

Usnesení

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce E., s. r. o., zastoupeného advokátkou JUDr. Svatavou Míčkovou, se sídlem Palackého 11, Brno, proti žalovanému Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 21. 3. 2005, čj. JMK 6116/2005 Od Pr, ve věci nařízení obnovy řízení, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2005, čj. 30 Ca 119/2005-7,

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí, jímž byla správním orgánem z moci úřední nařízena obnova řízení, je přípustná, jde-li o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový případ nastává např. tam, kde je s rozhodnutím o nařízení obnovy řízení spojen odkladný účinek.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 17. 12. 2004, čj. ODSČ 70001-H-175/2004, nařídil obnovu řízení ve věci schválení technické způsobilosti k provozu na pozemních komunikacích jednotlivě dovezeného vozidla. Toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které žalovaný Krajský úřad Jihomoravského kraje zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu u Krajského soudu v Brně a domáhal se jeho zrušení a také zrušení rozhodnutí vydanému v I. stupni řízení. Namítal, že obnova řízení byla nařízena po uplynutí zákonných lhůt. Krajský soud žalobu odmítl; zdůvodnil to tím, že ve věci je napadeno rozhodnutí o nařízení obnovy řízení, které však není konečným rozhodnutím ve věci samé. V obnoveném řízení bude vydáno nové rozhodnutí ve věci samé, které bude moci žalobce napadnout správní žalobou, a které bude konečným rozhodnutím ve věci samé (přitom se odvolal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/95). Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Dovolal se stížního důvodu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu a do stížnosti převzal žalobní námitky.

Pátý senát Nejvyšší správní soud, jemuž byla věc podle rozvrhu práce přidělena, ji usnesením předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda rozhodnutí správního orgánu, jímž se povoluje, resp. nařizuje obnova řízení, je

přezkoumatelné ve správním soudnictví. K tomu uvedl, že dospěl při předběžné poradě k názoru odchylnému, než který vyjádřila předchozí judikatura:

Poukázal na to, že v rozsudku ze dne 2. 8. 2006, čj. 3 As 3/2006-87, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žalobcova práva nebo povinnosti; takovým rozhodnutím o právech a povinnostech může být až nové meritorní rozhodnutí vydané v obnoveném řízení. Třetí senát argumentoval tím, že rozhodnutí o povolení obnovy je sice po formální stránce rozhodnutím, nikoli ale takovým, které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva nebo povinnosti žalobce. Nejsou jím dotčena práva nebo povinnosti žalobce tak, jak to má na mysli § 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. Přezkoumání je ale možné až v rámci řízení o žalobě proti novému rozhodnutí ve věci samé, vydanému v následujícím řízení obnoveném.

Rozhodující tříčlenný (pátý) senát při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru odlišnému od citovaného závěru pátého senátu a postavil se na stanovisko, že rozhodnutí, kterým správní orgán povoluje (nařizuje) obnovu řízení (v posuzované věci postup podle § 62 a 63 správního řádu z r. 1967) je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Rozšířený senát tomuto názoru podstatnou měrou přisvědčil.

„Rozhodnutí“, které lze napadnout žalobou v řízení podle § 65 s. ř. s., je stabilní judikaturou charakterizováno tím, že bez ohledu na svou formální podobu zasahuje do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby ať již způsobem konstitutivním nebo deklaratorním (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Ten, kdo tvrdí, že takové rozhodnutí přímo zasáhlo do jeho práv (stanovilo mu povinnosti), je oprávněn k žalobě. Podle § 65 odst. 1 je dále k žalobě legitimován také ten, kdo tvrdí, že v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí, jímž mu bylo zasaženo do práv byla porušena jeho práva procesní.

[Pro úplnost se poznamenává, že odstavec 2 tohoto ustanovení, upravující neinstitutizovanou *actio popularis* podle zvláštních předpisů (jehož problematiku, stejně jako problematiku institucionálních populárních žalob podle § 66 odst. 1 až 3, v této věci nebyl důvod řešit), pak pamatuje na případy účastníků řízení podle speciálních ustanovení jiných zákonů. Zde rozhodnutí nezasahuje subjektivní práva hmotného charakteru takového účastníka řízení ani přímo ani nepřímo (protože se o jeho právech a povinnostech vůbec nevyslovilo), ale účastník řízení tvrdí, že byla porušena jeho procesní práva, a to mohlo mít za následek vydání rozhodnutí objektivně nezákonného.].

Při posuzování otázky, zda také rozhodnutí, jímž se obnova řízení nařizuje či povoluje (v řízení o povolení obnovy, *iudicium rescindens*), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1, je tedy třeba zkoumat, zda tu jsou nějaká práva, do nichž takové rozhodnutí zasahuje či zasáhnout může.

Otázku lze rozdělit na dvě podotázky: poprvé, zda tu pojmově jsou nebo nejsou subjektivní práva hmotného charakteru, do nichž nařízení (povolení) obnovy může zasáhnout přímo (stanovit povinnost, které tu předtím nebylo, odejmout existující právo); podruhé, zda tu lze tvrdit ukrácení na právech procesních, majících ve svých důsledcích vydání rozhodnutí, jímž se do práva či povinnosti zasahuje.

K otázce subjektivního hmotného práva:

Z ustanovení § 63 odst. 5 spr. ř. (1967) *in fine* plyne, že nebylo-li rozhodnutí dosud vykonáno, nastává ze zákona odklad jeho vykonatelnosti. (Podobnou úpravu obsahuje i nový správní řád z r. 2004 v ustanovení § 100 odst. 6). Tedy i v řízení, jímž je obnova řízení povolena či nařízena, pojmově k zásahu do práv dojít může. Je pak třeba zkoumat případy, kdy takový zásah skutečně nastává.

Pojem „vykonatelnosti“ nemůže být vyčerpán jeho zúženým ztotožněním s exekuční proveditelností, tedy nuceným výkonem povinnosti z rozhodnutí plynoucí veřejnou mocí. Jde i o případy, kdy subjektivní právo, rozhodnutím založené či autoritativně deklarované, vykonává subjekt práva sám ve svůj prospěch. Veřejná moc v takovém případě sama nepečuje o to, aby právo (na rozdíl od povinnosti) bylo vykonáno, ale poskytuje ochranu proti tomu, kdo by z rozhodnutí oprávněného ve výkonu jeho práva rušil. Tak například právo stavět plynoucí ze stavebního povolení vykonává ten, komu bylo povolení vydáno, anebo - jako v posuzované věci - rozhodnutí o technické způsobilosti vozidla k provozu - vykonává oprávněný tím, že takové vozidlo po právu provozuje na veřejných komunikacích. Proto i odklad vykonatelnosti nastalý ze zákona při povolení nebo nařízení obnovy řízení nesistuje pouze exekuční proveditelnost v úzkém smyslu slova „vykonatelnost“, ale v případech právě zmíněných zasahuje právní sféru oprávněného potud, že právo, dosud pod sankcí veřejné moci vykonávané, vykonávat nadále nelze (ve stavbě nelze pokračovat, vozidlo nelze na komunikaci provozovat). Nic na tom samozřejmě nemění to, že původní opravňující rozhodnutí je i nadále v právní moci a bude nebo může být odstraněno teprve v další fázi řízení obnoveného (*iudicium rescissorium*) vydáním nového rozhodnutí o věci samé.

K tomu se ostatně shodně vyjádřila i dřívější judikatura (srv. např. Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních, rozhodnutí č. 114/1996); na jejích závěrech lze setrvat.

Lze k tomu uzavřít, že je-li povolena nebo nařízena obnova řízení ohledně opravňujícího rozhodnutí (např. souhlas, schválení, povolení, koncese), dochází tu k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícímu v tom, že oprávněný od právní moci povolení nebo nařízení obnovy nemůže takové právo vykonávat, jeho činnost se stává protiprávní.

Proto v takových případech při podání žaloby bude podmínka „zásahu do práva“ ve smyslu § 65 splněna a žalobní legitimace tu bude dána.

Tyto závěry se ale neuplatní tam, kde povolení či nařízení obnovy nemá odkladný účinek ze zákona ve smyslu § 63 odst. 5 spr. ř. z r. 1967 nebo § 100 spr. ř.

z r. 2004, jinak řečeno tam, kde vykonatelnost rozhodnutí vůbec (pojmově) nepřichází v úvahu. Půjde tu o případy, kdy se rozhodnutí vůbec nevykonává (ani exekučně, ani vlastní činností účastníka řízení). Sem patří typově především rozhodnutí, jímž se někomu odnímá dříve udělené oprávnění, a také tzv. „negativní“ rozhodnutí: odmítá se zapsat určitá skutečnost do veřejného registru, žák se nepřijímá na školu atd.; právní účinky takových rozhodnutí nastaly právní mocí rozhodnutí vydaného ve věci samé, žádný další úkon k nástupu právních účinků není třeba, a nařízením či povolením obnovy se tímto právním stavu nic nezměnilo. Tato rozhodnutí jsou tedy v jistém smyslu „vykonána“ *eo ipso* tím, že rozhodnutí nabylo moci práva, stalo se právem. Ani případným povolením či nařízením obnovy řízení v takových případech tu odložit není co, odklad vykonatelnosti je tu pojmově vyloučen a zkrácení na právech ve smyslu shora uvedeném tu nenastane.

K otázce subjektivního procesního práva:

Druhá varianta žalobní legitimace § 65 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje, aby žalobce tvrdil, že v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, byla porušena jeho práva daná k vedení řízení. Nejde tu ale o kvalitativně jiný problém. I zde totiž se k pojmu „rozhodnutí“ vyžaduje, aby takový správní akt zasáhl právní sféru žalobce. Rozdíl je v žalobním tvrzení: nenamítá se tu porušení práva hmotného (typicky např. užití nesprávného ustanovení zákona pro uložení sankce nebo vadné užití volné správní úvahy), ale žalobce tvrdí, že byly porušeny předpisy práva procesního (o dokazování, nahlížení do spisu, doručování, předpisy o příslušnosti atd.), a v důsledku toho bylo vydáno protiprávní rozhodnutí, které odňalo právo nebo stanovilo povinnost. Tento rozdíl ale pro posouzení otázky předložené rozšířenému senátu nemá právní význam.

Je tomu tak proto, že k procesní legitimaci se vždy, v obou případech, vyžaduje, aby akt, který byl napaden žalobou, byl „rozhodnutím“ ve smyslu definice § 65 odst. 1 s. ř. s. Jak bylo ukázáno, takovými rozhodnutími jsou i některá rozhodnutí, jimiž je nařízena či povolena obnova řízení, nejde ale o každé takové rozhodnutí.

Proto rozšířený senát k předložené právní otázce uzavřel, že je-li nařízení obnovy správního řízení „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1, je jeho přezkoumání ke správní žalobě přípustné.

S tímto právním názorem se věc vrací pátému senátu, aby pokračoval v řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. června 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu