



ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Aleše Roztočila, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **I. B.**, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2021, č. j. MHMP 1006275/2021, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR, o kasační stížnosti žalobce proti výroku I a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 18 A 80/2021-49,

t a k t o :

- I. Výrok I a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 18 A 80/2021-49, se ruší.
- II. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 13. 7. 2021, č. j. MHMP 1006275/2021, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 32 684 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o posouzení právní otázky, zda zrušení územního rozhodnutí poté, co byla stavba povolena, pokud se nové územní rozhodnutí již nevydává dle § 94 odst. 5 část věty před středníkem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), může představovat důvod pro obnovu stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, či nikoli.

II. Shrnutí dosavadního řízení

[2] Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, sp. zn. SZ MCP6 046261/2015/OV/Koc, č. j. MCP6 019896/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) zamítl podle § 100 odst. 6 správního řádu žádost žalobce o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 7. 2013, č. j. MCP6 036235/2013, o povolení stavby „Regenerace lokality B. v P. , v areálu D. , V Š. ú. , P., na pozemcích parc. č. XA, XB, X, XC v k. ú. D. a rozšíření chodníku při komunikaci V Š. ú. na pozemku parc. č. XB v k. ú. D.“.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016, č. j. MHMP 1005196/2016, sp. zn. S-MHMP 754018/2016/STR/Lš. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 A 140/2016 - 108, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyslovil závazný názor: „*Pokud tedy došlo ke zrušení I. rozhodnutí ve věci odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí, došlo tím současně ke změně podmiňujícího správního aktu ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, a tato podmínka pro obnovu řízení tak byla naplněna. Lze proto souhlasit s žalobcem, že právní názor žalovaného, podle kterého podmiňující rozhodnutí nikdy nebylo změněno nebo zrušeno ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, je nezákonný. Jak k tomu přitom judikoval Nejvyšší správní soud; Jak již bylo uvedeno, lze na územní rozhodnutí nahlížet jako na podklad stavebního povolení, jestliže tedy bylo zrušeno či změněno, zakládá to důvod pro obnovu stavebního řízení.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, 1 As 79/2009 - 128) (...) *V dalším řízení se tak žalovaný bude muset mimo jiné soustředit právě na otázku naplnění druhé podmínky pro obnovu řízení (možnost jiného řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování).*“

[4] V dalším řízení žalovaný žalobcovu odvolání znovu zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím. Správní orgány se neztotožnily s žalobcem, že v okamžiku, kdy stavební povolení již nabylo právní moci a stavba se již uskutečnila, je důvodem pro obnovu řízení skutečnost, že došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí o umístění stavby. Stavba je umístěna na základě zákonné akceptace jejího faktického umístění ve smyslu § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[5] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu proti právě uvedenému rozhodnutí žalovaného. Posoudil splnění materiální podmínky obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ta spočívá v požadavku, že zrušení či změna rozhodnutí může odůvodnit jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Na základě rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2018, č. j. 3 As 193/2017 – 29 (dále jen rozsudek *Ateliér pro životní prostředí*), konstatoval, že otázka umístění stavby je vyřešena „zákonnou akceptací“ dle § 94 odst. 5 stavebního zákona a správní orgán na ni jinak nemůže nahlížet či ji přehodnocovat, neboť stavební zákon respektuje původní umístění stavby, jež bylo podkladem pro stále platné a účinné povolení stavby. Na tom nic nemění ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 – 88, č. 3948/2019 Sb. NSS (dále jen usnesení *Peklo na Čertovině*). Toto rozhodnutí se totiž primárně nedotýká otázky naplnění materiální podmínky pro obnovu řízení, ale možnosti zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězeného) správního rozhodnutí. V rozsudku ze dne 2. 12. 2021, č. j. 8 As 146/2020 - 45, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že citované usnesení rozšířeného senátu nijak nepopřelo názory vyslovené v rozsudku *Ateliér pro životní prostředí*.

[6] Stavební úřad nemůže otevřít stavební řízení a zohlednit důvody zrušení územního rozhodnutí. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona se předpokládá pro umístění stavby vydání individuálního správního aktu, nicméně k umístění může dojít i jinak. Takovým důvodem může být i zákonná akceptace faktického umístění stavby dle § 94 odst. 5 stavebního zákona.

pokračování

III. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností v rozsahu výroku I a III. Nesouhlasí s městským soudem, že v obnoveném řízení by ani skutečnost, že podkladové rozhodnutí o umístění stavby bylo zrušeno a nebylo vydáno nové v souladu s § 94 odst. 5 stavebního zákona, nemohla vést k jinému řešení věci.

[8] Stavba není nijak umístěna, neboť územní rozhodnutí bylo zrušeno, a otázky posuzované v řízení o umístění stavby nejsou nijak právně ani „fakticky“ vyřešeny a rozhodnuty (a v územním řízení již ani vyřešeny být nemohou). Není proto jediného důvodu, proč by stavbu z těchto hledisek nebylo možné posoudit v obnoveném (stavebním) řízení. Zákon nelze vykládat tak, že nezákonné umístění stavby již nelze nijak napravit, a to ani formou obnovy stavebního řízení. V právním státě je nepřipustný výklad, který by vedl k tomu, že rozhodnutí soudu o nezákonnosti rozhodnutí ve věci umístění dané stavby by nebylo možno nijak aplikovat a zohlednit v reálném stavu věci, tj. nelze připustit takový výklad, který by vedl k tomu, aby se rozsudek soudu stal rozhodnutím zcela vyprázdněným a pouze akademickým bez dopadu do právní sféry žalobce. Výklad prezentovaný v napadeném rozhodnutí žalovaného je navíc v rozporu s principem zajištění účinné ochrany práv jednotlivců poskytované správními soudy a s právem na spravedlivý proces, které mj. vyžadují, aby nezákonnost podmiňujícího aktu autoritativně zjištěná rozhodnutím o jeho zrušení mohla být řádně zohledněna ve vztahu k dané věci.

[9] Ustanovení § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona nebrání posouzení stavby v obnoveném stavebním řízení i ohledně otázek, které nejsou nijak vyřešeny v důsledku neexistence podkladového rozhodnutí o umístění stavby. V obnoveném stavebním řízení by nemusel stavební úřad rozhodnout stejně. Jestliže stavba již není umístěna, je to změna oproti původnímu stavu, kdy došlo k jejímu povolení, proto by naopak muselo dojít k odlišnému rozhodnutí (jelikož umístění stavby je v rozporu s územně plánovací dokumentací). Z § 94 odst. 5 stavebního zákona nevyplývá, že by otázku umístění stavby nebylo možné posoudit v jiném (obnoveném stavebním) řízení, a že by tedy tím byly nezákonnosti umístění stavby „smazány“.

[10] Není správný závěr městského soudu, že by k umístění stavby mohlo dojít fakticky na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona. Nejde o žádnou alternativu umístění stavby, resp. o další případ umístění stavby, neboť uvedené ustanovení pouze určuje, že se (nové) rozhodnutí o umístění stavby nevydává, a má toliko procesní charakter. Cílem § 94 odst. 5 stavebního zákona je nenuťit stavební úřad vydávat nové rozhodnutí o umístění stavby, jestliže je stavba již povolena a závěry nového rozhodnutí už by se nemohly promítnout do procesu povolení stavby. Nevyklučuje to však použití mimořádných opravných prostředků, tj. posoudit zákonnost stavby v obnoveném stavebním řízení.

[11] Pokud po zrušení územního rozhodnutí existuje platné stavební povolení, stavba může dále existovat, aniž by zde bylo platné územní rozhodnutí. To však nijak nevyklučuje možnost brojit proti stavebnímu povolení správní žalobou či mimořádnými opravnými prostředky. Stěžovatel byl jako účastník řízení o vydání stavebního povolení v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu v tomto řízení opomenut, a nemohl tudíž proti stavebnímu povolení brojit odvoláním. Jedinou možností jeho obrany je žádost o obnovu stavebního řízení, kterou včas podal. Není důvodu, proč by tato žádost měla být *a priori* zamítnuta jen proto, že územní rozhodnutí se již v tomto případě nevydává. Stavebník může dle stavebního povolení postupovat i po zrušení rozhodnutí o umístění stavby, ale pouze za předpokladu, že nedojde ke zrušení stavebního povolení, např. na základě obnovy řízení. Stavební povolení je sice účinné a platné, ale obnovu řízení to nevyklučuje.

[12] Stěžovatel stejně jako v žalobě odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině*. I když se týká jiného případu než nyní posuzovaná věc, vyplývá z něj názorový posun judikatury, dle kterého není možné, aby se zrušení podkladového rozhodnutí nijak nepromítlo do reálného stavu věci. To se může dít právě v obnoveném řízení. V rozsudku č. j. 8 As 146/2020 - 45 Nejvyšší správní soud připustil, že ke změně judikatury by mohlo dojít na základě příslušné kasační argumentace, kterou nyní stěžovatel předkládá. Účinná obrana, o níž hovoří rozšířený senát, není v posuzované věci dána, neboť stavební úřad stěžovateli opomenutím znemožnil účast ve stavebním řízení. Proto se stěžovatel musí domáhat nápravy cestou obnovy řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek *Ateliér pro životní prostředí* a rozsudek č. j. 8 As 146/2020 - 45, s nimiž se ztotožnil. Závěry rozšířeného senátu v usnesení *Peklo na Čertovině* na posuzovanou věc nedopadají, neboť se týkají vztahu rozhodnutí o změně stavby před dokončením a kolaudací a v nyní souzené věci se nejedná o přezkum podmiňujícího aktu, kterým není stavební povolení, ale rozhodnutí o nepovolení obnovy stavebního řízení.

[14] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného zopakoval svou předchozí argumentaci.

IV. Důvody pro předložení věci rozšířenému senátu

[15] První senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, při předběžném hodnocení věci zaujal názor, že rozsudek č. j. 8 As 146/2020 - 45 interpretoval závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení *Peklo na Čertovině* příliš restriktivně. Podle osmého senátu rozšířený senát nepopřel závěry plynoucí z rozsudku *Ateliér pro životní prostředí*. Osmý senát dovodil, že postup, „podle něhož cesta k nápravě vede přes nové rozhodnutí ve věci zrušeného územního rozhodnutí a jím vyvolané řízení o obnově řízení ve věci stavebního povolení, nelze aplikovat na řetězené akty vydané podle stavebního zákona z roku 2006“. Rozhodnutí rozšířeného senátu dále interpretoval tak, že obnova řízení není adekvátním procesním nástrojem pro nápravu nezákonností v návaznosti na zrušení podmiňujícího aktu. Cesta k účinné nápravě vede přes řádně uplatněnou žalobní námitku v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu (stavebnímu povolení), na jejímž základě lze zohlednit nezákonnosti podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) autoritativně zjištěné rozhodnutím o jeho zrušení či změně. Podle osmého senátu vycházel rozšířený senát z toho, že v případě zrušení územního rozhodnutí a nevydání nového stavebního řízení obnovit nelze, což je jedním z důvodů, proč připustil prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkumu navazujících správních aktů.

