



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem V. Nezvala 604, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2022, čj. MSK 138214/2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 3. 2023, čj. 22 A 35/2022-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí, odbor regionálního rozvoje a stavební úřad, rozhodnutím z 6. 9. 2021, sp. zn. MUFO_S 2428/2018, zn. MUFO 28702/2021, zamítl podle § 100 odst. 1 a 2 správního řádu žádost žalobkyně o obnovu společného územního a stavebního řízení ukončeného pravomocným společným rozhodnutím ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. MUFO_S 1427/2016 pro soubor staveb „Rodinný dům včetně přípojek sítí“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. N. V. u F. n. O. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Ztotožnil se s ním mimo jiné v tom, že žalobkyní uváděné skutečnosti nenaplnují podmínky po povolení obnovy řízení.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud z hlediska předchozího průběhu věci předně připomněl, že stavební úřad v rámci zmíněného společného řízení vycházel z toho, že žalobkyně nebyla jeho účastníkem, neboť její práva nemohla být stavbou přímo dotčena. Dne 1. 9. 2017 žalobkyně v rámci nahlížení do spisu uvedla, že se cítí být účastníkem, podala žádost o okamžité zastavení stavebních prací a dne 4. 9. 2017 pak proti společnému rozhodnutí i odvolání. To žalovaný rozhodnutím z 5. 1. 2018 zamítl jako nepřipustné s tím, že žalobkyně nebyla opomenutým účastníkem. Toto rozhodnutí však zrušil krajský soud rozsudkem z 26. 9. 2018, čj. 25 A 12/2018-41 (kasační stížnost žalovaného proti němu byla zamítnuta). Rozhodnutím z 30. 1. 2020 pak žalovaný zamítl dané odvolání jako opožděné. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně opět podala žalobu, kterou krajský soud rozsudkem z 13. 1. 2021, čj. 22 A 37/2020-37, zamítl (kasační stížnost žalobkyně proti němu byla zamítnuta). Mimo to však žalobkyně dne 9. 4. 2018 podala ve věci společného rozhodnutí „podnět k zahájení obnovy řízení“. Stavební úřad řízení o něm nejprve zastavil (usnesením z 2. 5. 2018) s tím, že se jedná o žádost zjevně právně nepřipustnou (nebyla podána účastníkem řízení). V návaznosti na souběžně vedené řízení o odvolání žalobkyně proti společnému rozhodnutí pak žalovaný zmíněné usnesení stavebního úřadu (z 2. 5. 2018) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm rozhodl stavební úřad výše již zmíněným rozhodnutím (z 6. 9. 2021) tak, že žádost o obnovu společného řízení zamítl; o odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí pak rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

[3] Krajský soud se v rozsudku předně neztotožnil s námitkou žalobkyně, podle níž nemohou obstát rozhodnutí obou správních orgánů, neboť podmínkou pro povolení obnovy řízení je mj. to, že žadatel o obnovu řízení byl účastníkem řízení, které požaduje obnovit. To, že stavební úřad v průběhu řízení o společném souhlasu do doby vydání rozhodnutí z 31. 3. 2016 žalobkyni do okruhu účastníků nezahrnul, zakládá podle žalobkyně pochybnost o tom, jak mělo být naloženo s jejím podáním z 9. 4. 2018. Krajský soud k tomu s odkazem na obsah správních spisů uvedl, že stavební úřad skutečně žalobkyni nejprve nezahrnul mezi účastníky a o správnosti tohoto postupu byl zprvu přesvědčen také žalovaný. V důsledku rozsudků krajského soudu však žalovaný dospěl v rozhodnutí z 30. 1. 2020 k závěru, že žalobkyni svědčilo postavení účastníka společného řízení. Její odvolání z 4. 9. 2017 nicméně zamítl jako opožděné. Z toho podle krajského soudu vyplývá, že pro řízení o společném rozhodnutí žalobkyni svědčilo postavení účastníka. Je tedy splněna podmínka, podle níž návrh na povolení obnovy řízení může podat pouze účastník řízení, které požaduje obnovit. Je pravdou, že v důsledku odvolání žalobkyně z 4. 9. 2017 coby opomenutého účastníka řízení nemohlo společné rozhodnutí nabýt právní moci dne 3. 5. 2016. Tato skutečnost však nemá žádný vliv na posouzení žádosti žalobkyně o obnovu řízení o společném rozhodnutí.

