2022, č. j. MHMP 360895/2022 („napadené rozhodnutí“), kterým došlo k (opětovnému) umístění stavby „*Obytný soubor Prokopské údolí*“ na pozemcích p. č. 1235/1, 1235/2, 1731/1, 1731/2, 1739, 1759/3, 1759/5 v katastrálním území x, žalovaný prvostupňové rozhodnutí zčásti změnil a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobce napadl toto (v pořadí druhé) rozhodnutí žalovaného znovu před městským soudem, a to z celkem devatenácti žalobních bodů: rozpor napadeného rozhodnutí s § 85 odst. 2 písm. a) zákona 183/2006 Sb., nesprávný postup stavebního úřadu při převzetí podmínek některých dotčených orgánů, rozpor rozhodování žalovaného s § 68 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 5 správního řádu, rozpor napadeného rozhodnutí se zákonem č. 100/2001 Sb., neposouzení dokumentace pro vydání územního rozhodnutí dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., nepřezkoumatelnost sdělení Magistrátu Hlavního města Prahy ze dne 19. 12. 2012 k podlimitnímu záměru pro nedostatek důvodů, nepřezkoumatelnost vypořádání námítka žalobkyně ohledně překračování imisních limitů pro benzo(a)pyren, chybějící autorizace u osoby zpracovávající biologický průzkum dané lokality a chybné závěry plynoucí z tohoto průzkumu, nepřezkoumatelnost vypořádání námitek žalobce k zásahu do významného krajinného prvku, rozpor posuzované stavby s § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 Sb. HMP, nedostatečné vypořádání se s námitkou žalobce ohledně pěšího napojení s centrem Hlubočep, nesplnění podmínek pro vydání rozhodnutí propadnutím platnosti některých stanovisek správců sítě, nepřezkoumatelnost vyjádření Hasičské záchrané stanice hl. m. Prahy ze dne 7. 9. 2016 pro nedostatek důvodů, nesprávný postup odvolacího orgánu při zahlazování nezákonnosti rozhodnutí ohledně koeficientu zeleně v prvním stupni, rozpor posuzované stavby s územním plánem, nepřevzetí podmínek závazných stanovisek v procesu rozhodování o umístění stavby, rozpor stavebního záměru s vyhláškou č. 398/2009 Sb., neaktuálnost závazného stanoviska Drážního úřadu ze dne 2. 9. 2016 a celkovou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí jako celku.

[6] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobci vyhověl a zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak i prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v projednávané věci se jedná o umístění stavby na území přírodního parku Prokopské a Dalejské údolí. To znamená, že se na území, kam má být posuzovaná stavba umístěna, vztahují omezení vyplývající z nařízení č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy o zřízení přírodních parků na území hl. m. Prahy (dále jen „nařízení č. 10/2014“). Podle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 je na těchto územích přípustná pouze *dostavba stávajících sídelních útvarů*, tzn. těch, co existují. Na místě, kde má být posuzovaná stavba umístěna, se však dle něj žádný takový útvar již nenachází, neboť k demolici továrny Technoplynu, která tu stála předtím, došlo již v roce 2013.

pokračování

Posuzovanou stavbu tedy nelze považovat za dostavbu tohoto sídelního útvaru, ale za stavbu zcela novou. Nic na tom nemůže změnit ani umístění posuzované stavby „*uvnitř půdorysné stopy historické zástavby*“, či skutečnost, že její hmotové uspořádání a rozměrové parametry nemají překročit rámec původní tovární budovy. Touto argumentací by dle něj bylo možné obhájit jakoukoliv stavbu v místě, kde se dříve vyskytovala jakákoliv zástavba. Městský soud dále poukázal také na zásadní rozdíl mezi účelem a funkčním využitím továrního areálu na straně jedné a posuzované stavby na straně druhé. Obytný účel posuzované stavby s tovární výrobou nijak nesouvisí. Shledal proto rozpor umístění posuzované stavby s § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014. Podmínkami pro dostavbu sídelního útvaru definovanými v § 15 odst. 3 se tedy nezabýval.

[7] V bodě 45. napadeného rozsudku pak městský soud doplnil, že si je vědom, že se touto argumentací patnáctý senát městského soudu odchýlil od závěrů, které „*při vypořádání obsahově totožných námitek zaujal desátý senát správního úseku Městského soudu v Praze v předchozím zrušujícím rozsudku*“. Patnáctý senát však závěry desátého senátu považoval za nesprávné a nedostatečně zdůvodněné. Necítil se jimi proto být vázán.

[8] Žádné z dalších (osmnácti) námitek žalobce pak již městský soud nepřisvědčil. V bodě 47. napadeného rozsudku uvedl, že jejich vypořádání v následujícím textu je velmi obdobné tomu, které je obsaženo v odůvodnění předešlého zrušovacího rozsudku (desátého senátu) městského soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 71/2018-244, a to z toho důvodu, že se jejich znění většinou shoduje s námitkami uplatněnými žalobcem v rámci předešlého řízení před městským soudem a nebyly shledány důvody pro odchýlení se od závěrů předešlého zrušovacího rozsudku.

II. Kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[9] Žalovaný (dále jen „první stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud („NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Dle prvního stěžovatele městský soud pochybil v posouzení výkladu pojmu sídelního útvaru. Posuzovaná stavba je součástí poslední skupiny staveb tvořených areálem továrny Hydroxygen a čtyřmi rodinnými domy. Nejedná se tedy o jednu izolovanou budovu (továrnu Technoplynu), která by sama tvořila sídelní útvar. Dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že by posuzovaná stavba byla dostavbou této továrny, a to z toho důvodu, že továrna již byla zbourána a posuzovaná stavba navíc plní jinou (obytnou) funkci.

[11] První stěžovatel dále namítá, že se městský soud prostřednictvím napadeného rozsudku odchýlil od svého předešlého závěru obsaženého v rozsudku ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 71/2018-244, čímž došlo k porušení zásady předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Tento svůj závěr podpořil odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50.

[12] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „druhý stěžovatel“) rovněž napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Druhý stěžovatel tvrdí, že městský soud pochybil provedením nesprávného výkladu termínů „sídelní útvar“ a „dostavba sídelního útvaru“. Výklad pojmu „sídelní útvar“

obsažený v napadeném rozsudku je velmi restriktivní. Vedl by ke vzniku absurdních situací, neboť podle tohoto výkladu je takovým útvarem každá jednotlivá stavba, ale skupina bezprostředně sousedících staveb už nikoliv. Bylo by tak možné v areálech přírodních parků realizovat dostavby průmyslových areálů s odůvodněním, že se již na území přírodního parku nacházejí. Tento výklad je v přímém rozporu s účelem nařízení č. 10/2014. Druhý stěžovatel zdůrazňuje, že je nutné pojem „sídlní útvar“ vykládat stejným způsobem jako v rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 48/2006-75 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1691/2018. Tyto rozsudky se sice týkají jiného právního předpisu, definice pojmu „sídlní útvar“ však zůstává stejná. Navíc je tato definice používána i v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přičemž nařízení č. 10/2014 je jeho prováděcím předpisem. Výklad neurčitých právních pojmů v rámci prováděného a prováděcího právního předpisu by se neměl lišit. Dále byl tento výklad potvrzen i gestorem nařízení č. 10/2014 v rámci MHMP, tedy odborem životního prostředí MHMP. Dle druhého stěžovatele z uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu také plyne, že jeden sídlní útvar mohou tvořit i stavby, které mají různé funkce, a za jeho součást je nutné považovat i rozvojové a zastavitelné plochy. Městský soud navíc nezohlednil sousedící stavby (č. p. 418 provoz Hydrogen, Obytný soubor nízkoenergetických domů Prokopské údolí a budova vlakového nádraží).

[14] Co se pojmu „dostavba“ týče, dle druhého stěžovatele jej napadený rozsudek vykládá spíše jako „přístavbu“. Připouští pouze přístavby stávajících budov a neumožňuje umísťovat nové stavby. Tento závěr odporuje ustanovení § 15 odst. 2 nařízení č. 10/2014, neboť toto ustanovení umísťování nových staveb za určitých podmínek umožňuje. Zároveň by tento výklad znamenal nepoužitelnost § 15 odst. 3 tohoto nařízení. Dále nesouhlasí se závěry napadeného rozsudku ohledně historické zástavby, a to vzhledem k podmínce souladu nově umísťované stavby s územně plánovací dokumentací obsažené v § 15 odst. 3 nařízení. Druhý stěžovatel dále uvádí, že závěry napadeného rozsudku jsou v rozporu s účelem a historickým kontextem přijímání nařízení č. 10/2014. Vyhláška č. 7/1993 Sb. HMP, která tuto problematiku upravovala před přijetím tohoto nařízení, zakazovala novou výstavbu *v souvisle nezastavěných částech přírodního parku (ve volné přírodě)*. Území určené pro umístění posuzované stavby je však brownfieldem, nikoliv stavebně nedotčenou částí daného parku. V souvisle zastavěném území přírodního parku tato vyhláška umožňovala novou zástavbu realizovat. S dostavbou stávající osady Hlubočep se počítalo. Nařízení č. 10/2014 mělo znění této vyhlášky uvést do souladu s platnými právními předpisy a jejich výkladem, a také mělo umožnit výstavbu, která je v souladu s územně plánovací dokumentací. Toto tvrzení potvrzuje i tehdejší vypořádání námítky Městské části Praha 21 k tomuto nařízení, kde se uvádí, že ustanovení § 15 tohoto nařízení v zásadě koresponduje s ochranou podle vyhlášky č. 3/1991 Sb. HMP, a také, že stávající úprava výstavby obsažená ve vyhlášce č. 7/1993 Sb. HMP je neudržitelná. Nařízení č. 10/2014 tedy nemá za cíl bránit umísťování nových staveb místo staveb starých. Jeho cílem je chránit nezastavěné části přírodního parku a zároveň umožnit udržitelný rozvoj sídlních útvarů, které se na území těchto parků nacházejí. Toto nařízení by tedy mělo umožnit i umístění posuzované stavby v zastavitelné ploše předvídané územním plánem.

[15] Druhý stěžovatel rovněž namítá, že se městský soud odchýlil od svého předešlého právního závěru obsaženého v rozsudku ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 71/2018-244. Dle druhého stěžovatele se v tomto rozsudku desátý senát městského soudu dostatečně vyrovnal s existencí stávajícího sídlního útvaru, neboť si byl vědom obsahu rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 48/2006-75. Naopak patnáctý senát městského soudu v napadeném

pokračování

rozsudku řádně nezohlednil existenci sousedních staveb, ačkoliv si byl jejich existence vědom.

[16] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prvního stěžovatele druhý stěžovatel doplnil, že souhlasí s obsahem kasační stížnosti prvního stěžovatele. Ohledně nedodržení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí druhý stěžovatel zdůraznil, že dle jeho názoru městský soud nedodržel ani zásadu zákazu vydávání překvapivých soudních rozhodnutí. Ve svém vyjádření upozorňuje na nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023 sp. zn. III. ÚS 2329/21, kde uvedl, že „účastníkům řízení by mělo být zřejmé, které otázky jsou pro řešení věci relevantní, ať už jde o otázky skutkové, nebo právní; je třeba jim umožnit, aby se ke všem těmto otázkám mohli vyjádřit a aby mohli účinně uplatnit své argumenty. Je proto nezbytné, aby soud účastníky řízení poučil, pokud hodlá vycházet z jiné právní úpravy, jiného právního posouzení či z jiných skutkových zjištění, než mohou účastníci řízení předvídat vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení. Opačný postup je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který zaručuje spravedlivý proces.“ Dále podotýká, že v této věci došlo k vydání dvou rozsudků městského soudu, ve kterých tento soud dospěl ke zcela opačným závěrům ohledně rozporu posuzované stavby s § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014, a to za zcela skutkově shodných okolností. Dle druhého stěžovatele městský soud v rámci ústního jednání předcházejícího vydání napadeného rozsudku účastníky řízení nikterak nepoučil, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení otázky tohoto rozporu. Nijak také neřešil otázku odchýlení se od předešlého právního názoru vyjádřeného v rozsudku městského soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 10 A 71/2018-244. Z toho dovozuje, že ani první, ani druhý stěžovatel neměli žádnou možnost se k tomuto jinému právnímu posouzení vyjádřit a uplatnit své argumenty.

[17] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prvního stěžovatele uvedl, že posuzovanou stavbu není možné považovat za dostavbu stávajícího sídelního útvaru, a to z důvodu, že nijak nesouvisí s tvrzenou existující zástavbou. Posuzovaná stavba je určena výlučně k bydlení, s tovární výrobou tedy nijak nesouvisí. K možné souvislosti s v bezprostředním sousedství stojícími rodinnými domy žalobce dodává, že posuzovanou stavbu (rozsáhlý bytový dům) nelze s těmito domy typově vůbec srovnávat. Co se odlišných právních závěrů městského soudu týče, žalobce je toho názoru, že v odlišném rozhodnutí nelze spatřovat vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[18] Ke kasační stížnosti druhého stěžovatele pak žalobce doplnil, že souhlasí se závěrem obsaženým v napadeném rozsudku městského soudu ohledně možné dostavby neexistujícího sídelního útvaru. Uvádí, že pokud je sídelní útvar před svým doplněním odstraněn, jedná se o nahrazení, a nikoliv o doplnění, k čemuž však nařízení č. 10/2014 nesměruje. Dále uvádí, že je nutné za sídelní útvar považovat pouze skupinu staveb se shodnou funkcí, neboť jiný výklad by umožňoval dostavbu továrny vedle sídelního útvaru staveb pro bydlení, což odporuje cílům tohoto nařízení. Výklad prezentovaný druhým stěžovatelem by znamenal, že je možné zastavět celé území přírodního parku. Dle žalobce je ale logické, že výstavba v tomto území musí být omezena, jinak by nebyla ochranná funkce přírodního parku naplněna. Dále uvádí, že v minulosti docházelo k umisťování staveb do míst, kde, vzhledem k přítomnosti přírodního parku, být umisťovány neměly. Pokud poté dojde k jejich odstranění a nahrazení, tyto plochy se vrátí k předpokládané funkci, tj. k ochraně přírodního parku.

[19] Druhý stěžovatel v replice k vyjádření žalobce znovu zdůraznil svou předešlou argumentaci založenou zejména na judikatuře Nejvyššího i Nejvyššího správního soudu

k pojmu „sídelní útvar“. Nutnost stejné funkce jednotlivých staveb v rámci jednoho sídelního útvaru by znamenala například nemožnost umístit občanskou vybavenost typu vzdělávacích zařízení či obchodních prostor do sousedství čtvrti tvořené rodinnými domy a byty, což označuje jako nelogické. Při nahrazování nevyhovujících budov vždy dochází k jejich zániku. Dle výkladu městského soudu obsaženém v napadeném rozsudku by v zastavěném území docházelo ke vzniku prázdných, nezastavitelných ploch, které by nikdy nebylo možné zastavět.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které byly uplatněny stěžovatelem v podané kasační stížnosti.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Co se námitky nedodržení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí týče, NSS se touto zásadou zabýval již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2006, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, kde uvedl, že přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce, kterou již dříve v téže věci NSS závazně posoudil, je limitována a pokud nelze závazný právní názor podrobit kognici k námitkám účastníků, tak tak nelze učinit ani z iniciativy soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). To znamená, že právní názor vyslovený NSS je závazný pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a současně také vyloučení možnosti NSS revidovat svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci. To má zaručovat požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Rozšířený senát dále uvedl, že *„patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační stížnosti.“*

[23] Usnesením ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, rozšířený senát NSS výše načrtnuté závěry opět potvrdil a doplnil, že k jinému právnímu posouzení může v opakovaném řízení dojít pouze tehdy, pokud v mezidobí došlo buď ke změně skutkového stavu v důsledku doplnění řízení, anebo pokud došlo v mezidobí ke změně nebo zrušení rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklarací protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. Prolomení zásady předvídatelnosti soudních rozhodnutí může také nastat při podstatné změně judikatury rozhodnutím Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva, Evropského soudního dvora, ale i rozšířeného senátu NSS v řízení podle § 17 s. ř. s., případně pokud by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním NSS v téže věci.

[24] Výše uvedené bylo vyřčeno s ohledem na závaznost předchozích rozhodnutí kasačního soudu v téže věci a nemožnost NSS se bez dobrých důvodů odchýlit od svého předchozího posouzení téže věci. Byť tedy pochopitelně krajský soud je soudem prvostupňovým a jako takový jej netíží zvýšené nároky na jednotu a předvídatelnost jeho

pokračování

rozhodování (§ 12 a § 17 s. ř. s.), podobná logika a nároky se nicméně *z pohledu účastníků řízení* vztahují rovněž na rozhodnutí krajského soudu *v téže věci*.

[25] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. platí, že „[p]rávním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.“ Vázanost soudem vysloveným právním názorem pak plyne rovněž ze samotného kasačního principu, ovládajícího *jak řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*, tak řízení o kasační stížnosti. Jak již konstatoval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, bod 47, „*jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu).*“

[26] Konečně v usnesení ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, bod 39, pak rozšířený senát NSS specificky na téma kasační závaznosti jednou vysloveného právního názoru uvedl, že:

„Rovněž ve vztahu ke kasační závaznosti právního názoru krajského soudu lze vysledovat obdobné principy. Nerespektování závazného právního názoru krajského soudu má totiž podle ustálené judikatury za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020 - 48, bod 35). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, který byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již „*není prostor pro polemiku*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020 - 39, bod 32; obdobně např. rozsudek ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010 - 73). Ostatně ani Nejvyšší správní soud nemůže přehodnocovat závazný právní názor vyslovený v prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu, pokud proti němu správní orgán nepodal kasační stížnost, *ač mohl*, a proti jeho závěrům brojí až v kasační stížnosti podané proti dalšímu rozsudku krajského soudu (rozsudky ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015 - 47; ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015 - 34, body 22–24; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018 - 41, bod 33). Tím není dotčena možnost žalobce brojit proti závaznému právnímu názoru vyslovenému ve zrušujícím rozsudku krajského soudu při soudním přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu. V takových případech není vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, bod 47).“

[27] Při aplikaci těchto východisek dává NSS za pravdu oběma stěžovatelům: městský soud v předchozím řízení v téže věci již jednou výklad neurčitého právního pojmu „*dostavba stávajících sídelních útvarů*“ dle § 15 odst. 3 nařízení č. 10/2014 v posuzované věci zaujal, a na danou věc jej aplikoval. K této otázce tedy vyslovil v kontextu konkrétní projednávané věci jasný právní názor, který rovněž v bodech 212–221 rozsudku č. j. 10 A 71/2018-244 podrobně zdůvodnil. Dle jeho názoru bylo umístění předmětné stavby v souladu s § 15 citovaného nařízení. Tento žalobní bod proto zamítl.

[28] Je sice pravdou, že se formálně nejedná o věc totožnou, neboť žalovaný vydal po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu v pokračujícím řízení rozhodnutí nové. Jedná

se však bezesporu o *stejnou věc v materiálním smyslu*, týkající se stejného rozhodnutí o umístění stejné stavby vydané stejnému stavebníkovi a se stejnými účastníky řízení. Pokud v takto vymezené stejné věci, týkající se umístění stejné stavby, a rozhodnutí přijatého žalovaným po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu, je vznesen totožný žalobní bod stejným žalobcem, je *městský soud sám vázán již jednou vysloveným právním názorem*, pochopitelně za předpokladu, že v období mezi jednotlivými rozhodnutími městského soudu zůstal skutkový stav v této věci nezměněn a nedošlo ani ke změně právního stavu či ke změně pro městský soud závazné judikatury soudní.

[29] K žádné z těchto situací, které by mohly zdůvodnit odchýlení městského soudu od jeho již jednou zaujatého právního názoru, v projednávané věci nedošlo. Polemika patnáctého senátu městského soudu s názorem senátu desátého se omezuje na tvrzení, že prvně jmenovaný „*pominul zcela zásadní otázku, a to zda se na daném místě nachází nějaký stávající sídelní útvar*“ (bod 45. napadeného rozsudku). Tuto otázku však desátý senát ve svém rozsudku nepominul. Pouze vyšel z jiného právního názoru ohledně posouzení, co je v předmětném řízení „*sídelním útvarem*“ – dle jeho názoru, a rovněž názoru správních orgánů, je jím širší jednotka osídlení než pouze jedna budova (již zbourané) továrny, jak v zásadě tvrdí patnáctý senát.

[30] Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že „*z hlediska právní jistoty adresátů veřejné správy i její obecné kultivace je ... žádoucí, aby správní orgány ve své činnosti v maximální možné míře respektovaly právní závěry soudů vyslovené ve skutkově a právně obdobných věcech.*“ (kupř. rozsudek ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36, bod 19). To samé musí *a fortiori* platit při následném rozhodování soudů samotných *ve stejné věci*: není možné očekávat, že bude správní orgán, natož další účastníci řízení, brát vážně soud a řídit se jeho jednou vysloveným závazným právním názorem v okamžiku, kdy by jeho závaznost a vynucování odvisely pouze od nahodilosti, do kterého senátu stejného soudu stejná věc napadne v dalším kole, a zda tento třeba nebude jiného názoru.

[31] Ostatně ke stejnému závěru dospěl opakovaně rovněž Ústavní soud, a to v kontextu čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na předvídatelnost, srozumitelnost, a vnitřní bezrozpornost zákona (srov. již nález ze dne 15. 2. 2007, Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349). Kupříkladu v nálezu ze dne 9. 10. 2012, II. ÚS 1688/10, N 167/67 SbNU 49, pak přistoupil ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně – pobočky v Jihlavě z důvodu, že tento soud zaujal na stejném skutkovém základě ve věci stejného stěžovatele jiný právní názor ke stejné právní otázce (v dané věci zda platby poskytované stěžovatelem byly výživným poskytovaným otcem na dítě ve smyslu zákona o rodině), než ten vyjádřený v předchozím rozhodnutí Krajského soudu v Brně. Argumentaci vedlejšího účastníka (Krajského soudu v Brně), že podruhé ve věci rozhodoval jiný senát krajského soudu, a že tento senát nebyl povinen řídit se právním názorem jiného senátu soudu téhož stupně, „*protože žádnou takovou povinnost mu zákon neukládá*“ (bod 19 citovaného nálezu), Ústavní soud odmítl (bod 31 nálezu) a uzavřel, že „*rozhodnutí odvolacího soudu bylo pro stěžovatele s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé a ve zřejmém rozporu s jeho předchozím kasačním rozhodnutím, aniž pro změnu jeho postoje byly dány relevantní důvody*“.

[32] NSS proto uzavírá, že v projednávané věci byl městský soud sám vázán svým již jednou vysloveným právním názorem. Stejnou otázku ve stejné věci za nezměněného skutkového a právního stavu nemohl posoudit jinak, respektive dojít k právnímu závěru naprosto opačnému. Skutečnost, že tak učinil, je sama o sobě dostatečným důvodem pro zrušení jeho rozsudku postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s., aniž by kasační soud považoval za

pokračování

nezbytné zabývat se dalšími kasačními námitkami obou stěžovatelů (obdobně viz rovněž rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 39/2016-128).

[33] S ohledem na výše uvedené nosné důvody tohoto rozhodnutí by se navíc nejednalo ani o postup vhodný. Právní názor městským soudem již jednou platně vyslovený a závazný pro účastníky řízení v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. by neměl být podroben nepřímé revizi kasačním soudem v dalším řízení v důsledku toho, že městský soud nerespektoval svůj vlastní právní názor. Tím by jej nepřímo vlastně nerespektoval ani soud kasační.

[34] Pro úplnost NSS dodává, závaznost jednou vysloveného právního názoru městským/krajským soudem pro soud samotný při absenci jakékoliv relevantní skutkové či právní změny v mezidobí se pochopitelně vztahuje pouze na další rozhodování stejného soudu ve stejné věci, jak byla vymezena výše v odstavci [28] tohoto rozsudku. Byť tedy i napříč různými řízeními obecně platí, že správní soudy by měly o stejných věcech rozhodovat stejně, je přípustné, přinejmenším až do zásahu kasačního soudu, jehož úkolem je případné rozdíly ve výkladu podaném jednotlivými krajskými soudy či senáty v rámci nich sjednocovat, aby senát jednoho krajského soudu vyjádřil záměrný a kvalifikovaný nesouhlas s právním názorem zaujatým senátem či krajským soudem jiným. V rámci *stejně věci* však podobný „*prostor pro polemiku*“ (ve smyslu výše citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu č.j. 1 Azs 16/2021-50) již není. Tam musí převážet závaznost právního názoru již jednou soudem podaného, a to i kdyby stejnou věc znovu posuzující (v mezidobí obměněný, či úplně jiný) senát správního soudu byl jiného názoru.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. května 2024

Mgr. Michal Bobek
předseda senátu