[16] První senát má naopak za to, že rozšířený senát předeštl kritiku stávajícího stavu judikatury, aby relativizoval možnost účinné obrany subjektivních práv prostřednictvím obnovy řízení. I kdyby se totiž možnost obnovy připustila, nebyla by s ohledem na existenci časového omezení (lhůt pro obnovu řízení) dostatečná. Nijak se tím však neztotožnil se závěrem, že stavební zákon z roku 2006 brání obnově stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí. Naopak, ačkoliv rozšířený senát řešil otázku prolomení pravidla dle § 75 odst. 1 s. ř. s. po zrušení podkladového rozhodnutí, a na první pohled by se dalo říci, že na posuzovanou situaci nijak nedopadá, a tudíž nebrání užití závěrů předchozí judikatury (rozsudek *Ateliér pro životní prostředí*), jeho dosah je mnohem širší. Jestliže rozšířený senát akcentoval potřebu poskytnout účastníkům řízení v případě zrušení podkladového rozhodnutí efektivní ochranu, a umožnil za tímto čelem prolomit zásadu soudního přezkumu vyjádřenou v § 75 s. ř. s. (a zohlednit v soudním řízení ve věci stavebního povolení, že územní rozhodnutí po vydání napadeného rozhodnutí odpadlo), tím spíše je třeba umožnit obnovu stavebního řízení a zohlednit zrušení podkladového rozhodnutí za situace, kdy je ještě z časového hlediska možné využít jako prostředek obrany právě žádost o obnovu řízení.

pokračování

[17] První senát však má za to, že následování stávající judikatury (rozsudků *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 – 45) znamená, že v případě existence pravomocného stavebního povolení za žádných okolností nelze připustit obnovu řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí. Materiální podmínka obnovy řízení by nikdy nebyla splněna, jestliže se aktivuje § 94 odst. 5 věta první stavebního zákona. Za takové situace by stavební úřad nijak blíže nezkoumal splnění materiální podmínky obnovy řízení, neboť pokud se dle § 94 odst. 5 věty před středníkem nové územní rozhodnutí nevydává, nemůže z povahy věci dojít k jinému řešení určité otázky ve stavebním řízení. S takovými důsledky však první senát nesouhlasí a předestírá následující řešení, které je dle něj správné.

[18] Zrušení územního rozhodnutí sice není samo o sobě důvodem pro obnovu řízení o povolení stavby, nicméně je třeba blíže zkoumat splnění materiální podmínky dle § 100 odst. 1 správního řádu, tj. zda změna či zrušení podkladového rozhodnutí odůvodňuje jiné řešení určité otázky ve stavebním řízení. Skutečnost, že došlo ke zrušení územního rozhodnutí a nové rozhodnutí již podle § 94 odst. 5 věty před středníkem stavebního zákona nelze vydat, nemá sice bez dalšího za následek „jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“ ve stavebním řízení, ale takový následek ani bez dalšího nevyklučuje. Stavební úřad by měl zkoumat důvody zrušení územního rozhodnutí, jejich dopad na stavební povolení a také přiměřenost případného prolomení právní moci stavebního povolení z hlediska ochrany nabytých práv a právní jistoty ostatních účastníků řízení a důsledků případného odstranění stavebního povolení. Takovému zkoumání však závěry zaujaté třetím a osmým senátem brání.

[19] Správní soudnictví je založeno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu, a pokud je možné poskytnout ochranu subjektivních práv již v řízení před správními orgány, má mít taková ochrana přednost před soudním přezkumem. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Nelze proto navrhovatele odkázat na možnost domoci se v soudním řízení o žalobě proti stavebnímu povolení zohlednění toho, že došlo k odstranění podkladového rozhodnutí o umístění stavby, pokud lze stavební povolení v návaznosti na zrušení podkladového rozhodnutí revidovat prostřednictvím obnovy řízení. Takový prostředek ochrany, je-li s ohledem na lhůty pro obnovu řízení přípustný, musí mít přednost před ochranou soudní, která navíc vyžaduje rozhodnutí v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., jakkoliv tuto možnost rozšířený senát připustil. Učinil to však s ohledem na nedostatečnost prostředků ochrany v rámci systému veřejné správy, nikoliv jejich nepřipustnost, jak již rozvedeno shora. Tím spíše je třeba připustit ochranu před správními orgány a nevykládat přípustnost dostupných opravných prostředků příliš restriktivně.

[20] I v případě, že v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení soud zohlední, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k odstranění podmiňujícího územního rozhodnutí, musí tak učinit navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona. Z povahy věci dochází ke zrušení podkladového rozhodnutí dříve, než na to soud zareaguje zrušením stavebního povolení. V mezidobí se však nutně „aktivuje“ citované ustanovení, neboť nastane situace, že územní rozhodnutí bylo zrušeno, ale navazující stavební povolení existuje. Proto správní orgán již nové územní rozhodnutí nevydává. To však nijak nebrání soudu zrušit stavební povolení a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Ten se pak ocitá ve stejné situaci, k níž by vedla obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí. Zjednodušeně řečeno, pokud rozšířenému senátu § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebránil připustit, že soud při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby zohlední zrušení územního rozhodnutí, pak totéž ustanovení nemůže stavebnímu úřadu *a priori* bránit v obnově stavebního řízení.

[21] Připuštěním obnovy stavebního řízení po zrušení územního rozhodnutí nedojde k vyprázdnění pravidla zakotveného v § 94 odst. 5 stavebního zákona, neboť jej lze vykládat

způsobem předestřeným stěžovatelem. Znamená to pak, že stavební povolení může dále existovat a vyvolávat účinky i po odstranění podkladového územního rozhodnutí. Zrušení územního rozhodnutí nezpůsobí automaticky nezákonnost stavebního povolení. Nicméně pokud jej některý z účastníků řízení napadne řádnými či mimořádnými opravnými prostředky, případně správní žalobou, může být zrušení územního rozhodnutí důvodem k revizi stavebního povolení, i když už zákon nepředpokládá vedení dalšího územního řízení a vydání nového rozhodnutí.

[22] Stejně jako § 94 odst. 5 stavebního zákona *a priori* nebrání obnově řízení z důvodu zrušení podkladového územního rozhodnutí, neznamená to, že z důvodu zrušení územního rozhodnutí má dojít automaticky k obnově stavebního řízení. Při zkoumání materiální podmínky obnovy řízení je třeba zvažovat důvody zrušení územního rozhodnutí a posoudit, zda tyto důvody mohou vést k jinému řešení právní otázky ve stavebním řízení. Dále je pak v této souvislosti třeba proporcionálně vážit zájmy jednotlivých účastníků řízení a zohlednit také práva ostatních účastníků řízení nabytá v dobré víře na základě pravomocného stavebního povolení. V rámci toho je pak nutno také zohlednit, zda stavebník již povolenou stavbu fakticky provedl, či nikoliv. Zde je proto namístě zkoumat také dobrou víru stavebníka, založenou pravomocným stavebním povolením, jejíž ochrana může vést i k zamítnutí žádosti o obnovu řízení.

[23] Názor zaujatý třetím a osmým senátem (v rozsudcích *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 – 45) však zkoumání všech uvedených okolností brání, neboť bez dalšího vede k závěru, že stavební úřad nemůže rozhodnout v obnoveném stavebním řízení jinak, jestliže se nové územní rozhodnutí podle § 94 odst. 5 první věty stavebního zákona nevydává. První senát se tak hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného v rozsudcích *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 - 45. Proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. věc postoupil rozšířenému senátu s otázkou: **Brání § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona bez dalšího obnově stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí?**

V. Vyjádření stěžovatele

[24] K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu zaslal stěžovatel své vyjádření. Uvedl, že se ztotožňuje s názorem postupujícího senátu. Důvody, pro které bylo zrušeno rozhodnutí o umístění stavby, nebyly pouze procesní či formalistické, nýbrž stěžovatel v řízení namítal řadu věcných nezákonností umístění stavby, především rozpor s požadavky vyplývajícími z územně plánovací dokumentace. I Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 16. 9. 2013, č. j. 11 A 115/2012 - 57 (kterým bylo poprvé zrušeno rozhodnutí o umístění stavby), této argumentaci stěžovatele přitakal a uvedl: „...v daném případě se jedná o nerozvojové území, v němž je možné pouze zachování stávajících staveb a případně jejich definované změny, a nikoli umístění stavby nové, což se stalo v daném případě“. Stěžovatel připomněl, že mu byla možnost brojit proti stavebnímu povolení nezákonně odňata stavebním úřadem, který jej o vedeném řízení nevyrozuměl a neumožnil mu účastnit se řízení. Práva stavebníka jsou v řízení o povolení obnovy dostatečně chráněna, mj. § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, podobně jako veřejný zájem.

VI. Posouzení věci rozšířeným senátem

VI. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[25] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou své pravomoci k rozhodnutí postoupené věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[26] Obdobnou situací, kdy se žalobce neúspěšně domáhal povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení rozhodnutí o umístění stavby, se Nejvyšší správní soud vskutku zabýval již v rozsudku *Ateliér pro životní prostředí*. V tomto rozsudku se vysvětluje, že pokud nastane situace, kdy

pokračování

je po pravomocném povolení stavby zrušeno rozhodnutí o jejím umístění, § 94 odst. 5 stavebního zákona vylučuje nové posuzování otázek týkajících se umístění stavby. V bodech 22 a 23 cit. rozsudku se tento názor vysvětluje následovně: „Je tomu tak proto, že stavební zákon zde respektuje původní umístění stavby, jež bylo podkladem pro stále platné a účinné povolení stavby. Stavba je proto v těchto případech umístěna nikoliv na základě územního rozhodnutí, ale na základě zákonné akceptace faktického umístění stavby. V těchto případech z vyložených důvodů tedy k přehodnocení umístění stavby nedojde, neboť na tuto otázku stavební úřad jinak nabližet ani nemůže. Proto tedy zrušení územního rozhodnutí a současná neexistence jiného rozhodnutí o umístění stavby (podklad pro stavební povolení) jiné rozhodnutí ve věci povolení stavby v obnoveném řízení neodůvodňuje. Právě proto v této procesní situaci nemůže být splněn důvod pro obnovu řízení o stavebním povolení podle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.“

[27] Na uvedený rozsudek pak navázal osmý senát v rozsudku č. j. 8 As 146/2020 – 45, na nějž rovněž poukázal předkládající senát. Osmý senát zde (byť jakoby na okraj věci) odkázal na rozsudek *Ateliér pro životní prostředí* a doplnil, že toto rozhodnutí nebylo popřeno ani usnesením rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině*. V odstavci 22 rozsudku č. j. 8 As 146/2020 – 45 tak osmý senát uzavřel, že „i kdyby stěžovatel zůvěř o nenaplnění materiální podmínky pro obnovu řízení stanovené v § 100 odst. 1 písm. b) spr. ř. napadl kasačními námitkami, nebyl by nyní rozhodující senát oprávněn se odchýlit od již vyslovených judikaturních závěrů bez toho, že by věc znovu předložil postupem podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Pokud by stěžovatel právě toho chtěl dosáhnout, měla by tomu odpovídat podrobná polemika stěžovatele s dříve vyslovenými závěry rozšířeného senátu v usnesení č. 6 As 211/2017 - 88, který cestu k účinné nápravě našel v možnosti k řádně uplatněné žalobní námitce zohlednit nezákonnosti podmiňujícího aktu (územního rozhodnutí) autoritativně zjištěné rozhodnutím o jeho zrušení či změně v příslušném řízení v řízení o žalobě proti podmíněnému aktu (stavebnímu povolení).“

[28] Od popsaného názoru vysloveného v označených rozsudcích NSS, který vylučuje možnost obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí o umístění stavby z důvodu aplikace § 94 odst. 5 stavebního zákona, se první senát hodlá odchýlit. Pravomoc rozšířeného senátu zabývat se postoupenou věcí je tudíž dána.

[29] Rozšířený senát se shoduje s předkládajícím senátem rovněž v tom, že sporná otázka, zda § 94 odst. 5 věta před středníkem stavebního zákona brání povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení rozhodnutí o umístění stavby, nebyla rozřešena usnesením rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině*. To se primárně zabývalo otázkou aplikovatelnosti § 75 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí v případě, že bylo zrušeno podmiňující rozhodnutí správního orgánu a jedná se o řetězení správních aktů. Naopak otázkou vztahu obnovy správního řízení a § 94 odst. 5 stavebního zákona se rozšířený senát primárně nezabýval. V bodě 28 cit. usnesení rozšířený senát sice v návaznosti na rekapitulaci vývoje judikatury zmínil rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS (dále jen rozsudek *Hornbach Olomouc*), v němž bylo dovozeno, že možnost obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí závisí na následně vydaném novém územním rozhodnutí, z něž mohou vyplynout např. odlišné podmínky pro umístění stavby. NSS ve věci *Hornbach Olomouc* řešil případ, na nějž ovšem dopadala právní úprava stavebního zákona z roku 1976, která neobsahovala ustanovení obdobné § 94 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. V tomto smyslu je třeba chápat poznámku rozšířeného senátu v usnesení *Peklo na Čertovině*, bod 28, že tento postup (rozuměj vyložený v rozsudku *Hornbach Olomouc*) nelze aplikovat na územní rozhodnutí vydané podle stavebního zákona z roku 2006. Obdobně na nyní posuzovanou otázku nelze nijak vztáhnout ani další úvahu rozšířeného senátu v bodě 29 cit. usnesení, dle níž obnova řízení nemůže představovat dostatečnou cestu pro zjednání ochrany práv v případě zrušení podmiňujícího správního aktu, neboť podmíněnými akty mohou být i tzv. souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, které nejsou rozhodnutím dle § 9, resp. 67 správního řádu, a tudíž u nich obnovu řízení nelze povolit. V tomto ohledu je tedy poněkud zavádějící shora citovaný závěr vyslovený v bodu 22 rozsudku č. j. 8 As 146/2020 – 45, který naznačuje, že pro otevření možnosti

obnovy (stavebního) řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí vydaného dle stavebního zákona z roku 2006 by bylo třeba překonat závěry usnesení rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině*.

VI. 2. *Názor rozšířeného senátu k postoupené otázce*

[30] Jak bylo již výše vysvětleno, usnesení rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině* se k otázce předložené v nyní posuzované věci prvním senátem nijak nevyjadřuje. Co ovšem na rozhodovanou věc vztáhnout lze, jsou imperativy výkladu procesních předpisů tak, aby byla zajištěna ochrana práv jednotlivců a vyloučena možnost, že se úspěch dotčené osoby v podobě zrušení nezákonného podmiňujícího správního aktu (zde územní rozhodnutí) změní v Pyrrhovo vítězství, neboť by jej nebylo možné zohlednit v rámci obrany proti navazujícímu (podmíněnému) rozhodnutí správního orgánu (stavební povolení), které do práv dotčené osoby zasahuje ještě intenzivněji (usnesení rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině*, body 34 a 35).

[31] Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu je důvodem pro obnovu řízení mj. skutečnost, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jež má být obnoveno. Takovým rozhodnutím se rozumí například rozhodnutí o předběžné otázce či rozhodnutí s podmiňujícím výrokem. Může se jednat i o rozhodnutí, které bylo zrušeno soudem a bylo podkladem pro rozhodnutí vydané v řízení (ve smyslu řetězení správních aktů), jež má být obnoveno, jako tomu je v nyní projednávané věci (usnesení *Peklo na Čertovině*, bod 27).

[32] Důvod obnovy řízení uvedený v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu je naplněn, pokud je splněna podmínka formální (zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, jež má být obnoveno) a zároveň materiální podmínka (pokud takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování). Odlišnost názoru předkládajícího senátu a názoru vysloveného v rozsudcích *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 – 45 spočívá v posouzení toho, zda aplikace § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona brání splnění této materiální podmínky.

[33] Judikatura vztahující se k právní úpravě z doby před účinností stavebního zákona z roku 2006, která byla výstižně shrnuta v již zmiňovaném rozsudku *Hornbach Olomouc*, totiž vycházela z toho, že naplnění materiální podmínky pro obnovu řízení bude zjištěno z nového pravomocného rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí, které bylo vydáno v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí, jež bylo podkladem stavebního povolení. Obdobně – tj. že naplnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení bude možné posoudit až na základě nového rozhodnutí vydaného v územním řízení – se vyjádřil např. i rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012 - 39. V rozsudku *Hornbach Olomouc* se k tomu uvádí:

[24] Velmi často vznášejí účastníci stavebního řízení námitky, které svým obsahem náleží do řízení územního, a proto k nim stavební úřady s poukazem na § 61 odst. 1 starého stavebního zákona nepřibližují. Jestliže je však následně územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků za úpravy dle starého stavebního zákona rozhodnuto v územním řízení odlišně. Pokud by jim bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až ke zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost musí vést k obnově stavebního řízení, neboť se změnilы podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat. V opačném případě by nebylo respektováno právo účastníků řízení na řádné projednání a rozhodnutí o námitkách, kterými se brání před zásahy stavebního záměru do své právní sféry.

[25] Podle § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona stavební úřad během stavebního řízení nepřibližuje k námitkám uplatněným v územním řízení. Tato norma pochopitelně implikuje, že o námitce bylo v územním řízení nějakým způsobem rozhodnuto, což mohlo mít vliv též na stanovení podmínek územního rozhodnutí, a potažmo tedy i na navazující stavební řízení. Jestliže však je následně posouzena námitka v pokračujícím územním řízení odlišně, musí se tato změna „přelít“ v řetězci i do navazujících řízení. Jenom jestliže je tato

pokračování

propustnost mezi řízeními zajištěna, lze hovořit o skutečném a věcném projednání námítky. Pokud by zrušení pravomocného územního rozhodnutí nevedlo k pokračování územního řízení a vydání nového územního rozhodnutí by neznamenalo obnovu stavebního řízení (samozřejmě pouze při splnění všech podmínek obnovy řízení), ztratila by smysl i norma obsažená v § 61 odst. 1 větě třetí starého stavebního zákona. Námítky uplatněné osobou, která je účastníkem jak územního, tak stavebního řízení, musí být vypořádány komplexně, přičemž rozdělení celého procesu do několika samostatných fází (územní řízení, stavební řízení) tomuto požadavku nemůže stát v cestě. V opačném případě by správní orgány a potažmo i soudy odmítly poskytnout ochranu základním právům jedince (ochrana vlastnického práva, právo na spravedlivý proces), čímž by porušily čl. 11 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[34] Sporné ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona (*Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevzdává*) nebylo převzato z předchozí úpravy stavebního zákona z roku 1976, a nemá tedy předobraz ve starší úpravě. Rovněž nebylo součástí původního vládního návrhu stavebního zákona a do textu návrhu zákona bylo vloženo až v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně (usnesení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí ze dne 5. 12. 2005, sněmovní tisk č. 998/1, funkční období 2002 – 2006, digitální repozitář na www.psp.cz). Vzhledem k tomuto vzniku k uvedenému ustanovení neexistuje důvodová zpráva, z níž by bylo možno rekonstruovat záměr, který tímto ustanovením zákonodárce sledoval. Je ovšem zřejmé, že v územním řízení, na něž je aplikovatelný § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006, po zrušení územního rozhodnutí pro stavbu, která byla v mezidobí povolena, již nelze pokračovat a vydat nové meritorní rozhodnutí o umístění stavby. Takové územní řízení stavební úřad zastaví, jak se stalo též v projednávané věci rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 10. 2017, č. j. MCP6 082072/2016. Je proto zřejmé, že v projednávané věci (jakož i ve všech věcech, na něž se aplikuje stavební zákon z roku 2006) nelze použít výše popsany způsob posouzení splnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení (shora cit. rozsudky *Hornbach Olomouc* a č. j. 9 As 74/2012 - 39).

[35] Rozšířený senát se ovšem neztotožňuje se závěrem, který byl z této změny právní úpravy dovozen v rozsudcích *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 – 45. Žádné ustanovení stavebního zákona z roku 2006 totiž nevyklučuje povolení obnovy stavebního řízení v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí a takový závěr nevyplývá ani z § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006.

[36] Ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu zní: *Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.*

[37] Správní řád tedy nepodmiňuje povolení, resp. nařízení obnovy řízení *novým věcně odlišným rozhodnutím vydaným v návaznosti na zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem původního pravomocného rozhodnutí*. Správní řád namísto toho materiální podmínku formuluje tak, že *takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*. Za „takové rozhodnutí“ je nezbytné považovat i rozhodnutí o zrušení nebo změně rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, v těch případech, kdy nové rozhodnutí v návaznosti na zrušení původního podkladového rozhodnutí není vydáno. Ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona rovněž nevyklučuje nové posouzení určitých otázek týkajících se umístění stavby v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí; toto posouzení je dle rozšířeného senátu nutno učinit v rámci řízení o žádosti o obnovu stavebního řízení.

[38] Zda rozhodnutí o zrušení územního rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázek, které jsou předmětem stavebního řízení, pak bude předmětem posouzení v každé konkrétní věci v návaznosti na důvod, který vedl ke zrušení územního rozhodnutí. Rozšířený senát tak odmítá extrémní názor, dle kterého v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí nelze povolit obnovu stavebního řízení nikdy, neboť není možno znovu posoudit otázky týkající se umístění stavby z důvodu právní úpravy obsažené v § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona, podle které nové územní rozhodnutí již nemůže být vydáno (tj. výklad obsažený v rozsudcích *Ateliér pro životní prostředí* a č. j. 8 As 146/2020 – 45). Stejně tak je ovšem nutné odmítnout i opačnou krajnost, tj. názor, že zrušení územního rozhodnutí by mělo vést vždy k obnově stavebního řízení a následně k zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení z důvodu chybějícího rozhodnutí o umístění stavby.

[39] V řízení o žádosti o povolení obnovy stavebního řízení podané účastníkem tak bude muset stavební úřad pečlivě posoudit důvody uplatněné v žádosti o povolení obnovy řízení a porovnat je s důvody zrušení územního rozhodnutí vyplývajících ze zrušujícího rozhodnutí. Ustanovení § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona neumožňuje, aby v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí bylo vydáno nové územní rozhodnutí. V řízení o povolení obnovy stavebního řízení tedy nelze vyjít z věcných změn nového územního rozhodnutí ve srovnání s původním – zrušeným – územním rozhodnutím, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení, jak tomu bylo podle právní úpravy platné před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, viz rozsudek *Hornbach Olomouc*. Proto si musí v řízení o povolení obnovy stavební úřad jako předběžnou otázku posoudit, zda se v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí věcně mění posouzení otázek umístění stavby, které je relevantní pro navazující rozhodnutí ve stavebním řízení. Při tom vyjde právě z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí zrušeno (např. rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, popř. rozhodnutí nadřízeného orgánu v přezkumném řízení). Toto věcné posouzení, do jaké míry se v návaznosti na zrušující rozhodnutí mění přípustnost umístění záměru v území, resp. podmínky pro umístění stavby relevantní pro stavební řízení, pak bude určující právě pro hodnocení toho, zda je naplněna materiální podmínka obnovy řízení vyplývající z § 100 odst. 1 správního řádu.

[40] Důvody pro povolení obnovy stavebního řízení pak mohou být dány zejména tehdy, pokud z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí zrušeno, vyplývá, že správní orgány nesprávně posoudily určitou hmotněprávní otázku týkající se umístění stavby (např. soulad s územně plánovací dokumentací, podmínkami pro umístění staveb vyplývajících z právních předpisů či s právy účastníka řízení, který navrhl obnovu stavebního řízení). Pokud důvodem pro zrušení územního rozhodnutí bylo porušení procesních předpisů, bude třeba vyhodnotit, zda taková vada řízení skutečně měla za následek nesprávnost posouzení otázek umístění stavby a jaké je správné posouzení těchto otázek. Pokud takovou vadou řízení bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu, neposouzení určitých otázek, nezohlednění námitek či protiprávní odepření účastenství v územním řízení žadatelů o povolení obnovy, bude nutné, aby stavební úřad ve fázi rozhodování o obnově řízení takovéto nedostatky skutkových zjištění odstranil a opomenuté otázky či námitky (které žadatel o povolení obnovy musí uplatnit) posoudil a vyhodnotil. V návaznosti na to bude možné uzavřít, zda se v souvislosti se zrušením územního rozhodnutí změnilo posouzení otázek umístění stavby s možným vlivem na povolení stavby, a tedy zda je naplněna materiální podmínka pro obnovu stavebního řízení.

[41] Nesplnění materiální podmínky obnovy řízení může být shledáno např. tehdy, pokud důvodem pro zrušení územního rozhodnutí byly pouze dílčí procesní či formální vady, aniž by z rozhodnutí, kterým bylo zrušeno původní územní rozhodnutí, vyplývala možnost nesprávného původního posouzení otázek týkajících se umístění stavby stavebním úřadem, respektive jestliže je možno takovou nesprávnost posouzení otázek umístění stavby ve vztahu k žadatelům o obnovu řízení prakticky vyloučit. Materiální podmínka pro povolení obnovy

pokračování

stavebního řízení nebude rovněž naplněna, pokud stavební úřad v průběhu řízení o žádosti o povolení obnovy dospěje k závěru, že posouzení otázek umístění stavby (relevantních pro povolení stavby) se nemění, a to ani po odstranění nedostatků skutkových zjištění, doplnění posouzení v předchozím územním řízení opomenutých otázek či námitek, popř. posouzení námitek uplatněných dodatečně žadatelem o obnovu stavebního řízení, jemuž bylo účastenství v územním řízení nezákonně odepráno. Již jednou posouzené otázky, u nichž nelze shledat jakoukoli souvislost s důvody pro zrušení územního rozhodnutí vyplývajícími ze zrušujícího rozhodnutí, však nemohou být při úvaze o splnění materiální podmínky pro obnovu stavebního řízení znovu otevírány a posuzovány.

[42] Jak správně upozornil stěžovatel, jehož argumentaci si přisvojil též předkládající senát, při rozhodování o povolení obnovy řízení správní orgán musí dle § 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu dbát ochrany práv nabytých v dobré víře a zásady proporcionality. I když tedy shledá, že materiální podmínka pro povolení obnovy řízení byla splněna, přesto návrh zamítne, jestliže by byla újma, která by povolením obnovy vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře (zpravidla tedy stavebníkovi), ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla účastníkovi, který požádal o povolení obnovy, nebo veřejnému zájmu (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011 - 70).

[43] Tyto úvahy v rámci posouzení materiální podmínky pro povolení obnovy řízení (a ochrany práv nabytých v dobré víře) musí být přezkoumatelně vyjádřeny v rozhodnutí o žádosti o povolení obnovy stavebního řízení. V rámci takového rozhodnutí tyto úvahy poté podléhají plnému soudnímu přezkumu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65, č. 2838/2013 Sb. NSS).

[44] Rozšířený senát právě vyslovenými závěry nijak nemíní revidovat či pozměnit své závěry vyplývající z usnesení *Peklo na Čertovině*. Stejně tak, jak již bylo vysvětleno, rozšířený senát právě uvedeným usnesením nijak nevyloučil možnost nápravy porušení práv účastníka v důsledku nezákonného rozhodnutí o umístění stavby, která byla následně povolena, cestou obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ani nyní neomezuje možnost nápravy v soudním řízení správním na základě napadení územního rozhodnutí a následně i stavebního povolení žalobou, jsou-li pro to splněny předpoklady uvedené v citovaném usnesení rozšířeného senátu. V tomto směru je tedy třeba korigovat argumentaci předkládajícího senátu, který s odkazem na zásadu subsidiarity soudní ochrany navrhuje, že by možnost dosáhnout nápravy nezákonnosti posouzení umístění stavby, která byla následně povolena, v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení ve smyslu usnesení rozšířeného senátu *Peklo na Čertovině* neměla být dána tehdy, pokud účastník mohl dosáhnout nápravy prostřednictvím žádosti o obnovu stavebního řízení.

[45] Rozšířený senát totiž již opakovaně judikoval, že v určitých případech nelze vyloučit možnost dosažení soudní ochrany práv jednotlivce dotčených stejným jednáním správního orgánu souběžně více cestami. V usnesení ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016 - 53, č. 3873/2019 Sb. NSS, věc *ANAFRA*, bod 37, k tomu rozšířený senát uvedl: „*Pokud ze zákonodárcem zvoleného nastavení pravidel pro řízení před správními orgány plyne, že určité skutkové otázky mohou být předmětem soudní kognice ve správním soudnictví ve dvou řízeních, je to jistě obecně stav, jež může vyvolávat obtíže. To však nesmí být důvodem k přiklonění se k takovému výkladu pravidel pro řízení před správními soudy, jenž by jednu z cest k soudní ochraně vyloučil. Rozšířený senát, jak už shora uvedl, setrvale zastává právní názor, že u ustanovení upravujících přístup k soudní ochraně ve správním soudnictví je třeba se v pochybnostech přiklonit k výkladu rozšiřujícímu, a nikoli zužujícímu přístup jednotlivce k soudu.*“ (též usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, bod 42).

[46] Rozšířený senát tedy uzavírá, že § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006 nepředstavuje překážku, jež by vylučovala povolení či nařízení obnovy stavebního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu zrušení územního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání stavebního povolení. Stavební úřad musí při rozhodování, zda povolí či nařídí obnovu stavebního řízení, v každé jednotlivé věci zvážit, zda důvody zrušení územního rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování ve stavebním řízení.

VI. 4. Aplikace na projednávanou věc

[47] Žalovaný ve svém rozhodnutí vyšel z úvahy, že materiální podmínka pro povolení obnovy řízení není v projednávané věci dána, neboť možnost přehodnocení otázky umístění stavby v návaznosti na zrušení původního územního rozhodnutí vylučuje § 94 odst. 5 část věty před středníkem stavebního zákona vzhledem k tomu, že stavba již byla pravomocně povolena. Opřel se přitom o rozsudek *Ateliér pro životní prostředí*. Stejný názor vyslovil i městský soud v napadeném rozsudku. Z výše uvedené argumentace rozšířeného senátu je ovšem zřejmé, že takový názor žalovaného, který byl následně aprobován městským soudem, je nesprávný. Napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou z tohoto důvodu nezákonné a musejí být zrušeny.

[48] V dalším řízení správní orgány musí posoudit, zda z rozhodnutí, kterým bylo původní územní rozhodnutí o umístění stavby zrušeno, lze dovodit možnost, že otázky umístění stavby byly posouzeny nesprávně tak, že by to mohlo mít za následek odlišné posouzení předmětu stavebního řízení, tj. souladu žádosti o povolení stavby a projektové dokumentace s kritérii uvedenými v § 111 stavebního zákona (včetně přípustnosti a podmínek pro umístění stavby, o nichž si stavební úřad v návaznosti na zrušení územního rozhodnutí musí učinit úsudek). Pokud dospějí ke kladnému závěru, musí dále uvážit, zda povolení obnovy řízení nebrání korektiv vyplývající z § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, tj. ochrana práv nabytých jinými účastníky v dobré víře a zásada proporcionality.

VII. Závěr a náklady řízení

[49] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku. Vzhledem k tomu, že sporná právní otázka byla jediným důvodem kasační stížnosti, rozšířený senát rozhodl o kasační stížnosti sám dle § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[50] Rozšířený senát shledal, že byl naplněn důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a napadený rozsudek je nezákonný pro nesprávné právní posouzení věci městským soudem. Proto rozsudek městského soudu v napadeném rozsahu zrušil. Věc však nevracel městskému soudu k dalšímu řízení, neboť již v době řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného pro jeho nezákonnost. Rozšířený senát tedy zároveň zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[51] Zároveň rozšířený senát rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Procesně úspěšný stěžovatel má právo na náhradu nákladů obou řízení v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[52] V řízení o žalobě stěžovatel uhradil soudní poplatek 3 000 Kč. Dále má stěžovatel právo na náhradu odměny svého zástupce, kterým je advokát. Ten v řízení o žalobě učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky); za každý z těchto úkonů má stěžovatel právo na náhradu nákladů zastoupení ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.]. Dále má stěžovatel právo na náhradu hotových výdajů svého

pokračování

zástupce ve výši 300 Kč za každý z uvedených úkonů (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky). Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, proto se náhrada odměny a hotových výdajů zvyšuje o částku 2 142 Kč odpovídající této dani. Celkem má stěžovatel tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 15 342 Kč.

[53] V řízení o kasační stížnosti stěžovatel uhradil soudní poplatek 5 000 Kč. Jeho zástupce v řízení o kasační stížnosti učinil tři úkony (podání kasační stížnosti, replika ze dne 16. 2. 2023 a vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 22. 6. 2023), za něž má stěžovatel právo na náhradu odměny zástupce a jeho hotových výdajů ve výši shodné jako v řízení o žalobě. I v řízení o kasační stížnosti se výše náhrady odměny a hotových výdajů zvyšuje o daň z přidané hodnoty. Celkem tedy má stěžovatel za řízení o kasační stížnosti právo na náhradu nákladů řízení ve výši celkem 17 342 Kč.

[54] Za řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení ve výši celkem 32 684 Kč. Rozšířený senát proto uložil žalovanému, aby tuto částku stěžovateli uhradil k rukám jeho zástupce, a to v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. června 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu