



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: a) **Ing. R. Č.** a b) **Ing. J. Č.**, oba zastoupeni JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Kubelíkova 1548/27, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **Ing. M. B.** a II) **Ing. P. B.**, oba zastoupeni JUDr. Václavem Brettingerem, advokátem se sídlem Jungmannova 36/31, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2025, č. j. 8 A 54/2024-54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 12 (dále „stavební úřad“) ze dne 18. 4. 2005, č. j. VYST/20109/2004/Ja, byla umístěna a povolena stavba řadového rodinného domu č. 7 na pozemcích parc. č. 4400/557 a XA v katastrálním území M. (ulice X). Rozhodnutí stavebního úřadu nebylo ze strany žalobců ani dalších účastníků řízení napadeno odvoláním. Tento řadový rodinný dům je v současnosti ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Žalobci, kteří jsou vlastníci sousedního domu (jejich pozemek nicméně odděluje od pozemku osob zúčastněných na řízení úzký pás tvořený pozemkem ve vlastnictví

hlavního města Prahy), podali dne 5. 9. 2005 návrh na obnovu sloučeného řízení o umístění a povolení stavby domu č. 7 z důvodu, že projektová dokumentace se ukázala jako nepravdivá. V projektové dokumentaci totiž stavebník nesprávně vypočítal koeficienty stanovené územně plánovací dokumentací ve vztahu k únosné míře využití území. Pokud by koeficienty byly spočítány správně a podle skutečného stavu, stavba by podle jejich názoru nemohla být umístěna a povolena.

[2] Věc prošla v průběhu posledních dvou dekad spleťtým procesním vývojem. Návrh na obnovu řízení byl mj. několikrát pravomocně zamítnut s tím, že o zákonnosti tohoto zamítnutí rozhodovaly i správní soudy. Stěžejní pro nynější řízení je především kasačně závazný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2023, č. j. 10 As 90/2022-87 (dále „rozsudek desátého senátu“). Desátý senát v něm s ohledem na mimořádnou délku trvání řízení o povolení obnovy podal žalovanému podrobný návod, jak má při rozhodování dále postupovat. Shrnl, že z § 100 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyplývá, že správní orgány mají nejprve posoudit přípustnost žádosti, následně důvody obnovy a poté přejít k posouzení proporcionality újmy v důsledku obnovy. Jde-li o možnost tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy (zde úpravy územního plánu č. U 0689/2008), ten by podle desátého senátu připadal v úvahu až v situaci, kdy by došlo k obnově společného řízení. Abstraktní přezkum tohoto opatření pak vzhledem k uplynutí lhůty pro podání návrhu již není možný. Skutečnost, že úpravu územního plánu neschválilo řádným postupem zastupitelstvo, nemá za následek jeho nicotnost, ale toliko nezákonnost. Nebude-li tedy tato úprava zrušena, musí správní orgány postupovat v souladu s ní. Co se týče posouzení proporcionality obnovy řízení, desátý senát konstatoval, že v této situaci správní řád vychází z poměřování újmy, která by vznikla v důsledku obnovy, s tou, která vznikla původním rozhodnutím. Desátý senát dále provedl základní identifikaci možných újem plynoucích z obnovy řízení, avšak v dané situaci sám neposuzoval, zda má být řízení z hlediska kritéria proporcionality obnoveno. Smyslem jeho úvah bylo vzhledem k nedostatečnému odůvodnění předchozího rozhodnutí žalovaného ukázat cestu, jak dále postupovat při vydání nového rozhodnutí (bod 15 rozsudku desátého senátu).

[3] Dne 30. 4. 2024 žalovaný vydal v návaznosti na rozsudek desátého senátu rozhodnutí č. j. MHMP 598567/2024, jímž zamítl odvolání žalobců a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ze dne 24. 4. 2019, kterým stavební úřad návrh na obnovu řízení zamítl. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobci opět žalobu k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“). Městský soud ji shora označeným rozsudkem zamítl. Shrnl, že žalovaný i městský soud byli v dalším řízení kasačně vázáni rozsudkem desátého senátu, jenž vyložil podmínky, při jejichž kumulativním splnění by mělo dojít k obnově řízení. Žalovaný podle názoru městského soudu posoudil jednotlivé kroky posuzování návrhu na obnovu řízení, jak po něm požadoval Nejvyšší správní soud. Dospěl nicméně k nesprávnému závěru o nesplnění podmínky, že nové skutečnosti a důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Podle městského soudu tato podmínka splněna byla. Žalovaný se však ve shora uvedeném rozhodnutí zabýval i další podmínkou spočívající v poměřování újmy. Městský soud s ním souhlasil v tom, že ani tato podmínka nebyla splněna, neboť újma, kterou by utrpěly osoby zúčastněné na řízení, je nepoměrně větší než ta, kterou trpí žalobci. Obnovu řízení tak povolit nešlo a bylo by nelogické rušit rozhodnutí žalovaného, když jeho nosný závěr o nesplnění podmínek pro povolení obnovy ob stojí. Nezákonností změny územně plánovací dokumentace se pak městský soud dále

pokračování

nezabýval, neboť incidenční přezkum opatření obecné povahy by byl podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu možný až v situaci, kdy došlo k obnově řízení.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření

[4] Proti rozsudku městského soudu označenému v záhlaví podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Podle jejich názoru městský soud dostatečně neposoudil naplnění podmínek obnovy řízení, a to konkrétně v otázce poměrování újmy v důsledku obnovy řízení. Stěžovatelé již v žalobě uvedli, že žalovaný v napadeném rozhodnutí akcentoval zájmy osob zúčastněných na řízení, a naproti tomu nijak neposuzoval újmu, která vznikla stěžovatelům, a dokonce ani újmu vzniklou veřejnému zájmu. Pro posouzení naplnění podmínek obnovy řízení ale bylo nutné, aby řádně zjistil skutečnosti k tvrzeným újmám a následně zvažoval proporcionalitu mezi újmou způsobenou osobě, která nabyla práva v dobré víře, ve vztahu k újmě způsobené na veřejném zájmu a újmě dalším účastníkům. Zejména újmou vzniklou veřejnému zájmu se žalovaný v zásadě nijak nezabýval. Obdobně pak postupoval také městský soud, který újmu způsobenou veřejnému zájmu a případně též stěžovatelům ve svém posouzení dostatečně nezohlednil. Jestliže žalovaný a městský soud neidentifikovali újmu způsobenou veřejnému zájmu (a případně ani újmu způsobenou stěžovatelům), nemohlo vůbec dojít k posuzování proporcionality.

[5] Sami stěžovatelé přitom v předchozím řízení újmu způsobenou jim samým a také újmu způsobenou veřejnému zájmu podrobně popisovali. Z hlediska újmy na veřejném zájmu upozornili na překročení míry únosného zatížení území v důsledku skutečnosti, že stavebník předložil v řízení nepravdivou projektovou dokumentaci. Dodali, že soudy již v minulosti uznaly, že úprava územního plánu č. U 0689/2008 byla nezákonná. Nezákonně přijatá změna územního plánu nemůže generovat veřejný zájem na zastavění daného území v navýšené míře. Právní názor uvedený v rozsudku desátého senátu považují stěžovatelé za nejasný, neboť pokud by se rozhodovalo na základě pravdivých podkladů, nemohl by být v dané lokalitě umístěn žádný rodinný dům. Veřejný zájem tak utrpěl zcela zásadní újmu. Jedná-li se o vlastní újmu stěžovatelů, stavba se negativně dotýká jejich vlastnického práva. Způsobila zásadní snížení ceny jejich nemovité věci (podle stěžovatelů se jejich rodinný dům dokonce stal neprodejným) a rovněž došlo ke zhoršení pohody bydlení (zejména s ohledem na orientaci oken) a životních podmínek stěžovatelů. Uvedenou újmu stěžovatelů ostatně potvrdil i prvostupňový orgán v rozhodnutí ze dne 13. 7. 2011.

[6] Tvrzení o tom, že není zřejmé, proč by měla být povolena obnova řízení, pokud tím bude způsobena újma osobám zúčastněným na řízení a současně to nepřispěje k nápravě újmy způsobené stěžovatelům či veřejnému zájmu, považovali stěžovatelé za mylné. V důsledku obnovy řízení totiž může dojít k nápravě újmy způsobené veřejnému zájmu i stěžovatelům. Stěžovatelé dále k rozsudku desátého senátu podotkli, že v minulosti s realizací stavby žádný souhlas nevyslovili. Z toho, že ve společném řízení nepředestřeli konkrétní námitky, nelze jakkoli usuzovat, že se stavbou souhlasí. Stěžovatelé v daném řízení neměli možnost efektivně brojit proti umístění a povolení stavby domu č. 7, neboť jim v danou dobu nebyly známy potřebné údaje. Až v návaznosti na seznámení s vydanými rozhodnutími, která se týkala všech nově budovaných řadových domů (tj. včetně domů č. 1

až 6), se stěžovatelé dozvěděli o tom, že jsou dány důvody obnovy řízení, neboť byla překročena stanovená únosná kapacita dané funkční plochy.

[7] Správní orgány se podle stěžovatelů dlouhodobě snaží zamezit nápravě nastoleného nezákonného stavu. V průběhu dvou desetiletí tvrdily velmi různé důvody, proč není možné řízení obnovit. Předchozí opakovaná rozhodnutí nebyla zákonná a nestranná. Nejinak je tomu i v nynějším případě, kdy žalovaný zcela pominul újmu způsobenou stěžovatelům a zejména veřejnému zájmu. V právním státu považovali za logický postup v situaci, kdy by se ukázalo, že určitá stavba nemohla být realizována, aby byla odstraněna. Nesprávný výpočet koeficientů v projektové dokumentaci nelze mít za nahodilý omyl stavebníka, míra jejich překročení je značná. Pokud by dané řízení nebylo obnoveno, vysílá tím stát signál, že nezákonné jednání se vyplácí, což podle stěžovatelů nelze připustit.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelé nejsou těmi, kterým by příslušelo chránit v daném řízení veřejný zájem. To je úkolem správních orgánů. Stěžovatelé měli v předchozím řízení zejména uvést, jaká újma byla stavbou domu č. 7 způsobena jim samotným. Případná újma způsobená osobám zúčastněným na řízení, které nabyly vlastnické právo k domu č. 7 v dobré víře, je podle názoru žalovaného nepochybně větší než újma stěžovatelů. Nynější vlastníci domu č. 7 by mohli v důsledku obnovy řízení přijít o střechu nad hlavou. Naopak stěžovatelé by v takové situaci dosáhli pouze toho, že by byly naplněny koeficienty územního plánu platné v roce 2005. Otázka poměrování újmy je dle žalovaného podrobně rozebrána jak v jeho rozhodnutí, tak i v napadeném rozsudku městského soudu. Co se týče újmy na veřejném zájmu, žalovaný podotkl, že si vyžádal součinnost orgánu územního plánování a stěžovatele seznámil s vyjádřením tohoto orgánu. Stavba je podle vyjádření v souladu s nynějším zněním územního plánu. Je proto zjevné, že žádná újma veřejnému zájmu zde neexistuje. Případné odstranění domu č. 7 navíc není možné ani z technického hlediska, neboť by tím došlo k odkrytí stěny domu č. 6, který nebyl projektován jako krajní. Tímto zásahem by došlo k jeho narušení. Tvrzení stěžovatelů o tom, že jejich nemovitá věc je neprodejná, považoval žalovaný za nepravděpodobné a ničím nepodložené. Žalovaný dále upozornil, že se ve svém rozhodnutí zabýval i výše označenou změnou územního plánu. Stěžovatelé podle jeho přesvědčení v kasační stížnosti pouze opakují své odvolací a žalobní námitky, které již byly v minulosti vypořádány.

[9] Stěžovatelé podali v reakci na vyjádření žalovaného repliku. Vyjádření podle nich neuvádí nic, co by vyvracelo důvodnost kasační stížnosti. K názoru, že stěžovatelé nejsou ti, kdo by měli chránit veřejný zájem, připomněli, že je logické, že v nynějším řízení budou dokládat splnění podmínek pro obnovu řízení, a to i ve vztahu k poměrování újmy, když tuto obnovu požadují. Pokud žalovaný tvrdil, že neexistuje žádná újma na veřejném zájmu, protože stavba je v souladu s územním plánem, stěžovatelé upozornili, že stavba se stala souladnou s územním plánem až následně přijatou úpravou územního plánu, která však je v rozporu se zákonem. Nelze tak tvrdit, že území je zastavěno v mezích předpokládaných zákonnou územně plánovací dokumentací. Úprava územního plánu nebyla legislativně vtažena do závazné části územního plánu ani změnou č. 2832/00. Tato změna neměla žádný vliv na možnosti využití dotčené plochy. Veřejný zájem tak utrpěl zásadní újmu, neboť území bylo zastavěno nad rámec zákonné územní dokumentace. Tuto újmu danou porušením zákona je možné v obnoveném řízení napravit. Správní orgány měly zvažovat

pokračování

proporcionalitu, a měly tedy povinnost zjistit relevantní skutečnosti k tvrzeným újmám. Takto ovšem vůbec nepostupovaly. Při posuzování splnění podmínek obnovy nelze zohledňovat jen to, co tvrdí jedna strana, a zcela pominout to, co svědčí straně druhé. Případná dobrá víra se podle jejich názoru musí zkoumat u účastníka původního řízení, nikoli u dnešních vlastníků. Ani nynější vlastníci však nemohli být v dobré víře, neboť byli o možné obnově řízení informováni na schůzce, kterou nepopírají. Co se týče odkazu žalovaného k možnému poškození domu č. 6, podle stěžovatelů se tohoto domu obnova řízení vůbec netýká. Odkrytí stěny tohoto domu by přitom nevedlo k jeho narušení, tento dům by mohl zůstat v řadě jako koncový.

[10] Žalovaný následně ve svém dalším vyjádření konstatoval, že každá stavba musí dodržet technické požadavky na stavby, a tedy i stavba domu č. 6 po případném odstranění domu č. 7. Bez statického posouzení nelze jednoznačně tvrdit, že odbouráním domu č. 7 by nedošlo k odlišnému působení zatížení a jiných vlivů na obnaženou stěnu domu č. 6. Navíc by se tato stěna stala obvodovou stěnou vystavenou působení vnějšího prostředí, čímž by musela splňovat jiné technické požadavky než stěna vnitřní, a to primárně v oblasti tepelně technických norem. Případné odstranění domu č. 7 by tak vedlo k nutnosti vlastníků tohoto domu stěnu upravit (zateplit), čímž by ovšem současně došlo k přesahu této stavby na sousední pozemek. Žalovaný rovněž zdůraznil, že řadové domy jsou sestaveny do dvojic a odstraněním domu č. 7 by byl narušen charakter zástavby, která by získala nesouměrný charakter. To by vedlo ke zhoršení kvality prostředí a rozporu s veřejným zájmem. Dům č. 6 by z architektonického hlediska nemohl zůstat jako koncový dům v řadě. Žalovaný nicméně znovu zopakoval, že stavba domu č. 7 podle vyjádření dotčeného orgánu není v rozporu s územním plánem. V rámci obnovy řízení by tak mohlo dojít k absurdní situaci, kdy by současní vlastníci domu č. 7 mohli přijít o svůj domov, nicméně na stejném pozemku by si mohli ve stejném rozsahu znovu postavit dům nový. Stěžovatelé podle žalovaného konkrétní újmu, kterou provedením stavby utrpěli, neuvádí.

[11] Stěžovatelé reagovali i na toto vyjádření. Předmětem řízení podle nich není ani vliv odstranění stavby domu č. 7 na dům č. 6, neboť ten by se hodnotil až v případném řízení o odstranění stavby. V nynějším řízení se má posuzovat pouze to, zda byly naplněny podmínky obnovy řízení. Případné zateplení obnažené stěny domu č. 6 nicméně stěžovatelé nepovažují za nikterak zásadní újmu. Krajní dům podle nich odstranit nepochybně lze, neboť i z druhé strany řady domů nedošlo k realizaci domu č. 1, který byl zamýšlen jako krajní. Řadové domy také nemohou tvořit přirozené dvojice ve chvíli, kdy jich byl postaven lichý počet (sedm). Stěžovatelé zdůraznili, že i dům č. 6 byl postaven v rozporu s územním plánem, čímž by i jeho vlastníci měli nést důsledky s tím spojené. Co se týče odkazu na úpravu územního plánu č. U 0689/2008, stěžovatelé žádali městský soud též o incidenční přezkum tohoto opatření obecné povahy. Městský soud sice uznal, že daná změna územního plánu byla nezákonná, její přezkum ale neprovedl kvůli údajnému nesplnění podmínek obnovy řízení. Protože v návaznosti na obnovené řízení by mohlo dojít i k přezkumu úpravy územního plánu, není pravdou, že by si osoby zúčastněné na řízení mohly postavit stejný dům znovu. Rovněž není pravdivé tvrzení o tom, že stěžovatelé neuvedli žádnou konkrétní újmu. Tuto újmu osvědčilo i rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 13. 7. 2011. V něm se konkrétně uvádí, že umístěním řadových domů došlo k negativnímu zásahu do pohody bydlení stěžovatelů a zdravého životního prostředí.

[12] Osoby zúčastněné na řízení se k tvrzením účastníků nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[14] Kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Stěžovatelé předně argumentovali, že rozsudek městského soudu, ale i jemu předchozí rozhodnutí žalovaného se dostatečně nezabývá újmou vzniklou veřejnému zájmu a újmou stěžovatelů, čímž nemohlo dojít ani ke smysluplnému poměřování s újmou, která mohla v důsledku obnovy řízení vzniknout osobám zúčastněným na řízení (současným vlastníkům domu č. 7). Obě jmenovaná rozhodnutí jsou tak podle jejich názoru nepřezkoumatelná.

[16] Nejvyšší správní soud k této námitce nejprve odkazuje na judikaturu popisující, jaké vady naplňují kasační důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku soudu, resp. správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, dále viz rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23, či ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, či ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022-101, bod 19). Jedná se o objektivní překážku, která soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Z pohledu uvedené judikatury Nejvyšší správní soud neshledal pochybení žalovaného ani městského soudu.

[17] Žalovaný se újmami způsobenými veřejnému zájmu a stěžovatelům zabýval na s. 8 až 12 napadeného rozhodnutí. Co se týče újmy veřejnému zájmu, odkázal na vyjádření orgánu územního plánování s tím, že záměr je souladný s nyní platným územním plánem, čímž by byl dům č. 7 v případném obnoveném řízení opětovně povolen. To ostatně konstatoval též rozsudek desátého senátu (bod 40), na který žalovaný odkázal. Výstavba řadových domů podle jeho názoru byla logickým dotvořením veřejného prostoru ulic K D. a S.. K újmě způsobené stěžovatelům a jejímu poměřování s újmou současným vlastníkům domu č. 7 pak žalovaný podotknul, že současní vlastníci domu č. 7, kteří v dobré víře spoléhali na správnost aktů veřejné moci, by museli znovu obstarat projektovou dokumentaci a vyřizovat potřebné povolení, přestože v povoleném a zkolaudovaném domě již bydlí celou jednu generaci. V úvahu by však mohla připadat i krajní situace, že by záměr

pokračování

nemusel být povolen. Pak by současní vlastníci přišli o svůj domov. Taková újma by byla podle žalovaného nepoměrně větší než to, co by tím mohli získat stěžovatelé, jimž by se pouze zvýšila pohoda bydlení. Podobně jako rozsudek desátého senátu (body 41 a 42) upozornil, že některé námitky týkající se kvality bydlení a ceny nemovitosti stěžovatelé uplatňovali v odvolacím řízení, nicméně později od nich odstoupili. Žalovaný tak zjevně provedl identifikaci možných újem a též jejich základní poměrování.

[18] Městský soud následně v napadeném rozsudku zdůraznil, že žalovaný při svém rozhodování musel vycházet ze závazného právního názoru v rozsudku desátého senátu, jenž specifikoval jednotlivé kroky pro jeho další postup a obsahoval též určitá východiska, pokud jde o hodnocení splnění podmínek obnovy v nynějším případě. Tyto závěry žalovaný dle přesvědčení městského soudu zohlednil. Městský soud nicméně korigoval hodnocení žalovaného ohledně toho, která z vymezených podmínek pro povolení obnovy nebyla splněna. Podle městského soudu v konečném důsledku mohlo dojít k jinému řešení rozhodné otázky, neboť v návaznosti na případné nové povolení by bylo možno v rámci tzv. incidenčního přezkumu posuzovat i zákonnost změny územního plánu. I tak bylo ovšem zřejmé, že újma současných vlastníků domu č. 7 by byla v případě obnovy nepoměrně větší než ta, kterou trpí stěžovatelé. V napadeném rozsudku přitom městský soud převzal identifikaci újem tak, jak je popsal žalovaný (bod 50 rozsudku). S ohledem na takto identifikované újmy se ztotožnil se závěrem žalovaného, že nedošlo ke kumulativnímu splnění podmínek pro povolení obnovy řízení, neboť nebyla splněna poslední podmínka pro povolení obnovy vycházející z poměrování újem.

[19] K závěrům městského soudu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění rozhodnutí městského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že městský soud nevyvracel každý dílčí argument žaloby (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body 29 a 30, či rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 276/2021-110, bod 12). Rovněž platí, že soud může s osvojující poznámkou převzít závěry napadeného správního rozhodnutí, považuje-li je za správné a ztotožňuje-li se s nimi (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Z napadeného rozsudku lze se zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění (zejména pokud jde o odkazy na rozsudek desátého senátu a následné rozhodnutí žalovaného) seznat, jaký názor zaujal městský soud vůči skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí věci, a proto i napadený rozsudek z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

[20] Stěžovatelé dále polemizovali s rozsudkem desátého senátu, pokud jde o posouzení dobré víry stavebníka a současných vlastníků domu č. 7 (body 36 až 38 rozsudku desátého senátu), důsledků nezákonnosti změny územního plánu č. U 0689/2008 včetně možnosti jejího incidenčního přezkumu v návaznosti na obnovené řízení (viz body 30 a 31 tamtéž), ale také se závěrem desátého senátu, že fakticky souhlasili s újmou jim způsobenou v důsledku provedení stavby, neboť v původním řízení o umístění a povolení stavby vzali zpět své námitky proti této stavbě (body 41 a 42 tamtéž).

[21] K této argumentaci kasační soud uvádí, že podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán povinen respektovat v dalším řízení závazný právní názor soudu, nejde-li o některou z judikaturou dovozených výjimek. Nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem má za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost bez dalšího (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25).

[22] Jak dále vyložil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, body 71 až 77, ob stojí-li v převážné míře důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, může Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody nahradit svými. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V obecnější rovině pak platí, že „v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý“ (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 Afs 15/2007-75, bod 75; viz též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bod 40).

[23] Je-li správní orgán při vydávání nového rozhodnutí vázán právním názorem správních soudů vysloveným při zrušení původního rozhodnutí, musí se kasační závaznost uplatnit i ve vztahu ke správním soudům při přezkumu nového rozhodnutí. Kdyby totiž právní úprava na jednu stranu vyžadovala, aby se správní orgán řídil v novém rozhodnutí právním názorem správních soudů, avšak současně soudům umožňovala jejich právní názor při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu libovolně měnit, byla by tím narušena právní jistota účastníků řízení i efektivita správního soudnictví. Možný by totiž byl potenciálně nekonečný „ping-pong“ mezi správním orgánem a správními soudy, založený na neustáleném přehodnocování již jednou posouzených otázek (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, bod 43). Právní názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil, je tak v konkrétní věci závazný jak pro krajský (městský) soud, tak pro Nejvyšší správní soud samotný (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí proto ohledně již vyřešených otázek již zásadně není prostor pro polemiku a přezkum se u těchto otázek omezuje na to, zda správní orgány postupovaly v souladu s dříve vysloveným závazným právním názorem soudů.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná, že žalovaný byl v řízení o povolení obnovy povinen následovat kasačně závazný názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku městského soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 3 A 166/2019-63, a spolu s ním také názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku desátého senátu, který rozhodoval ke kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku městského soudu. Rozsudek desátého senátu výslovně upozornil na některé nepřesnosti v závěrech městského soudu a vyjádřil potřebu závazný právní názor městského soudu doplnit (např. body 16 a 44 rozsudku desátého senátu). Žalovaný za této procesní situace neměl možnost se od závazného názoru Nejvyššího správního soudu odchýlit.

pokračování

[25] Také Nejvyšší správní soud je v nynějším řízení vázán právním názorem uvedeným v rozsudku desátého senátu, přičemž o případné překonání tohoto názoru nelze usilovat ani prostřednictvím předložení věci rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS). Stěžovatelé rovněž netvrdí, že by byla naplněna některá z výjimek kasační závaznosti, která by případné odchylení mohla umožnit, přičemž také samotnému Nejvyššímu správnímu soudu nejsou známy žádné okolnosti svědčící naplnění výjimky z kasační závaznosti (k těmto výjimkám např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, či ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50). Polemiku se závazným právním názorem desátého senátu tedy Nejvyšší správní soud nemohl považovat za přípustnou (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2025, č. j. 6 As 92/2025-25). K dílčím otázkám posouzení toho, komu svědčí dobrá víra, nezákonnosti změny územního plánu a faktického „souhlasu“ stěžovatelů s újmou v důsledku provedené stavby kasační soud odkazuje na posouzení uvedené v rozsudku desátého senátu s tím, že provedené posouzení těchto otázek považuje za srozumitelné a nemůže ho v tomto řízení přehodnocovat.

[26] Podstatná část argumentace stěžovatelů nicméně směřuje také proti závěrům žalovaného a městského soudu k otázce poměrování újem (tedy k tomu, zda byla splněna poslední podmínka pro povolení obnovy řízení). V důsledku obnovy řízení podle nich mohlo dojít k nápravě újmy způsobené veřejnému zájmu i stěžovatelům. Stěžovatelé rovněž poznamenali, že nezákonně přijatá změna územního plánu nemůže generovat veřejný zájem na zastavění daného území v navýšené míře.

[27] Podle § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 správního řádu se správní řízení obnoví, pokud újma, která by obnovením řízení vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z původního rozhodnutí v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla původním pravomocným rozhodnutím jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

[28] Z hlediska vážení újem bylo podle závazného právního názoru desátého senátu v tomto konkrétním případě (kvůli specifickým okolnostem věci) nutné posuzovat potenciální újmu způsobenou současným vlastníků domu č. 7, tedy osobám zúčastněným na řízení, vůči újmám způsobeným stěžovatelům a veřejnému zájmu (body 34 až 42 rozsudku desátého senátu). Tyto újmy žalovaný identifikoval na s. 8 až 12 napadeného rozhodnutí. Na základě jejich vážení pak konstatoval, že *„případná újma současných vlastníků řadového rodinného domu č. 7 by byla nepochybně významně větší než újma, kterou tvrdí odvolatelé.“* (s. 12 tamtéž). Věcnou správnost této úvahy pak potvrdil městský soud v bodech 50 až 52 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud má za to, že úvaha předestřená žalovaným a osvojená městským soudem ob stojí.

[29] Pokud jde o újmu způsobenou osobám zúčastněným na řízení, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v případě povolení obnovy řízení by se znovu rozhodovalo o umístění a povolení stavby, kterou dané osoby dlouhodobě obývají. Osoby zúčastněné na řízení spoléhaly na správnost aktů veřejné moci a jejich dobrou víru nemohlo ohrozit ani to, pokud jim stěžovatelé v minulosti sdělili své výhrady proti projektové dokumentaci (je však třeba upozornit, že tento závěr vyřčený ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem nynější věci nelze brát jako obecně platné pravidlo – pozn. NSS). Výsledek

obnoveného řízení přitom nelze považovat za samozřejmý. V případném obnoveném řízení by osoby zúčastněné na řízení pravděpodobně musely zpracovat upravenou projektovou dokumentaci a v nejistotě (s ohledem na možná podání dalších účastníků řízení ve správním řízení i nová závazná stanoviska) očekávat, zda stavební úřad nerozhodne jinak než v případě původního společného rozhodnutí. Případné nové pravomocné rozhodnutí o umístění a povolení stavby by pak bylo možné napadnout v soudním řízení správním, v němž by mohlo případně dojít také k incidenčnímu přezkumu změny územního plánu podle § 101a s. ř. s. V návaznosti na možnost jiného výsledku obnoveného řízení, pozdějšího zrušení nového rozhodnutí ve správním soudnictví a/nebo na zrušení změny územního plánu by pak mohlo dojít až k zahájení řízení o odstranění stavby. Žalovaný v tomto směru správně uzavřel, že osobám zúčastněným na řízení by vznikla újma jak finanční, tak i psychická, neboť v konečném důsledku by tyto osoby mohly přijít o svůj domov. To vše navíc v situaci, kdy pozdější změny územního plánu stavbu v nynějších intencích připustily, z čehož vyplývá, že by si osoby zúčastněné na řízení v tuto chvíli mohly na tomtéž místě a ve stejném rozsahu teoreticky postavit obdobný dům – samozřejmě však jen v případě, že by na takovou rozsáhlou investici měly dostatečné finanční prostředky. Požadavek na odstranění stavby, který by mohl navazovat na obnovené řízení, tak lze považovat za neúčelný a nepřiměřený, neboť by závažně zasahoval do majetkových práv osob zúčastněných na řízení v situaci, kdy byla nesprávnost původního postupu fakticky zhojena pozdější změnou právní regulace (k této úvaze srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, zejména body 37 až 39).

[30] Proti této potenciální újmě stojí v rámci posouzení proporcionality újma stěžovatelů a případná újma veřejnému zájmu. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry správních orgánů, že určitá újma stěžovatelů může v nynější situaci existovat, neboť stavba domu č. 7 má vliv – podle tohoto soudu však ne zcela zásadní – na pohodu jejich bydlení. Na základě kroků navazujících na povolení obnovy řízení by mohlo dojít ke změně výhledu stěžovatelů z oken obytných místností jejich domu. Stěžovatelé nicméně nespoujají, že i současný dům osob zúčastněných na řízení splnil předepsané odstupové vzdálenosti platné v době jeho povolování a že mezi oběma domy se nachází další pozemek. Stavbou domu č. 7 nepochybně došlo také ke změnám v okolí domu stěžovatelů, neboť ubylo nezastavěné plochy v bezprostřední blízkosti jejich domu. Na druhou stranu ale současná míra zastavěnosti dané lokality koresponduje s nyní platnou územní plánovací dokumentací. Nejde proto o situaci, kdy by společenský konsenzus představovaný aktuálním územním plánem zapovídal nynější míru zatížení území vlivem zde realizovaných staveb. Jde-li o námitky poklesu ceny domu stěžovatelů a jeho atraktivity pro možné kupce (faktické neprodejnosti), ty zůstaly ze strany stěžovatelů v průběhu správního řízení bez podrobné skutkové konkretizace. Jde tak o obecná tvrzení založená primárně na jejich subjektivních vjemech. Ani v soudním řízení pak stěžovatelé nepředložili žádné konkrétní a jednoznačné důkazy, kterými by podložili svá tvrzení o vzniklé škodě „v řádu desítek milionů korun“, přestože správní soudnictví ovládá zásada dispoziční (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2025, č. j. 1 Afs 237/2024-58, bod 37, či ze dne 5. 6. 2025, č. j. 1 As 313/2024-140, bod 16). Tato případná újma tak zůstala toliko ve formě obecného a nepodloženého tvrzení, které pro kasační soud není přesvědčivé. Nejvyšší správní soud rovněž shodně s rozsudkem desátého senátu upozorňuje na to, že tím, že stěžovatelé vzali ve společném řízení (na základě uzavření dohody mezi účastníky řízení) zpět své námitky

pokračování

vůči záměru stavby domu č. 7, neměli nic proti tomu, že v blízkosti jejich domu bude stát dům č. 7, proti jehož negativním vlivům nyní brojí.

[31] K újmě veřejnému zájmu pak Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že daná lokalita je zastavěna v mezích určených platnou územní dokumentací. Přestože úprava územního plánu č. U 0689/2008 byla schválena chybným postupem (viz body 30 až 32 rozsudku desátého senátu), nelze odhlédnout od toho, že změnou územního plánu č. 2832/00 byly úpravy směrné části územního plánu svým obsahem „vtaženy“ do závazné části územního plánu (rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2024, č. j. 5 As 313/2022-114, bod 26–28). Změna č. 2832/00 přitom byla vydaná usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy formou opatření obecné povahy č. 55/2018. Nejvyšší správní soud však nyní nehodnotí zákonnost platné územní dokumentace (a ani to, zda se chybný postup podařilo touto změnou napravit), pouze podotýká, že platná územně plánovací dokumentace by záměr nyní umožňovala. Toto ostatně potvrzuje i ve správním spise obsažené odborné vyjádření orgánu územního plánování ze dne 9. 4. 2024. Navíc i rozsudek desátého senátu dospěl k závěru o platnosti kódu míry využití území, a to i navzdory jeho schválení původně chybným postupem. V současné době se tudíž stavba domu č. 7 jeví tak, že újmu veřejnému zájmu vůbec nezpůsobuje. Nejvyšší správní soud si je nicméně vědom, že v minulosti zásah do veřejného zájmu nastat mohl. V důsledku plynutí času však došlo k „vyprázdnění“ původních omezujících opatření vyplývajících z územně plánovací dokumentace. Míru využitelnosti území nelze považovat za hodnotu stabilní v čase; naopak reaguje na sociální (např. demografický, ekonomický) vývoj. Proces územního plánování je dynamický a dochází v něm k vážení řady zájmů soukromých i veřejných, a výsledkem pak musí být upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané ochrany základních práv (např. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 4 As 383/2021-43, body 35 až 37, či ze dne 19. 12. 2024, č. j. 7 As 175/2024-40, body 23 až 25). Případná obnova řízení by tak sice zdánlivě mohla „učinit spravedlnosti za dost“, avšak současně by takový výkon státní moci zcela odhlížel od reálných dopadů rozhodnutí (a od změn, které nastaly v čase). Takový mechanický způsob výkladu práva by popíral úctu k základním právům člověka (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, body 34 a 41). Již v rozsudku desátého senátu byl vysloven návod pro posouzení újmy ve vztahu k veřejnému zájmu. Bylo konstatováno, že pokud je území zastavěno v mezích určených platnou územní dokumentací, tak veřejný zájem v tomto směru újmu neutrpěl. Lze tedy po zvážení veškerých okolností konstatovat, že ponechání stavby domu č. 7 v jejím stávajícím stavu zasahuje do veřejného zájmu jen zcela nezávažným způsobem (veřejný zájem z hlediska současnosti žádnou podstatnou újmu neutrpěl). Podobně jako újmu stěžovatelů na pohodě bydlení nelze ani případnou nápravu této „újmy na veřejném zájmu“ považovat za přiměřenou (rovnocennou) ve vztahu k možným podstatným negativním důsledkům obnovy řízení pro osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud tak v nynější věci nespatřuje žádný prostor pro ustoupení od ochrany dobré víry osob zúčastněných na řízení, která byla dána primárně jejich důvěrou v zákonnost rozhodování orgánů veřejné správy.

[32] Lze proto uzavřít, že nosný závěr žalovaného a městského soudu o nesplnění podmínky pro povolení obnovy vztahené k vážení újem je správný. Nejvyšší správní soud připomíná, že obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem prolamujícím účinek právní moci původního rozhodnutí. Okamžik právní moci je přitom důležitým momentem z hlediska právní jistoty a stability všech subjektů veřejné správy. Do pravomocného

rozhodnutí je proto možno zasáhnout jen za zcela mimořádných a zákonem striktně specifikovaných podmínek (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS). Tyto podmínky v nynější věci kumulativně splněny nebyly. Obnovit řízení by bylo zcela neproporcionální, protože by potenciálně mohlo dojít k velmi podstatné újmě osob zúčastněných na řízení v situaci, kdy újmu způsobenou stěžovatelům nelze považovat za podobně intenzivní, a kdy rovněž újma způsobená veřejnému zájmu není s ohledem na pozdější vývoj společenského konsensu v otázce míry zastavenosti lokality závažná. Ani námitce nesprávného posouzení závažnosti újmy v kontextu zásady proporcionality tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[33] Jestliže stěžovatelé ve značné míře obecnosti tvrdí, že správní orgány se dlouhodobě snaží zamezit nápravě závadného stavu, čímž vysílají signál, že nezákonné jednání se vyplácí, pak Nejvyšší správní soud v obdobné míře obecnosti pouze uvádí, že předmětem přezkumu ze strany městského soudu bylo toliko napadené rozhodnutí žalovaného (nikoli tedy všechna jeho dřívější rozhodnutí), přičemž není zřejmé, jak by uvedené nekonkrétní tvrzení mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozsudku. Toto obecné tvrzení tak nepředstavuje kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., a Nejvyšší správní soud se jimi proto nemohl blíže zabývat (§ 102, § 103 odst. 1 a § 104 odst. 4 s. ř. s.; srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[34] Co se pak týče sporu mezi účastníky řízení o tom, zda by odstranění domu č. 7 bylo technicky a architektonicky možné (především pak s ohledem na přilehlý dům č. 6), Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto otázky se vztahují až k řízení o odstranění stavby, které by mohlo připadat v úvahu, jestliže by v obnoveném řízení stavba domu č. 7 nebyla opětovně umístěna a povolena. Nynější řízení se nicméně vede toliko o splnění podmínek pro povolení obnovy řízení, a konkrétní otázky spojené s odstraněním stavby přesahují předmět tohoto řízení. Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod se k nim v tomto okamžiku jakkoli vyjadřovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalovaný. Tomu však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[37] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemají právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

pokračování

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

V Brně dne 26. ledna 2026

David Hipšr
předseda senátu