[4] Krajský soud ve shodě s žalovaným hodnotil jako nepřiléhavý odkaz žalobkyně na rozsudky NSS z 9. 1. 2008 čj. 1 As 45/2007-48, a ze 17. 2. 2009 čj. 2 As 25/2007-118, a to i s přihlédnutím k závěrům vysloveným v rozsudku krajského soudu z 3. 12. 2020, čj. 22 A 28/2020-42. Situace řešená v uvedených rozsudcích je totiž odlišná od nynější věci. Zde se totiž žalobkyně o vydaném rozhodnutí dozvěděla dne 1. 9. 2017 a v návaznosti na to podala odvolání, které však bylo v souladu s § 84 odst. 1 věta první správního řádu zamítnuto jako opožděné. Uplatnila-li žalobkyně jako (opomenutý) účastník řízení posléze mimořádný

pokračování

opravný prostředek (žádost o obnovu řízení), nemůže být za uvedené situace její podání ve smyslu citované judikatury vyhodnoceno podle svého obsahu a s ohledem na průběh řízení jako odvolání. Odvolání totiž žalobkyně jako řádný opravný prostředek již uplatnila.

[5] Důvodnou pak krajský soud neshledal ani námitku, že žalovaný nenapravit pochybení stavebního úřadu, který nereagoval na vyjádření žalobkyně z 22. 7. 2020. Samotná skutečnost, že se stavební úřad ve svém rozhodnutí nevyjádřil k tomuto podání (v němž žalobkyně argumentovala výše zmíněnými rozsudky NSS) nečiní prvostupňové rozhodnutí bez dalšího nezákonné. Nadto, žalovaný se uvedeným postupem stavebního úřadu, jakož i námitkou žalobkyně, podrobně zabýval a s jeho posouzením se krajský soud ztotožnil.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Poukázala předně na to, že krajský soud připustil, že v důsledku jejího odvolání nemohlo společné rozhodnutí nabýt právní moci dne 3. 5. 2016, tato skutečnost však podle něj nemá vliv na posouzení žádosti o obnovu. Ve shodě se žalovaným pak hodnotil jako nepřiléhavý její odkaz uvedenou judikaturu. Žalovaný však rozsudek krajského soudu čj. 22 A 28/2020-42 vůbec nezmiňoval, což podle stěžovatelky svědčí o tom, že se krajský soud odchýlil od svých závěrů v tomto rozsudku, na které stěžovatelka poukázala v podání adresovaném krajskému soudu dne 15. 3. 2023. V důsledku tohoto se krajský soud odchýlil i od závěrů rozsudku NSS čj. 1 As 45/2007-48. Takové odchýlení je podle judikatury povinen náležitě odůvodnit (zde stěžovatelka odkázala na rozsudek NSS z 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347). Krajský soud tedy postupoval v rozporu se zásadou právní jistoty a legitimního očekávání. Nezabýval se nijak otázkou, kterou stěžovatelka uvedla v žalobě, tedy že se žalovaný nevypořádal s tím, zda její podání z 9. 4. 2018, s ohledem na zpochybnění nabytí právní moci společného rozhodnutí, není doplněním odvolání ze 4. 9. 2017.

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Odkaz stěžovatelky na uvedené rozsudky považuje za nepřiléhavé, neboť situace v nich řešená se oproti nynější věci lišila. Sama stěžovatelka v podání z 9. 4. 2018 označeném jako „podnět k zahájení obnovy řízení“ uvedla, že žádá o povolení obnovy řízení. Stavební úřad vyhodnotil toto podání podle obsahu jako žádost o povolení obnovy až po pečlivé úvaze, kdy bylo postaveno najisto, že stěžovatelce ve společném řízení svědčilo postavení opomenutého účastníka. Žalovaný pak zdůraznil, že stěžovatelce bylo v důsledku rozhodnutí krajského soudu přiznáno postavení účastníka ve společném řízení a v souladu s rozsudkem krajského soudu se žalovaný jejím podáním zabýval jako odvoláním opomenutého účastníka. V rozhodnutí z 30. 1. 2020 však dospěl k závěru, že odvolání bylo opožděné. Společné povolení tak nabylo právní moci dnem 19. 4. 2017. Stěžovatelka tedy odvolání proti společnému rozhodnutí podala a žalovaný o něm rozhodl. Pokud teprve posléze (9. 4. 2018) uplatnila mimořádný opravný prostředek nemohlo toto její podání být považováno a vyhodnoceno (dle obsahu) jako odvolání, neboť o něm již bylo rozhodnuto.

[8] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka poukázala na to, že nikoliv rozsudkem sp. zn. 25 A 177/2019, ale rozsudkem sp. zn. 25 A 12/2018 bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného z 5. 1. 2018, který zamítl její odvolání jako nepřípustné. Podle stěžovatelky je

argumentace žalovaného nesprávná, neboť podle samotného společného rozhodnutí účastníkem daného řízení nebyla a žalovaný nadále posuzuje její podání z 9. 4. 2018 jako podnět k obnově řízení, byť bylo podáno před uvedenými rozsudky krajského soudu, a kdy navíc krajský soud připustil, že v důsledku jejího odvolání (ze 4. 9. 2017) nemohlo společné rozhodnutí nabýt právní moci dne 3. 5. 2016.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Argumentaci, kterou stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti (resp. v replice k vyjádření žalovaného), lze pro větší přehlednost rozdělit do tří okruhů. Stěžovatelka předně poukazuje na to, že krajský soud se odchýlil od svých závěrů vyslovených v rozsudku čj. 22 A 28/2020-42 (a v něm odkazované judikatury NSS), aniž by tento postup řádně odůvodnil. Dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s její žalobní námitkou, podle níž se žalovaný nezabýval tím, zda její podání z 9. 4. 2018 není doplněním odvolání ze 4. 9. 2017. Stěžovatelka pak také poukazuje na to, že žalovaný posuzoval (a nadále posuzuje) její podání z 9. 4. 2018 jako podnět k obnově řízení, byť bylo podáno před rozsudkem krajského soudu rušícím předchozí rozhodnutí žalovaného (resp. rozsudkem, jímž byla žalovanému uložena povinnost rozhodnou ve věci jejího odvolání proti společnému rozhodnutí).

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, která má z logiky postupu kasačního přezkumu zpravidla přednost před vypořádáním dalších námitek. V tomto ohledu lze úvodem připomenout, že dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Vzhledem k obsahu argumentace stěžovatelky v nyní projednávané věci je pak třeba dodat, že rozhodnutí krajského soudu může být nepřezkoumatelné též tehdy, přezkoumal-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

[13] Odůvodnění rozsudku v nyní projednávané věci požadavkům výše odkazované judikatury podle Nejvyššího správního soudu dostojí. Nelze totiž souhlasit se stěžovatelkou v tom, že by se krajský soud nezabýval její námitkou, podle níž se žalovaný nevypořádal s tím, zda podání z 9. 4. 2018 není doplněním odvolání. Krajský soud tak sice neučinil

pokračování

výslovně, nicméně z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že se ztotožnil i se závěry žalovaného týkajícími se vyhodnocení daného podání (body 17 a 18 napadeného rozsudku). Stejně tak nelze mít za to, že by krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného. Ten se totiž v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval jak otázkou posouzení uvedeného podání stěžovatelky dle jeho obsahu, tak v rámci odůvodnění svého rozhodnutí zohlednil i zpochybnění nabytí právní moci společného rozhodnutí k původně vyznačenému datu (viz zejm. str. 9 a 10 rozhodnutí žalovaného). K tomu lze pak nad rámec výše uvedeného dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebude 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, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[14] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani tu část kasační argumentace, v níž stěžovatelka poukazuje na to, že se krajský soud bez náležitého odůvodnění odchýlil od závěrů svého předchozího rozsudku čj. 22 A 28/2020-42. Krajský soud v odůvodnění nyní napadeného rozsudku jednoznačně uzavřel, že závěry výše zmíněného rozsudku (a v něm odkazované judikatury NSS) nejsou v nyní projednávané věci aplikovatelné a vysvětlil proč (viz bod 18 napadeného rozsudku). Své povinnosti vysvětlit, proč závěry předchozí judikatury nebylo možno v dané věci použít, tedy podle Nejvyššího správního soudu krajský soud dostal. Nelze ostatně přehlédnout, že stěžovatelka se v této souvislosti k odlišení situace řešené uvedenou judikaturou od nynější věci, jak ji zde provedl krajský soud, ani konkrétně nevymezuje a nijak blíže nevysvětluje, proč podle ní přes uvedené závěry krajského soudu má být zmiňovaná judikatura použita.

[15] Nejvyšší správní soud se pak neztotožnil ani s obecnou argumentací stěžovatelky (uplatněnou v replice k vyjádření žalovaného) zdůrazňující skutečnost, že její podání z 9. 4. 2018 bylo podáno dříve, než byly vydány rozsudky krajského soudu týkající se jejího odvolání (ze 4. 9. 2017). V obdobné míře obecnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, čj. 8 Azs263/2022-43, bod 17) lze k takové argumentaci pouze poznamenat, že nemůže zpochybnit závěry krajského soudu, který ve shodě se žalovaným zdůraznil především to, že řízení o odvolání stěžovatelky proti společnému rozhodnutí již dříve probíhalo. Z odůvodnění napadeného rozsudku pak nelze dovodit, že by pro toto východisko (stěžovatelkou navíc konkrétně nijak nezpochybňované) měly být rozhodující právě odkazované rozsudky krajského soudu.

[16] Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud dodává, že otázka opožděnosti odvolání stěžovatelky již byla dříve pravomocně vyřešena (viz zejm. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, čj. 10 As 68/2021-50) a není tedy zřejmé, jaký význam by pro stěžovatelku případně mohlo mít posouzení jejího výše označeného podání jako doplnění dříve podaného odvolání (jak v kasační stížnosti taktéž zmiňuje).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 9. července 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu