



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek - Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2019, č. j. 25 A 87/2018 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2019, č. j. 25 A 87/2018 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2018, sp. zn. MUFO_S 40559/2016 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále též „stavební úřad“) dle § 100 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „správní řád“) zamítl žádost žalobkyně o obnovu řízení o dodatečném povolení stavby „sjezdu na účelovou komunikaci, zpevněných ploch, vsakovací jímky včetně drenážního potrubí zemního kolektoru tepelného čerpadla a osazení 3 vikýřů a dvou oken“, týkající se stavby rodinného domu č. p. X N., na pozemcích parc. č. st. X v k. ú. N., a to z důvodu, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení, jehož obnovu se domáhala.

[2] Žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 6. 2018 č. j. MSK 78181/2018 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalovaný aproboval závěr stavebního úřadu, že žalobkyně nemohla o obnovu požádat, neboť nebyla účastníkem řízení, o jehož obnovu žádala.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se se správními orgány v tom, že žádost o obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu může podat pouze účastník řízení, jehož obnovení je požadováno. Správní orgány dle krajského soudu správně vyhodnotily, že žalobkyně nebyla účastníkem předmětného řízení. Vycházely z údajů evidovaných v katastru nemovitostí jako veřejném seznamu (v souladu se zásadou materiální publicity), z nichž nelze dovodit dotčení práv žalobkyně, a v důsledku toho ani její účastenství v řízení o dodatečném

povolení předmětné stavby ve smyslu § 85, resp. §109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „stavební zákon“). Podání žalobkyně ze dne 22. 12. 2016 bylo bezesporu žádostí o obnovu řízení, správní orgány tedy postupovaly správně, když jej nevyhodnotily jako podnět k nařízení obnovy z moci úřední dle § 100 odst. 3 správního řádu. Dle krajského soudu stavební úřad nepochybil, pokud nepostupoval podle § 89 odst. 6 stavebního zákona.

III.

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozsudek je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se nezabýval její námitkou, že správní orgány měly její podání ze dne 22. 12. 2016 vyhodnotit jako odvolání opomenutého účastníka řízení (ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48). Stěžovatelka tuto námitku v řízení před krajským soudem vznesla; ten se jí však nezabýval. Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný založil své rozhodnutí na nepravdivé skutečnosti, že stěžovatelka neuvedla nic na podporu svého tvrzení o naplnění zákonné podmínky pro povolení obnovy řízení, tedy podmínky, že stěžovatelka měla být účastníkem původního řízení o dodatečném povolení stavby. Konečně pak stěžovatelka žalovanému vytkla, že se nezabýval usnesením stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 18. 7. 2013, zn. MUFO 13980/2013, a rozhodnutím Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Opavě ze dne 22. 3. 2012, č. j. ZKI-0-2/60/2012/34. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Jelikož stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu

pokračování

ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud se v napadeném rozsudku nezabýval žalobní námitkou, že podání ze dne 22. 12. 2016 mělo být vyhodnoceno jako odvolání opomenutého účastníka řízení (a nikoliv jako žádost o obnovu řízení).

[12] Jak vyplývá ze žaloby, stěžovatelka namítala, že její podání ze dne 22. 12. 2016 mělo být dle obsahu posouzeno jinak, než jako žádost o obnovu řízení. Toto odůvodňovala mj. tím, že uvedené podání bylo učiněno osobou, která nebyla v původním řízení považována za účastníka řízení. V podání doručeném krajskému soudu dne 28. 11. 2018 (jako reakce na vyjádření žalovaného k žalobě) pak stěžovatelka uvedla, že správní orgány pochybily, pokud nezohlednily rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48. Stěžovatelka z uvedeného rozsudku citovala pasáže, ve kterých zdejší soud uvedl, že podání (ač označené jako žádost o obnovu řízení), které učinil opomenutý účastník, má být posouzeno jako odvolání opomenutého účastníka. V podání ze dne 24. 3. 2019 pak zopakovala, že správní orgány pochybily, pokud její podání posoudily jako žádost o obnovu řízení. Podání mělo být posouzeno jako odvolání, jak plyne ze stěžovatelkou předešle odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka svým tvrzením uvedeným v podání doručeném krajskému soudu dne 28. 11. 2018 (a taktéž v podání ze dne 24. 3. 2019) rozvinula včasné uplatněný žalobní bod nesprávného posouzení jejího podání ze dne 22. 12. 2016 obsažený v žalobě. Takové rozvinutí v žalobě uplatněného žalobního bodu přitom judikatura zdejšího soudu připouští (viz rozsudky ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, č. 685/2005 Sb. NSS, ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 70/2011 - 239, či ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 207/2018 - 32).

[13] Krajský soud se však uvedenou argumentací v napadeném rozsudku vůbec nezabýval.

[14] Otázka, jak mělo být procesně postupováno při vyřízení podání stěžovatelky ze dne 22. 12. 2016 má přitom zcela zásadní význam pro pojednávanou věc. Stěžovatelka v tomto podání mj. uvedla, že měla být účastníkem řízení ve věci dodatečného povolení stavby. Správní orgány toto podání posoudily jako žádost o obnovu řízení. Tuto žádost pak zamítly, neboť stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, které mělo být obnoveno. Stěžovatelka v rámci soudního řízení poukázala na rozsudek ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48, ve kterém zdejší soud uvedl: *„Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka procesního postupu správního orgánu, je-li mu doručeno podání označené jako žádost o obnovu řízení, avšak s podatelem nebylo v původním řízení jednáno jako s účastníkem. [...] Pokud žádost o obnovu řízení může podat pouze účastník (tj. účastník původního řízení), pak žalobkyně takovou žádostí implicitně (ale ostatně i výslovně, srov. „vydaným rozhodnutím se cítím být dotčena na svých právech“) tvrdí, že byla (měla být) účastníkem tohoto řízení. Tím je zpochybněna právní moc rozhodnutí ve věci samé, neboť žalobkyni nebylo doručeno, a tedy i podmínka obnovy řízení. Opomenutí účastnictví žalobkyně navíc nemůže být důvodem obnovy řízení, neboť okruh účastníků je vždy stanoven zákonem a nejedná se tedy o skutečnost dříve neznámou ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu ani o jiný důvod obnovy. Řízení o obnově tedy z povahy věci nepřipadá v úvahu. [...] Setrvalá judikatura správních soudů v této věci [byť za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] zaujímá stanovisko, že „za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán opomenul existenci účastníka řízení, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi neoznámil vydané rozhodnutí. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh*

na obnovu řízení“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 22 Ca 83/2005 - 23, publikovaný pod č. 1295/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ani za účinnosti nové právní úpravy (zákon č. 500/2004 Sb.), a tedy po odstranění důvodu obnovy řízení uvedeného pod § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., není důvodu pro změnu uvedeného právního názoru. Současně je třeba vnímat ustanovení § 84 nového správního řádu jako výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vzít v úvahu nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo, jako v případě žalobkyně. Žádost žalobkyně je tedy třeba posoudit podle obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu) jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud žalobkyně účastníkem řízení být měla, je tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení provstupňového rozhodnutí – stavebního povolení (žalobkyně by totiž byla zkrácena na svých právech účastníka řízení uvedených zejména v § 36 správního řádu). Pokud tímto účastníkem být neměla, je nutno odvolání zamítnout; zastavení řízení však nepřichází v úvahu. [...] Jak již bylo uvedeno výše, žádost žalobkyně je nutno posoudit podle jejího obsahu jako odvolání opomenutého účastníka řízení [...]

[15] Je tedy zřejmé, že vypořádání uvedené námítky, resp. důkladné posouzení toho, jak mělo být vyhodnoceno podání stěžovatelky ze dne 22. 12. 2016 a jak mělo toto být procesně vyřízeno, má pro věc zcela zásadní význam. Již výše uvedené vede k nutnosti zrušení napadeného rozsudku.

[16] Nejvyšší správní soud nicméně nemohl přehlédnout, že krajský soud se v rozsudku opomněl zabývat i dalšími žalobními námitkami. Tyto sice uvedl v rekapitulační části svého rozhodnutí (viz bod 2 rozsudku), nicméně je řádně nevypořádal. Uvedené platí pro žalobní námitky nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného; námitky chybeného uvedení, že stěžovatelka o postup podle § 42 správního řádu požádala až v odvolání; námitky absence stanoviska žalovaného ke zmaření obnovy řízení a námitky nemožnosti vydání napadených rozhodnutí s ohledem na lhůtu dle § 100 odst. 3 správního řádu.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek z důvodu vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k absenci vypořádání zásadních žalobních námitek se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami, neboť by to za tohoto stavu bylo předčasné.

[18] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu