



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **JUDr. Mgr. P. H., Ph.D.**, zastoupeného advokátem Mgr. Michalem Zahradníkem, se sídlem E. Peškové 15, Praha 5, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2005, č. j. MHMP-56658/2005/OST/Kš, vedeném u Městského soudu v Praze pod sp.zn. 8 Ca 201/2005, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2005, č. j. 8 Ca 201/2005 - 38,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**

II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2005, č. j. 8 Ca 201/2005 - 38, jímž bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby, kterou podal žalobce proti rozhodnutí žalovaného uvedenému v záhlaví tohoto usnesení.

Ze soudního spisu vyplývá toto:

Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 3 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 12. 2004, č. j. OV/04/3855/Kř tak, že výrok rozhodnutí po změně zní: „Obnova řízení se povoluje“. V odůvodnění žalovaný uvedl, že rozhodnutím stavebního úřadu byl zamítnut návrh paní Y. S. (dále jen „navrhovatelka“) na obnovu řízení ukončeného vydáním rozhodnutí stavebního úřadu č. j. OV 284/04/Kva ze dne 1. 3. 2004. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle ust. § 66

zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, povolil stavebníkovi, jímž je žalobce, stavbu „stavební úpravy bytu, spočívající v částečné změně dispozice včetně zvětšení stávajícího zádveří a vybudování plynového etážového topení v bytě č. 17 o velikosti 2+1“ ve 4. patře domu čp. X v k. ú. V.

Navrhovatelka podala dne 14. 9. 2004 stavebnímu úřadu návrh na obnovu řízení, kterým byla povolena shora uvedená stavba. Návrh odůvodnila tím, že nesprávným postupem stavebního úřadu jí byla odňata možnost účastnit se řízení a stavební povolení bylo vydáno v rozporu se zákonem č. 72/1994 Sb.

Stavební úřad návrh na obnovu řízení zamítl, když dovodil, že sice byly splněny podmínky pro povolení obnovy řízení, návrh však byl podán po uplynutí zákonné lhůty.

K odvolání navrhovatelky žalovaný změnil napadené rozhodnutí tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí, když dovodil a podrobně zdůvodnil, že návrh na obnovu řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, byl podán včas.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, protože jej považuje za nezákonné a tvrdí, že jím byl ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přímo zkrácen na svých právech. Žalobce dovozuje, že rozhodnutí správního orgánu, kterým se povoluje nebo zamítá obnova řízení, není podle právní literatury ani podle judikatury vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s.

Nezákonnost rozhodnutí spatřoval žalobce v nesprávné aplikaci řady ustanovení správního řádu a stavebního zákona. Tvrdil, že toto rozhodnutí porušuje ve svých důsledcích čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a rovněž čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy.

Žalobce navrhl, aby napadené rozhodnutí žalovaného bylo podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušeno pro nezákonnost a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze usnesením, které je napadeno kasační stížností, rozhodl o odmítnutí žaloby, protože rozhodnutí žalovaného, jehož se žalobce domáhá, je z přezkumu soudem vyloučeno. Soud citoval ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a s ohledem na použitou legislativní zkratku „rozhodnutí“ dovodil, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími, a to bez ohledu na to, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou (ovšem nikoli takovými rozhodnutími, jak je definuje § 65 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutím žalovaného, jehož přezkumu se žalobce domáhá, ač je formálně označeno jako rozhodnutí, žalobce nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo.

Žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím vydaným podle ust. § 62 až 64 správního řádu, jímž se na návrh účastníka povoluje obnova řízení před správním orgánem ukončeného pravomocným rozhodnutím. Z uvedených ustanovení správního řádu je zřejmé, že řízení o obnově sestává ze dvou stádií – z řízení o povolení (nařízení) obnovy a z obnoveného řízení. V řízení o povolení (nařízení) obnovy správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, zvažuje, zda jsou splněny podmínky obnovy řízení. V této fázi se tedy správní orgán nezabývá věcně obsahem původního pravomocného rozhodnutí, ale jen rozhoduje o tom, zda se obnova povolí (nařídí). Teprve tehdy, je-li rozhodnuto o povolení (nařízení) obnovy, nastává druhá fáze – obnovené řízení, v němž se znovu rozhoduje o věci, o níž již bylo rozhodováno v původním řízení. Rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a to bez ohledu na to, že má všechny znaky rozhodnutí správního orgánu, protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žalobcova práva nebo povinnosti. Takovým rozhodnutím o právech a povinnostech bude až nové meritorní rozhodnutí, vydané stavebním úřadem podle ust. § 64

správního řádu v obnoveném řízení. Jen takové další rozhodnutí, zasáhne-li do subjektivních oprávnění a povinností žalobce, je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a je po vyčerpání opravných prostředků přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.

Městský soud v Praze za použití ust. § 70 písm. a), § 68 písm. e) a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl jako nepřipustnou.

Žalobce podal kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., protože považuje napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze za věcně zcela nesprávné a nezákonné.

Žalobce se nemůže ztotožnit s právním názorem Městského soudu v Praze proto, že tento právní názor se opírá o ryze formalistický pohled na daný případ a nebere zřetel ke konkrétním okolnostem a všem právním souvislostem projednávaného případu. Pokud by totiž v rámci řízení o povolení obnovy nebylo jednáno právech a povinnostech žalobce, nebyl by žalobce účastníkem tohoto správního řízení. Jeho účastníkem byl právě proto, že v tomto řízení bylo jednáno o jeho právech a povinnostech, resp. proto, že jeho práva a povinnosti jako stavebníka podle stavebního řádu mohla být (a fakticky také byla) proběhlým správním řízením o povolení obnovy přímo a bezprostředně dotčena.

Žalobce dále zdůrazňuje, že rozhodnutí správního orgánu, kterým se povoluje nebo zamítá návrh na obnovu řízení, není podle právní literatury ani podle judikatury vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu ust. § 70 s. ř. s. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 10. 1998, č. j. 6 A 24/97 - 23. Pokud by byl všeobecně akceptován výklad Městského soudu v Praze, mělo by to pro praxi velmi negativní a dalekosáhlé dopady, jelikož by to znamenalo, že ze soudního přezkumu je bez zákonného podkladu vyloučena velmi významná skupina rozhodnutí správních úřadů.

Rozhodnutí o návrhu na obnovu správního řízení je rozhodnutím orgánu veřejné správy o mimořádném opravném prostředku proti již pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné správy. Právě proto, že v těchto případech jde o zásah do pravomocného rozhodnutí správního úřadu, kterým bylo pravomocně rozhodnuto o právech a povinnostech účastníků řízení, jde o rozhodnutí správního orgánu, která mají vždy fatální důsledky pro účastníky správního řízení, zejména pak pro ty z nich, kteří na základě takových pravomocných rozhodnutí správních úřadů již nabyli určitá práva, jako je tomu v případě žalobce. Je jisté v zájmu práva a spravedlnosti, aby uvedená kategorie rozhodnutí orgánů veřejné správy byla, z důvodů mimořádně závažných zásahů do právní jistoty účastníků správního řízení, podrobena soudnímu přezkumu.

Žalobce již na základě pravomocného stavebního povolení (rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3 nabylo právní moci dne 10. 3. 2004) povolené stavební úpravy realizoval a v současné době probíhá kolaudační řízení týkající se těchto stavebních úprav. Dne 19. 11. 2004 proběhlo místní šetření, v jehož rámci stavební úřad konstatoval, že celá stavba byla žalobcem provedena v souladu s dokumentací schválenou stavebním úřadem, v souladu s vydaným stavebním povolením a stavba je způsobilá k užívání. Napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Městského soudu v Praze de iure znamená, že by ve věci mělo proběhnout u stavebního úřadu nové stavební řízení ve smyslu § 64 odst. 1 správního řádu a v jeho rámci by mělo dojít k vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 64 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k právnímu názoru, který zaujal žalovaný, jímž je stavební úřad „zřejmě“ vázán, lze důvodně předpokládat, že nové rozhodnutí stavebního úřadu může být pro žalobce nepříznivé, tedy že návrh na vydání stavebního povolení by byl stavebním úřadem v obnoveném řízení buď zcela nebo zčásti zamítnut. Přestože ust. § 64 odst. 4 správního řádu připouští i proti novému rozhodnutí vydanému v obnoveném správním řízení právo podat

odvolání, lze stěží spoléhat na to, že by žalovaný sám od sebe zásadním způsobem změnil svůj dosavadní právní názor na věc a na příslušné stavební úpravy vydal žalobci stavební povolení.

Žalobce navrhl, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, a aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek ve smyslu § 107 s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně ztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí, kterým se povoluje obnova správního řízení, je ze soudního přezkumu vyloučeno, protože takovým rozhodnutím se nijak nezasahuje do práv žalobce. Jeho práva nabytá rozhodnutím stavebního úřadu nejsou nijak dotčena. Žalovaný se rovněž domnívá, že žalobce musí vyčkat nového rozhodnutí ve věci a teprve toto rozhodnutí může být, po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, přezkoumáno soudem ve správním soudnictví. I z textu kasační stížnosti vyplývá, že žalobce spatřuje zásah do svých práv pouze v tom, že bude provedeno nové stavební řízení a v něm bude vydáno nové rozhodnutí, o němž žalobce dopředu prohlašuje, že bude pro něj nepříznivé a nezákonné.

K rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 24/97 - 23, na které žalobce poukazuje, žalovaný uvádí, že jej nelze na projednávanou věc aplikovat. Toto rozhodnutí se totiž týkalo situace, kdy návrh na obnovu řízení byl zamítnut a takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno není, protože je rozhodnutím konečným a nenásleduje po něm nové rozhodnutí ve věci.

Žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil věc takto:

V projednávané věci jde o posouzení právní otázky, zda rozhodnutí správního orgánu, vydané podle správního řádu, jímž se povoluje obnova řízení, je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Obnova řízení je upravena v části čtvrté, oddílu druhém správního řádu. Institut obnovy řízení představuje mimořádný opravný prostředek, který umožňuje překonat překážku věci rozhodnuté a jehož cílem je napravit závadný stav a umožnit přijetí nového rozhodnutí tam, kde při původním rozhodování nebyly z určitých důvodů dostatečně objasněny všechny skutkové okolnosti případu. Institut obnovy řízení představuje nesporný zásah do právní jistoty účastníků řízení a třetích osob, neboť jeho prostřednictvím je možné dosáhnout změny rozhodnutí tam, kde již bylo o určitém právu, povinnosti nebo stavu pravomocně, tj. relativně napevno rozhodnuto. Tento mimořádný charakter se musí nutně odrazit v právní úpravě institutu obnovy řízení, a to pokud možno přesným a taxativním výčtem provedeným určením okolností, kdy je obnova řízení přípustná, vymezením, zda na obnovu řízení existuje právní nárok nebo zda je rozhodnutí o jejím povolení či nařízení ponecháno zcela na uvážení rozhodujícího orgánu, jakož i vymezením případů, kdy je obnova řízení nepřípustná, tj. kde je hranice, kterou již respektování právní jistoty nelze překročit.

Právní úprava obnovy řízení je koncipována jako mimořádný opravný prostředek, který je za splnění zákonem stanovených podmínek nárokový, tzn. že účastník řízení

má na obnovu řízení v zákonem stanovených případech nárok. Institut obnovy řízení, na rozdíl od institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle oddílu třetího, části čtvrté správního řádu, není tedy mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva, ale naopak představuje skutečný opravný prostředek, byť mimořádný, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Opět na rozdíl od institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, který je povolán k nápravě nezákonných rozhodnutí, je právní úprava obnovy řízení nastavena tak, aby umožňovala nejen nápravu nezákonných rozhodnutí, nýbrž též nápravu rozhodnutí, která nejsou „správná“ v nejširším slova smyslu, a to i když nebyla nezákonná. Rubem skutečnosti, že na povolení obnovy řízení existuje právní nárok, je taxativní vymezení důvodů, pro něž má být obnova řízení povolena nebo nařízena [§ 62 odst. 1 písm. a) až e) správního řádu], vymezení případů, kdy je obnova řízení naopak nepřipustná (§ 62 odst. 3 správního řádu), jakož i vymezení objektivní a subjektivní lhůty, v rámci níž může být obnova řízení povolena. Jsou-li splněny všechny podmínky stanovené správním řádem, tj. je-li dán alespoň jeden zákonný důvod, není-li obnova řízení nepřipustná a byla-li dodržena objektivní a subjektivní lhůta, existuje na povolení obnovy právní nárok. Při rozhodování o povolení obnovy řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech účastníka řízení, a proto rozhodnutí správních orgánů o nepovolení obnovy řízení zásadně podléhají soudnímu přezkumu (srov. nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 366/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 8, str. 274).

Institut obnovy řízení je přitom rozdělen do dvou fází. V právní fázi správní orgán rozhoduje o tom, zda bude obnova řízení povolena (*iudicium rescindens*), tj. zda byly splněny podmínky pro povolení obnovy řízení. Druhá fáze nastupuje v okamžiku, kdy je obnova řízení povolena, a v rámci ní správní orgán rozhoduje znovu ve věci, přičemž novým rozhodnutím nahrazuje rozhodnutí původní (*iudicium rescissorium*).

Odpověď na otázku, zda je rozhodnutí správního orgánu, jímž byla povolena obnova správního řízení, přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví, je třeba hledat v soudním řádu správním.

V ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Jak vyplývá z odůvodnění napadeného usnesení Městského soudu v Praze, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, i ze shora provedeného výkladu ustanovení § 62 až 64 správního řádu, napadené rozhodnutí žalovaného je po formální stránce rozhodnutím. Není však takovým rozhodnutím, které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva nebo povinnosti žalobce. Jak bylo shora uvedeno a jak také vyplývá z výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, správní orgán pouze povoluje (v první fázi) obnovu řízení. Tímto rozhodnutím nejsou dotčena práva nebo povinnosti žalobce tak, jak to má na mysli ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

Neznamená to však, že by rozhodnutí správního orgánu vydaná v řízení o obnově byla vůbec nepřezkoumatelná ve správním soudnictví. Přezkoumatelné je, po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, rozhodnutí správního orgánu vydané v řízení, jehož obnova byla povolena nebo nařízena (druhá fáze), za předpokladu, že jsou dány podmínky stanovené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak je shora uvedeno, přezkoumatelné je také rozhodnutí správního orgánu, jímž byl návrh na povolení obnovy řízení zamítnut.

Městský soud v Praze, jestliže žalobu odmítl, rozhodl v souladu se zákonem a Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že bylo rozhodnuto ve věci samé, nerozhodoval již Nejvyšší správní soud o návrhu na odklad vykonatelnosti kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému nevznikly náklady, které by přesáhly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 2. srpna 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu