



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) A. Š., b) J.Š.**, oba zastoupeni Mgr. Markétou Vítovou, advokátkou se sídlem U Výstaviště 9/229, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. č. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2005, č. j. 11 Ca 161/2005 - 9,

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 :

I.

Včas podanou kasační stížností se žalobci (dále též „stěžovatelé“) domáhají zrušení výše uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba na obnovu řízení ve věci vedené u městského soudu pod. sp. zn. 38 Ca 588/2001.

Stěžovatelé uvádějí, že tuto kasační stížnost podávají z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v e znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu stěžovatelé spatřují v tom, že městský soud měl v řízení vedeném pod sp. zn. 11 Ca 161/2005 posuzovat přípustnost obnovy řízení nikoli na základě označení žaloby či znění žalobního petitu v řízení vedeném tímtož soudem pod. sp. zn. 38 Ca 588/2001, ale dle obsahu této žaloby. Stěžovateli zvolená forma žalobního petitu ve věci 38 Ca 588/2001 odpovídala právním předpisům

v době podání této žaloby. Pokud by předmětná žaloba byla podávána za účinnosti s. ř. s., dle svého obsahu by samozřejmě byla podána jako žaloba v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu. Podstatou žaloby je totiž skutečnost, že správní orgán zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) tím, že umožnil třetí osobě provést stavební zásah do střechy domu ve vlastnictví stěžovatelů, aniž by tito s tímto zásahem souhlasili a jako jediný oprávněný subjekt podali žádost o stavební povolení, které vůbec nebylo vydáno. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé považují usnesení městského soudu za nezákonné, neboť předmětná žaloba na obnovu řízení je přípustná dle § 114 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelé dále uvádějí, že došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neboť v tomto řízení (vedeném pod. sp. zn. 38 Ca 588/2001) bylo konstatováno, že ke stavební činnosti nebylo třeba stavebního povolení.

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelé navrhuji napadené usnesení městského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se ztotožňuje se zněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2005, č. j. 11 Ca 246/2003, a dále odkazuje na své rozhodnutí ze dne 11. 8. 2003, č. j. MHMP-84101/2003/VYS/Ca/Cs, a na jím podané vyjádření k žalobě.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a je v ní namítán důvod odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelé ve své kasační stížnosti sice uvádějí i důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud však již judikoval, že *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS).

Posouzení zákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatelů nicméně ve svém jádru spočívá v posouzení právní otázky, zda je přípustná obnova řízení ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, o níž bylo rozhodnuto soudem za účinnosti předchozí úpravy správního soudnictví, tj. v řízení podle hlavy druhé části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002 (dále jen „o. s. ř.“).

Rozsahem a důvody podané kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobou ze dne 27. 5. 2005, podanou městskému soudu, se stěžovatelé domáhali obnovy řízení vedeného u tohoto soudu pod. sp. zn. 38 Ca 588/2001. Pod touto spisovou značkou byla městským soudem

projednána žaloba stěžovatelů, podaná ještě za účinnosti předchozí úpravy správního soudnictví, kterou se stěžovatelé domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2001, č. j. MHMP-75632/2001/VYS/Ca/Cs. Tímto rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu MČ Praha 4 ze dne 15. 5. 2001, č. j. 44806/01/OSD/MAPA-6191, kterým byla povolena změna stavby rodinného domku čp. 449 v P. 4 – M..

Rozsudkem ze dne 10. 9. 2002, č. j. 38 Ca 588/2001 - 25, byla uvedená žaloba zamítnuta. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 13. 11. 2002.

Stěžovatelé ve své žalobě uvedli, že za novou skutečnost odůvodňující obnovu řízení v této věci považují právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 19. 4. 2005, sp. zn. 11 Ca 246/2003, který je dle názoru stěžovatelů odlišný od právního názoru, jenž byl vyjádřen ve věci vedené pod. sp. zn. 38 Ca 588/2001. Městský soud konstatoval, že se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou v dané věci splněny podmínky pro to, aby se soud mohl žalobou na obnovu řízení věcně zabývat, a po posouzení této otázky dospěl k závěru, že tomu tak není, protože žaloba je nepřijatelná. Uvedl, že stěžovatelé se podanou žalobou domáhali obnovy řízení ve věci, v níž bylo v rámci správního soudnictví rozhodnuto o jimi dříve podané žalobě o přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Městský soud odkázal na § 114 s. ř. s., dle kterého je obnova řízení přípustná jen proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran. Jestliže se stěžovatelé domáhali obnovy řízení ve věci přezkumu správního rozhodnutí, nezbyvá než učinit závěr o tom, že jde o návrh, který není přípustný. Proto městský soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Podle § 114 odst. 1 s. ř. s. *obnova řízení je přípustná jen proti rozsudku vydanému v řízení a) o ochraně před zásahem správního orgánu, b) ve věcech politických stran a politických hnutí.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *obnova řízení není přípustná proti rozhodnutí o kasační stížnosti* a podle jeho odst. 3 *obnova řízení není dále přípustná, směřuje-li návrh jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.*

Vzhledem k tomu, že obnova řízení se má týkat soudního rozhodnutí, jež bylo vydáno a nabylo právní moci za účinnosti předchozí úpravy správního soudnictví, nutno vzít v úvahu i přechodná ustanovení s. ř. s. Z nich však žádné pravidlo, jež by bylo odlišné od ustanovení § 114 s. ř. s., nevyplývá, neboť tato ustanovení neobsahují žádnou zvláštní přechodnou úpravu pro obnovu řízení ve věcech pravomocně rozhodnutých před účinností s. ř. s. Znamená to tedy, že i na rozhodnutí vydaná před účinností s. ř. s. se použijí v plném rozsahu a bez jakýchkoli modifikací ustanovení s. ř. s. o obnově řízení, tj. jeho § 111 až 119.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 160/2005 - 115, zveřejněném na www.nssoud.cz, uvedl, že návrh na obnovu soudního řízení, systematicky zařazený v dílu druhém hlavy třetí části třetí s. ř. s., je mimořádným opravným prostředkem v soudních řízeních ve věcech správního soudnictví, jehož smyslem a účelem je ve výjimečných případech umožnit obnovení řízení před správním soudem. Ustanovení § 111 s. ř. s. k tomu uvádí, že *řízení ukončené pravomocným rozsudkem*

se na návrh účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější. Obnova řízení, i kdyby byly dány „materiální“ podmínky definované v § 111 s. ř. s., ovšem není přípustná vždy, nýbrž za splnění dalších velmi striktních podmínek, které stanoví v první řadě shora již citovaný § 114 s. ř. s.

Podmínky přípustnosti jsou v tomto ustanovení vymezeny v první řadě pozitivně v tom smyslu, že přípustná je obnova jen u těch druhů řízení, které zákon výslovně vyjmenovává – jsou to řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a řízení ve věcech politických stran a politických hnutí [§ 114 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Zákon v tomto ustanovení řízení, v nichž je obnova povolena, charakterizuje jednak materií, jež je jejich předmětem, jednak však – vzhledem k systematice s. ř. s. – také povahou řízení, jak je v s. ř. s. upravena. § 114 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak zjevně odkazuje na řízení podle § 82 a násl. s. ř. s., které se vyznačuje tím, že je v něm poskytována ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, tj. ochrana před „neformálními“ zásahy do subjektivních práv. § 114 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pak zjevně odkazuje na řízení podle § 94 a násl. s. ř. s., tedy na řízení ve věcech týkajících se registrace politické strany nebo politického hnutí, změny jejich stanov, rozpuštění, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti. Vymezení soudních řízení, u nichž je obnova přípustná, je v § 114 odst. 1 s. ř. s. nepochybně provedeno jako vymezení taxativní – jedná se o pozitivní výčet typů řízení, v nichž obnova přípustná je; *a contrario* tedy platí, že v jiných typech řízení než tam uvedených obnova přípustná není.

Negativní podmínky přípustnosti obnovy řízení stanovené v § 114 s. ř. s. pak vymezují, že i když jsou splněny podmínky podle § 114 odst. 1 s. ř. s., tj. i když se jedná o některý ze dvou shora popsanych taxativně vymezených druhů řízení před správními soudy, ani tehdy není obnova přípustná vždy – přípustná je pouze tehdy, nejedná-li se o návrh na obnovu řízení, v němž bylo rozhodnuto o kasační stížnosti (§ 114 odst. 2 s. ř. s.), a nejde-li o návrh směřující jen proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení (§ 114 odst. 3 s. ř. s.).

V případě stěžovatelů není splněna pozitivní podmínka podle § 114 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatelé se domáhají obnovy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Stěžovatelé svoji kasační stížnost odůvodnili tím, že jimi zvolená forma žalobního petitu ve věci sp. zn. 38 Ca 588/2001 odpovídala právním předpisům v době podání této žaloby. Pokud by předmětná žaloba byla podávána za účinnosti s. ř. s., dle svého obsahu by podle stěžovatelů samozřejmě byla podána jako žaloba v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu. Podstatou žaloby je podle jejich názoru totiž skutečnost, že správní orgán zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) tím, že umožnil třetí osobě provést stavební zásah do střechy domu ve vlastnictví stěžovatelů, aniž by tito s tímto zásahem souhlasili a jako jediný oprávněný subjekt podali žádost o stavební povolení, které vůbec nebylo vydáno.

Stěžovatelé ovšem svojí původní žalobou (vedenou pod sp. zn. 38 Ca 588/2001) napadli rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 4 ze dne 15. 5. 2001, č. j. 44806/01/OSD/MAPA-6191, kterým byla povolena změna stavby rodinného domku čp. 449 v P. 4 – M. (tedy domu, jenž sousedí s domem ve vlastnictví stěžovatelů, který byl touto úpravou poškozen). Stěžovatelé se domnívají, že dle obsahu se jedná o žalobu

v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu. Žalobní legitimace v tomto řízení je upravena v § 82 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení se může žalobou u soudu domáhat ochrany *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo*. Zásahem ve smyslu tohoto ustanovení tak není vydání rozhodnutí, jak je definováno v § 65 s. ř. s., tedy např. rozhodnutí o odvolání, jako je tomu v případě stěžovatelů (srov. k tomu např. *Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 192*). Za zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. je možné považovat aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003 - 278, dostupný na www.nssoud.cz), ovšem jen takové, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Jedná se např. o daňovou kontrolu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikováno pod č. 753/2006 Sb. NSS) či třeba o odstranění vozidla (odtažení) na náklad jeho provozovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, dostupný na www.nssoud.cz).

Řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2003, č. j. MHMP-84101/2003/VYS/Ca/Cs, zjevně nebylo ani řízením o ochraně před zásahem správního orgánu, ani řízením ve věcech politických stran a politických hnutí; zjevně se jednalo o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle tehdejší hlavy druhé části páté o. s. ř., tedy o řízení svojí povahou a podstatou v plné míře odpovídající nynějšímu řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Není tedy splněna jedna z nutných podmínek přípustnosti obnovy řízení, jak ji stanoví § 114 odst. 1 s. ř. s. (srov. k uvedenému závěru též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2005, č. j. 3 Azs 219/2005 - 51, zveřejněný pod č. 736/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2005, č. j. 4 As 17/2004 - 55, zveřejněný pod č. 626/2005 Sb. NSS, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2005, č. j. Na 50/2005 - 25, zveřejněno na www.nssoud.cz). Nutno totiž vzít v úvahu, že zákonodárce jako rozlišovací kritérium pro posouzení, zda v daném případě je či není přípustná obnova řízení, volí nikoli kritérium zásahu do subjektivních práv účastníka řízení či absence takového zásahu, nýbrž kritérium způsobu, jakým mělo k účastníkem tvrzenému nezákonnému zásahu dojít – u určitých forem zásahu obnovu řízení o žalobě na ochranu před nimi připouští (zásah správního orgánu, který není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 s. ř. s.), u ostatních (mimo jiné i u zásahů formou vydání správního rozhodnutí, kterým se stanoví či autoritativně konstatují subjektivní práva či povinnosti účastníků řízení) nikoli. Stěžovatelé se za účinnosti právní úpravy podle tehdejší části páté občanského soudního řádu domáhali soudní ochrany před zásahem orgánu veřejné moci majícím formu správního rozhodnutí; obnova řízení u soudního řízení ve věci přezkumu této formy zásahu správního orgánu do právní sféry účastníka zákonodárcem připuštěna není.

Je proto nesprávný názor stěžovatelů, že skutečnost, že podle předchozí úpravy správního soudnictví neexistovalo řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a řízení o ochraně před nečinností správního orgánu, nýbrž pouze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, musí vést k tomu, že přes zákaz obnovy obdobného řízení podle úpravy nové, který vyplývá z § 114 s. ř. s., musí být tato připuštěna, jestliže by se jednalo o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vedené za předchozí úpravy správního soudnictví, v němž by předmětem soudního přezkumu (ostatně jediným připuštěným) byl zásah do subjektivních práv stěžovatelů v podobě rozhodnutí. Ve skutečnosti je tomu tak, že pro účely posuzování přípustnosti obnovy řízení

se na řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu podle předchozí úpravy správního soudnictví hledí jako na řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.; pokud pak ještě za předchozí úpravy správního soudnictví došlo k zásahům do subjektivních práv stěžovatelů, subsumovatelným pod ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. („pasivní“ zásah do práv formou nezákonné nečinnosti) či podle § 82 s. ř. s. (nezákonný „aktivní“ zásah do práv jinou formou než rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.), mají stěžovatelé možnost domáhat se ochrany podle těchto ustanovení a za dodržení lhůt k podání příslušných žalob podle § 80 odst. 1 s. ř. s. resp. § 84 odst. 1 s. ř. s. Běh uvedených lhůt počíná – vzhledem k tomu, že za předchozí právní úpravy správního soudnictví žaloby podle § 79 a násl. resp. podle § 82 a násl. s. ř. s. neexistovaly – modifikovaně ve prospěch toho, kdo by takovou žalobu podal, s ohledem na okamžik nabytí účinnosti nové úpravy správního soudnictví, tj. na okamžik, od něhož vůbec možnost podat tyto žaloby začala být dána. K nečinnostní žalobě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, zveřejněném na www.nssoud.cz, uvedl, že *pokud k nečinnosti správního orgánu došlo před účinností soudního řádu správního a tato nečinnost trvá i po 31. 12. 2002, je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. počínaje dnem 1. 1. 2003 zásadně možná. U lhůt k podání této žaloby je nutno při nedostatečné úpravě v přechodných ustanoveních vycházet z § 80 odst. 1 s. ř. s. Lhůta k podání žaloby však nemohla začít běžet dříve, než bylo možné toto právo se zřetelem na právní úpravu uplatnit poprvé, tedy dříve než 1. 1. 2003.* K zásahové žalobě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2004, č. j. 4 Afs 22/2003 - 96, zveřejněném na www.nssoud.cz, uvedl, že *žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, ke kterému mělo dojít před nabytím účinnosti soudního řádu správního, by bylo možné věcně projednat jen tehdy, pokud k 1. 1. 2003 ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta. Počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty by v tomto případě bylo možné spojovat až s datem 1. 1. 2003, tj. s účinností soudního řádu správního (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).* V žádném případě však skutečnost, že k zásahu do subjektivních práv došlo před účinností s. ř. s., nemění nic na zásadě rozlišování těchto zásahů z hlediska druhu žaloby jako procesního prostředku, který je účastníku dán na ochranu před nimi, podle jejich formy, tj. na rozlišování mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. versus jiným zásahem než rozhodnutím a v rámci jiných zásahů než rozhodnutím pak na rozlišování mezi zásahy v podobě jednání omisivního versus zásahy v podobě jednání komisivního. Proto musí být stejné i pohledy na přípustnost obnovy řízení u jednotlivých typů řízení o žalobách, jak je s. ř. s. rozlišuje, jsou-li kritéria přípustnosti vázána právě na tyto typy, tj. ve své podstatě na formy zásahů do subjektivních práv.

Na uvedeném závěru nezmění nic ani pohled hledisky ústavních kautel – Nejvyšší správní soud zde připomíná, že tak jako každý jiný obecný soud je i on povinen interpretovat jednoduché právo ústavně konformním způsobem a v případě, že ústavně konformní interpretace není možná, tj. dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

Systém opravných prostředků v soudním řízení (ale i v řízení správním či v jeho specifických odnožích, jakou je mj. řízení daňové), aby respektoval ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a principy materiálního právního státu, musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva; obrazně řečeno, každý systém rozhodování o právech a povinnostech se při posuzování konkrétních případů pohybuje mezi Scyllou rychlosti a jednoduchosti a Charybdou spravedlnosti a pečlivosti. Ryze formální

důraz kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích může oslabovat právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. nálezy ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sb. n. u. ÚS, sv. 24, str. 222 - 223; obdobně též nálezy ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sb. n. u. ÚS, sv. 31, str. 149), „(...) žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitu rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případě důvodů výjimečných.“ Zákonodárce má proto relativně široký prostor pro vlastní úvahu, jakým způsobem a v jaké míře „košatosti“ soustavu opravných prostředků zkonstruuje. Obnova řízení je v české právní tradici a doktríně pojímána jako mimořádný opravný prostředek, který umožňuje pravomocně uzavřené řízení provést znovu pro shledání závažného nesouladu ve skutkových zjištěních, která byla podkladem rozhodnutí, a skutečným stavem věcí, jak byl následně zjištěn na základě informací, které v době rozhodování neměl příslušný orgán k dispozici. Zákonem stanovená nepřípustnost obnovy řízení by v rámci konkrétního systému opravných prostředků mohla být shledána ústavně pochybnou jen v případě, že předchozí „stupně“ řízení, v nichž by se daná věc projednávala, by byly koncipovány tak, že by se při nich skutková stránka věci zkoumala v podstatných rysech nedostatečně či neúplně, např. pro rychlost procesu rozhodování či pro jeho jistý automatismus či paušální a tak silně standardizované postupy rozhodujících orgánů, jež by mohly ve vysoké míře vést k nesouladu mezi skutkovými zjištěními jsoucími podkladem rozhodnutí a skutečným stavem věcí.

Ve správním soudnictví tomu však v případech, kdy se postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumává – či za staré úpravy v řízení podle hlavy druhé části páté o. s. ř. přezkoumávalo – rozhodnutí správního orgánu, nepochybně není a nebylo. Tehdejší i nyníjší řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je resp. bylo řízením přezkumným, následujícím (přesněji řečeno potenciálně následujícím, podá-li resp. podala-li oprávněná osoba žalobu) poté, co se meritem věci minimálně v jedné, zpravidla však – jako u stěžovatelů – ve dvou řádných instancích zabývaly správní orgány, které byly povinny postupovat podle procesních předpisů, jež jim ukládají resp. ukládaly zjišťovat skutkový stav, který bude podkladem rozhodnutí, s potřebnou pečlivostí – viz např. § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, jenž byl platný a účinný v době vydání původní správní žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Pakliže tedy zákonodárce u „třetí“ instance, za kterou v jistém úhlu pohledu lze považovat správní soud (třebaže procesně vzato je řízení před ním zcela jiným řízením než řízení před správním orgánem), obnovu řízení v řízeních podle § 65 a násl. s. ř. s. nepřipustil, pohyboval se nepochybně v mezích ústavních kautel. Nejvyšší správní soud proto neshledal jakéhokoli důvodu pochybovat o ústavnosti právní úpravy obnovy řízení ve věcech správního soudnictví, zejména pak úpravy pozitivní podmínky přípustnosti obnovy, jak ji vymezuje § 114 odst. 1 s. ř. s., o který se rozhodnutí městského soudu opírá.

Z těchto důvodů neobstojí ani argument stěžovatelů, že správní orgán zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví tím, že umožnil třetí osobě provést stavební zásah do střechy domu ve vlastnictví stěžovatelů. K takovému zásahu

vskutku na základě správního rozhodnutí žalovaného došlo a v původním soudním řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí žalovaného byl tento jeho akt aplikace práva, opravňující další osoby k zásahu do práv stěžovatelů, pravomocně shledán zákonným. Jak shora podrobně vyloženo, u soudního přezkumu této formy zásahu do subjektivních práv účastníka řízení není zákonodárcem obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek připuštěna, takže ve vztahu k tomu, že se jí stěžovatelé domáhají, je zcela nerozhodné, zda je pravdivé jejich tvrzení o nezákonném zásahu do jejich vlastnického práva. Proto není a ani nemůže být pro přezkum správnosti úvah městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelů rozhodné, zda správní akt, jenž byl předmětem původního soudního řízení, které by mělo být obnoveno, byl zákonný, anebo nikoli, či zda na základě tohoto aktu osoby z něho oprávněné či za takové se považující zasáhly do subjektivních práv stěžovatelů, anebo nikoli, a pokud ano, zda takový zásah byl oprávněný. Nejvyšší správní soud se proto uvedenými otázkami vůbec nezabýval.

VI.

VI. a)

Nad rámec nosných důvodů tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že by neobstál ani samotný důvod obnovy řízení, uváděný stěžovateli. Stěžovatelé ve své žalobě uvedli, že za novou skutečnost odůvodňující obnovu řízení v této věci považují právní názor vyjádřený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2005 ve věci sp. zn. 11 Ca 246/2003. Podle § 111 s. ř. s. *se řízení ukončené pravomocným rozsudkem na návrh účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo důkazy nebo skutečnosti, které bez jeho viny nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější.* Za skutečnost nebo důkaz odůvodňující obnovu řízení nelze považovat odlišný právní názor, neboť smyslem tohoto institutu je pouze náprava nedostatků skutkového zjištění, tj. skutečností nebo důkazů, které bez viny navrhovatele nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny (srov. k tomu např. *Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 287*). Lze odkázat i na judikaturu Ústavního soudu, která řešila obnovu řízení dle § 228 o. s. ř., kde je tento institut koncipován obdobně jako v s. ř. s. – jak již Ústavní soud judikoval, *právní názor či jeho změna nemůže být novou skutečností, která by měla nebo mohla být důvodem obnovy řízení* (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 7. května 1998, sp. zn. II. ÚS 111/98, Sb. n. u. ÚS, sv. 11, str. 315).

VI. b)

Dále nutno poznamenat, že námitkou stěžovatelů, že došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neboť v řízení vedeném pod sp. zn. 38 Ca 588/2001 bylo dle názoru stěžovatelů nesprávně shledáno, že ke stavební činnosti nebylo třeba stavebního povolení, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se jí ani zabývat nemohl. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkouvává pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.); zkoumá tedy, zda rozhodnutí krajským soudem vydané a zejména důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkouvat samotné správní rozhodnutí, jež je faktickým předmětem soudního přezkumu, nýbrž prověřovat, zda krajský soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem je z povahy věci vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí – jedná-li se o rozhodnutí, kterým se (jako je tomu

v případě stěžovatele, jehož žaloba byla odmítnuta pro nepřípustnost) končí řízení před krajským soudem z důvodu, že není splněna předepsaná procesní, tedy zjednodušeně řečeno „vstupní“ a ve své podstatě formální podmínka přípustnosti žaloby na obnovu řízení, aniž by se zabývalo meritem, tedy vlastním věcným obsahem důvodů, které by v obnoveném řízení měly vést k určitému rozhodnutí, je na Nejvyšším správním soudu, aby v mezích rozsahu a důvodů kasační stížnosti (resp. nad rámec těchto mezí v limitech daných § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal rozhodnutí krajského soudu z hlediska toho, zda tento soud správně posoudil nesplnění této „vstupní“ podmínky. Zabývání se „meritem“ by znamenalo vybočení z přezkumné role, kterou Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti hraje, a tedy překročení pravomocí, jež jsou mu zákonem v řízení o kasační stížnosti svěřeny.

V daném případě se Nejvyšší správní soud mohl zabývat pouze posouzením právní otázky týkající se přípustnosti či nepřípustnosti podané žaloby na obnovu řízení, a tudíž důvodností kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Otázka, zda ke stavební činnosti, jež měla poškodit stěžovatele, bylo či nebylo třeba stavebního povolení, ovšem v řízení o povolení obnovy vůbec řešena nebyla a také být neměla a ve své podstatě nemohla. Teprve poté, co by byla obnova řízení případně pravomocně povolena (a tedy shledána přípustnou), by soud pokračoval podle § 119 odst. 1 s. ř. s. v obnoveném řízení podle původního návrhu a na základě nových skutečností a důkazů by znovu – a třeba oproti rozhodnutí předchozímu odlišně – ve věci rozhodl. Teprve ve fázi opětovného řízení o původním návrhu by mohlo být případně na místě posuzování zákonnosti činnosti třetích osob, jež měla poškodit stěžovatele, a toho, zda k ní bylo či nebylo třeba stavebního povolení – Nejvyšší správní soud by toto posuzování z hledisek důvodů kasační stížnosti, jak vyplývají z § 103 odst. 1 s. ř. s., prováděl pouze při řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu, jímž by bylo meritorně rozhodnuto v samotném obnoveném řízení.

VII.

Nutno se tedy ztotožnit s názorem městského soudu, že stěžovatelé se domáhali obnovy řízení ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a proto je tento jejich návrh nepřípustný (§ 114 s. ř. s.). Městský soud rozhodl zcela správně, když žalobu stěžovatelů na obnovu řízení, vedeného u něho pod sp. zn. 11 Ca 161/2005, odmítl. Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádných z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovateli; kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 27. září 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu