



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **ATLANTIČ finanční trhy, a. s.**, se sídlem Vinohradská 230, Praha 10, zastoupený Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 28, Praha 1, proti rozhodnutí Bankovní rady České národní banky ze dne 28. 8. 2008, čj. 2008/2623/110, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2008, čj. 7 Ca 258/2008 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2008, čj. 2008/1671/110, nařídila Bankovní rada České národní banky (Bankovní rada) obnovu správního řízení vedeného s žalobcem pod sp. zn. 51/So/21/2006, o uložení pokuty 4 000 000 Kč za porušení povinnosti poskytovat investiční služby s odbornou péčí a povinnosti vést náležitě deník obchodníka s cennými papíry, ukončeného rozhodnutím Bankovní rady ze dne 5. 4. 2007, čj. 2007/1366/110, neboť důkazy provedené v původním řízení se ukázaly nepravdivými a na novém řízení je veřejný zájem.

Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2008, čj. 2008/2023/110, Bankovní rada zamítla rozklad žalobce a potvrdila rozhodnutí o nařízení obnovy řízení.

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 29. 10. 2008, čj. 7 Ca 258/2008 - 57, odmítl [§ 70 písm. a) s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Městský soud konstatoval, že napadené správní rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť rozhodnutí o nařízení obnovy řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Rozhodnutí o nařízení obnovy pouze otevírá právem předpokládaným způsobem jiné správní řízení, aniž by samo o sobě mělo vliv na již vydané pravomocné správní rozhodnutí. Tento správní akt není schopen sám o sobě soudního přezkumu, neboť zatím žádná práva a povinnosti nezakládá, ani do nich nijak nezasahuje. V právní sféře účastníků přes rozhodnutí o obnově řízení vystupuje pravomocné, platné a účinné správní rozhodnutí. Městský soud odkázal i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006 - 46, s tím, že jeho závěry na nyní posuzovanou věc nedopadají, protože napadené správní rozhodnutí nemá ze zákona odkladný účinek a porušení procesních práv v tomto správním řízení nemá pro rozhodnutí právního významu.

III.1

Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení městského soudu kasační stížností. Dovolal se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí soudu a podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Stěžovatel namítl, že výklad městského soudu týkající se kompetenčních výluk podle § 70 s. ř. s. je formalistický a nezohledňuje účel a smysl tohoto ustanovení. V tomto směru stěžovatel poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000 - 55) a Ústavního soudu (usnesení ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 877/06). Podle stěžovatele je formalistický i výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., provedený městským soudem, který odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000 - 55, rozsudek ze dne 23. 5. 2007, čj. 1 As 2/2007 - 73 a ze dne 18. 1. 2008, čj. 2 As 52/2007 - 67), Ústavního soudu (usnesení ze dne 22. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 877/06) a Evropského soudu pro lidská práva (stížnost č. 48309/99 ve věci Kilián v. Česká republika). Závěry městského soudu podle stěžovatele citovanou judikaturu neberou v úvahu, stejně jako skutečnost, že se rozhodnutí o nařízení obnovy řízení výrazně negativně projevilo v jeho právní sféře. K negativnímu zásahu došlo narušením právní jistoty stěžovatele. Obnova řízení byla nařízena bez splnění zákonných požadavků a stěžovatel bude v případě vyloučení rozhodnutí o nařízení obnovy ze soudního přezkumu nucen účastnit se obnoveného správního řízení. Rozhodnutí městského soudu má pro stěžovatele zásadní důsledky, ponechává jej bez zákonných možností obrany a vystavuje jej nepříznivým důsledkům rozhodnutí o obnově řízení, zejména narušení jeho právní jistoty a obnovení všech jeho práv a povinností jako účastníka správního řízení.

Dále stěžovatel uvedl, že závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006 - 46, jimiž argumentoval městský soud, nelze aplikovat v nyní posuzované věci, protože rozšířený senát se vyjadřoval k

rozhodnutím se zcela odlišným charakterem. Původní rozhodnutí v nyní posuzované věci mělo sankční povahu a na rozdíl od rozhodnutí, jímž se zabýval rozšířený senát (nicméně ve shodě s další kategorií rozhodnutí, která rozšířený senát vymezil), bylo vykonatelné. Stěžovatel polemizuje i s názorem, že klíčovým faktorem pro připuštění soudního přezkumu rozhodnutí o nařízení obnovy je skutečnost, zda správní rozhodnutí mělo ze zákona odkladný účinek (stěžovatel dodal, že v posuzované věci rozhodnutí o nařízení obnovy nemělo odkladný účinek, protože původní rozhodnutí bylo vykonáno před nařízením obnovy). Připuštění takového výkladu by ve svém důsledku znamenalo diskriminaci těch účastníků řízení, jímž bylo obnoveno řízení až poté, co nastala vykonatelnost původního rozhodnutí, ve srovnání s účastníky řízení obnoveného před tímto okamžikem. Rozdíl v postavení účastníka by mohl nastat např. jen z důvodu delšího časového odstupu mezi vydáním původního rozhodnutí a rozhodnutím o nařízení obnovy. Takový přístup je z hlediska právní jistoty a rovnosti ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a článku 96 odst. 1 Ústavy nepřipustný. Byť Ústavní soud připustil, že mohou existovat legitimní důvody pro znerovnoprávnění některé skupiny, jsou tyto důvody vázány na splnění určitých pravidel (stěžovatel v tomto ohledu poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95). Zákonodárce však v textu zákona žádné zvýhodnění nepředvídal a není důvod, aby jej soudy dovozovaly. Městský soud tak podle stěžovatele nepoužil správně závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřené v rozhodnutí čj. 5 As 13/2006 - 46, zcela opomněl stěžovatelem citovaná rozhodnutí vrcholných soudů, a za použití formalistického výkladu zákona násilně hledal situace, ve kterých nemohou být hmotná práva stěžovatele založena, měněna či rušena (§ 65 s. ř. s.).

Stěžovatel se dovolal i ochrany ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle článku 36 Listiny a v této souvislosti poukázal i na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06. Dovedl přitom, že zákon vyložený v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, počítá s přezkumem rozhodnutí o nařízení obnovy. Žádná příčina, která by znemožňovala přezkum rozhodnutí o nařízení obnovy, nenastala. Garance poskytnuté v Listině jsou dále posíleny v článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud by ze soudního přezkumu byla vyloučena některá rozhodnutí o povolení či nařízení obnovy, jejichž nezákonnost lze objektivně doložit, vedl by tento přístup k odepření práva na spravedlivý proces. Tento závěr bude podle stěžovatele platný i tehdy, kdyby byla připuštěna možnost přezkumu podmínek nařízení obnovy řízení až v rámci přezkumu nového rozhodnutí, neboť důležitým rysem práva na spravedlivý proces je také jeho včasnost a rychlost.

Dále stěžovatel městskému soudu vytkl nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu nesrozumitelnosti. Městský soud podle něj nevymezil jasné důvody, pro které nebylo možné rozhodnutí o nařízení obnovy přezkoumat, a v podrobnostech odůvodnění odkázal na názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozhodnutí čj. 5 As 13/2006 - 46. Městský soud tento odkaz nerozvedl a soustředil se na odkladný účinek a jeho případný vliv na přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, přestože stěžovatel k této otázce nic neuváděl. Z rozhodnutí městského soudu mu dále není zřejmé, co bylo myšleno konstatováním, že porušení procesních práv v tomto správním řízení nemá pro rozhodnutí

právního významu. Podle stěžovatele není dovoleno, aby povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí byla naplněna pouhým odkazem na jakýkoliv pramen, tím méně takový, který není pro rozhodování soudu závazný. Odkaz byl navíc nesprávný, protože rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na které městský soud odkázal, neposkytuje pro jeho usnesení oporu. Stěžovatel se domnívá, že napadené rozhodnutí městského soudu je ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, nesrozumitelné.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. Svůj návrh odůvodnil hrozbou vzniku nenahraditelné újmy spočívající v průlomu do právní jistoty stěžovatele i ostatních osob jednajících s důvěrou v zákonnost výkonu veřejné správy. Obnova původního řízení, která je v rozporu s požadavky zákona, může stěžovateli způsobit nenahraditelnou újmu vyplývající z právní nejistoty a vlivu na dobrou pověst, které se mezi svými zákazníky těší. Přiznání odkladného účinku je podle stěžovatele jedinou cestou, kterou lze odvrátit přímo hrozící vznik existenčních potíží ve vztahu k jeho podnikatelské činnosti, způsobených odlivem stávajících i potencionálních zákazníků. To by pro stěžovatele mělo nevratné likvidační následky, protože si vybudoval u domácích i zahraničních zákazníků prestiž kvalitou poskytovaných služeb. Nařízením obnovy původního správního řízení může být závažně poškozena důvěryhodnost a pověst stěžovatele, čímž by mu vznikla nenahraditelná újma s důsledkem odlivu zákazníků a snížení objemu realizovaných obchodů. Množství finančních prostředků nutných k odstranění takovéto újmy považuje za nevyčíslitelné a újmu za nenahraditelnou. Žalovaná podle stěžovatele rozhodnutím o nařízení obnovy podpořila partikulární zájmy soukromé osoby (J. H.), která jí předložila zkreslené údaje. Stěžovatel je přesvědčen, že si tato osoba chtěla zajistit lepší výchozí pozici pro případné arbitrážní řízení o údajném nároku na náhradu škody, jíž se podle jeho informací chce domáhat. Stěžovatel se obává, že obnova řízení může spustit lavinový efekt, který by měl značný negativní dopad na jeho podnikatelskou činnost a mohl by poškodit i fungování kapitálového trhu v České republice, na kterém stěžovatel působí jako čtvrtý největší obchodník. Dopad nepříznivých důsledků odkladného účinku na nabytá práva třetích osob je vyloučen, neboť v původním správním řízení byl stěžovatel jediným účastníkem. K možnosti rozporu odkladného účinku s veřejným zájmem stěžovatel odkázal na argumentaci v žalobě, v níž rozporoval existenci veřejného zájmu na obnově řízení v případě, že žalovaný nařídil obnovu správního řízení nezákonně.

Dalšími podáními stěžovatel zopakoval hrozbu nepříznivých následků rozhodnutí o obnově řízení. Uvedl, že v důsledku tohoto rozhodnutí se na něj již obrátili další zákazníci s požadavky na náhradu škody značného rozsahu. Obnovené řízení se nachází již ve stadiu před vydáním rozhodnutí, protože stěžovatel byl vyzván, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v obnoveném správním řízení lze očekávat vydání rozhodnutí, přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by po vydání tohoto rozhodnutí ztratilo svůj smysl.

III.2

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Připomněla, že rozhodnutí o nařízení obnovy je procesním rozhodnutím. Zákonnost řízení jako celku bude možné podrobit soudnímu přezkumu po vydání rozhodnutí v

novém řízení, proto nelze tvrdit porušení práva na spravedlivý proces. Žalovaná zdůraznila, že všechna procesní rozhodnutí zpravidla představují zásah do práv jejich adresátů, ale dovedeno *ad absurdum* by byla samostatně přezkoumatelná všechna procesní rozhodnutí a kompetenční vyluka v soudním řádu správním by ztratila svůj smysl. Tvrzení o závažném zásahu do práv stěžovatele považuje žalovaná za účelové, protože stěžovatel není obnovou řízení nijak omezen na právu provozovat podnikatelskou činnost. K návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaná poukázala na to, že se použitá argumentace neliší od argumentace v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž podle jejího názoru nejsou pro přiznání odkladného účinku dány důvody.

III.3

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil kasační stížností důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění připomíná, že s ohledem na odmítnutí žaloby městským soudem je možné uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod nějž lze v kontextu posuzované věci podřadit i nesprávné posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto podřadil argumentaci kasační stížnosti v souladu s jejím obsahem odpovídajícímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud především připomíná, že rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost zejména tehdy, postrádá-li základní zákonné náležitosti, nelze z něj seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jeho výrok je v rozporu s odůvodněním, neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností, nebo jeho důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). V posuzované věci usnesení městského soudu nevykazuje shora popsané vady a přes nepochybnou strohost lze v jeho jednotlivých závěrech chápaných v jejich vzájemné souvislosti právní argumentaci nalézt.

Vytkl-li stěžovatel městskému soudu, že bez bližšího odůvodnění svého závěru pouze odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 13/2006 - 46, které navíc neposkytuje jeho usnesení oporu, nedal mu Nejvyšší správní soud za pravdu.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře nejprve zastával názor, že rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy správního řízení je obecně vyloučeno ze soudního přezkumu [srov. rozsudek ze dne 2. 8. 2006, čj. 3 As 3/2006 - 87 (www.nssoud.cz), který obstál i v testu ústavnosti - srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2007, sp. zn. IV. ÚS 690/06

(<http://nalus.usoud.cz>]). Tento názor byl do určité míry překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006 - 46 (č. 1427/2008 Sb. NSS), podle kterého „(ž)aloba 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.“. Rozšířený senát se v citovaném usnesení zabýval otázkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy řízení v obecnější rovině. Jeho obecně vyjádřené závěry se tak nepochybně v přiměřeném rozsahu uplatní i v jiných případech, v nichž soud zkoumá otázku přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy řízení. Zde je ostatně třeba připomenout i názor, že „(r)ozhodnutí vrcholných soudů, jakkoliv nemají precedenční účinky, je třeba respektovat v případech, kdy soud posuzuje skutkově a právně analogickou věc“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008 - 107, www.nssoud.cz). V tomto směru lze na okraj doplnit, že podobný náhled na obecnější dopad své judikatury zastává i Ústavní soud (srov. např. nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, <http://nalus.usoud.cz>).

Závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu čj. 5 As 13/2006 - 46 jsou ve své zobecňující části relevantní i v nyní posuzované věci. Bezpochyby tak existoval důvod, aby městský soud toto usnesení ve svém rozhodnutí nepřehlédl.

Městský soud se nejprve soustředil na posouzení rozhodnutí o nařízení obnovy perspektivou § 65 odst. 1 s. ř. s., aby uzavřel, že se nejedná o akt, který by zakládal práva nebo povinnosti stěžovatele, či do nich jinak zasahoval. V tomto směru tedy městský soud vymezil důvody, pro něž nebylo možné rozhodnutí žalovaného přezkoumat, a toto rozhodnutí navíc hodnotil ze stejných hledisek jako rozšířený senát (byť v dané části na usnesení rozšířeného senátu neodkázal). Uzavřel-li městský soud, že rozhodnutí žalovaného nemá odkladný účinek ze zákona, je třeba vnímat toto konstatování v souvislosti s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 13/2006 - 47 (v odpovídající části rozhodnutí městského soudu již citovaným), které s takovým odkladným účinkem spojovalo přípustnost soudního přezkumu. Jinými slovy, byl-li by s nařízením obnovy řízení spojen ze zákona odkladný účinek, musel by městský soud v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tuto skutečnost zhodnotit. Městský soud se proto uvedenou otázkou zabýval důvodně. Zmiňuje-li městský soud irelevanci porušení procesních práv, jedná se o (byť poněkud zkratkovitě) navázání na závěry rozšířeného senátu o možném porušení subjektivního procesního práva. Rozšířený senát v odpovídající části svého usnesení konstatoval, že žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., založená na tvrzeném porušení procesních práv, vyžaduje splnění kvalitativně stejných podmínek jako v případě tvrzeného porušení hmotného práva, tj. zásah právní sféry žalobce tvrzeným porušením předpisů procesního práva, v jehož důsledku bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, které odňalo právo nebo stanovilo povinnost.

Městský soud neodkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, aniž by své závěry rozvedl, ale naopak tyto závěry (byť velmi stručně, na samé hraně přezkoumatelnosti) poměřil kritérii, která rozšířený senát vymezil. Městský soud tak musel učinit, protože rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nastínil podmínky, za nichž lze rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy soudně přezkoumat, a usnesení

městského soudu mohlo obstat pouze tehdy, vypořádalo-li se s tím, proč v nyní posuzované věci nejsou tyto podmínky splněny.

Stěžovatel dále vytkl městskému soudu formalistický výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., kompetenčních výluk podle § 70 s. ř. s., a zdůraznil, že se nařízení obnovy řízení projevilo negativně v jeho právní sféře a narušilo jeho právní jistotu.

Nejvyšší správní soud musí i v nyní posuzované věci vycházet v odpovídajícím rozsahu ze závěrů rozšířeného senátu, vyjádřených v rozhodnutí čj. 5 As 13/2006 - 46. Byť stěžovatel namítl, že se rozšířený senát vyjadřoval k rozhodnutí se zcela odlišným charakterem, nelze přehlédnout, že jeho usnesení má silný zobecňující potenciál. Hodlal-li by se Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci od takto obecně vyjádřených závěrů odchýlit, mohl by tak učinit opět pouze cestou aktivace rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Je však třeba dodat, že byt tento postup není vyloučen, lze si jej představit pouze výjimečně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008 - 77, www.nssoud.cz).

Rozšířený senát oproti předchozímu právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, který soudní přezkum rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy řízení zcela vylučoval, tento přezkum připustil v případech, kdy obnovou řízení dochází k zásahu do práv a povinností (žalobce). Při přezkumu je podle rozšířeného senátu řešit otázku možného zásahu do práv v rovině hmotných práv a v rovině procesních práv.

Právě v případě možného zásahu do hmotných práv se rozšířený senát zabýval také odkladným účinkem rozhodnutí o povolení (nařízení) obnovy. V tomto směru rozšířený senát uzavřel, že byla-li povolena (nařízena) obnova řízení, v němž bylo původně vydáno opravňující rozhodnutí (např. souhlas, schválení, povolení, koncese), dochází k zásahu do práva oprávněného subjektu, spočívajícímu v tom, že oprávněný od právní moci povolení (nařízení) obnovy nemůže takové právo vykonávat.

Tyto závěry se podle rozšířeného senátu neuplatní tam, kde povolení (nařízení) obnovy nemá odkladný účinek ze zákona [§ 63 odst. 5 správního řádu (1967), nebo § 100 správního řádu (2004)], resp. tam, kde vykonatelnost rozhodnutí pojmově vůbec nepřichází v úvahu. Do této kategorie rozšířený senát výslovně zařadil negativní rozhodnutí, jejichž právní účinky nastaly právní mocí rozhodnutí a žádný další úkon k nastoupení právních účinků nebyl třeba. Sem tedy rozšířený senát zařadil rozhodnutí, u nichž se povolením (nařízením) obnovy na právním stavu nic nezměnilo.

V nyní posuzované věci je zjevné, že rozhodnutí o uložení sankce stěžovateli, vydané v původním správním řízení, není opravňujícím rozhodnutím, zmiňovaným v první kategorii vymezené rozšířeným senátem, ani negativním rozhodnutím, vymezeným v kategorii druhé. Logika vymezení kategorií rozšířeným senátem je ovšem zjevná. Míří na připuštění soudního přezkumu rozhodnutí o obnovení řízení tam, kde již samotná skutečnost obnovy řízení (resp. rozhodnutí o jejím povolení či nařízení) zamezí oprávněné osobě ve výkonu určitého hmotného práva, nebo jí nově stanoví povinnost hmotně právního charakteru. K takové situaci v případě stěžovatele zjevně nedošlo. Původní řízení o správním deliktu vyústilo v uložení sankce stěžovateli, původní rozhodnutí již navíc

bylo vykonáno. Nařízení obnovy řízení se tak hmotněprávního postavení stěžovatele bezprostředně nedotýká, výkon jeho hmotných práv neomezuje, ani mu neukládá dříve neexistující povinnosti vyplývající z hmotného práva. Zcela v souladu s hodnotovými východisky rozšířeného senátu vyjádřenými v usnesení čj. 5 As 13/2006 - 46 je proto třeba uzavřít, že rozhodnutí o nařízení obnovy řízení o správním deliktu se samo o sobě hmotněprávního postavení stěžovatele nedotklo.

V rovině procesních práv vyplývá z rozhodnutí rozšířeného senátu požadavek, aby žalobce tvrdil porušení procesních práv, v jejichž důsledku bylo vydáno rozhodnutí, které mu odňalo právo nebo stanovilo povinnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že rozhodnutí žalovaného bylo nezákonné, ale nenamítl porušení svých procesních práv v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí. Ani v tomto směru tedy podmínku přezkumu z pohledu kasačního soudu nesplnil.

Co do souvisejícího kritéria odnětí práva nebo stanovení povinnosti rozhodnutím žalovaného stěžovatel namítl narušení právní jistoty a opětovné obnovení všech práv a povinností účastníka správního řízení. Zde je třeba především uvést, že zahájení prakticky každého správního řízení, např. o správním deliktu, se může dotknout práv a povinností účastníka daného řízení, resp. jeho práv a povinností v širším slova smyslu. O dotčení práv, které by založilo žalobní legitimaci (§ 65 s. ř. s.) tu ale nejde. Soudní ochrana je zpravidla poskytována až ve vztahu ke konečnému rozhodnutí, v rámci jehož přezkumu může být zkoumána zákonnost řízení, které k vydání rozhodnutí vedlo, a také zákonnost samotného zahájení správního řízení, příp. (jako v posuzované věci) zákonnost nařízení obnovy řízení. Byť lze v určitých případech poskytnout soudní ochranu již ve fázi zahájení (či obnovy) správního řízení, může se tak většinou stát pouze tehdy, představuje-li již toto zahájení zásah do konkrétních práv dotčeného subjektu, nikoliv dotčení jeho práv a povinností ve shora popsaném širším slova smyslu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že judikatura Nejvyššího správního soudu, na níž se stěžovatel odvolal v souvislosti s výkladem § 65 odst. 1 s. ř. s. a s dotčením právní sféry žalobce, se vždy odvíjela od přezkumu konečných správních rozhodnutí. Jinými slovy, v případech, na něž se stěžovatel odvolal, již nemohla být vydána žádná další rozhodnutí, která by byla soudně přezkoumatelná. To ovšem stěžovatelem zmiňovanou judikaturu odlišuje od nyní posuzované věci, kdy v rámci případného soudního přezkumu konečného správního rozhodnutí bude možné zabývat se i otázkou zákonnosti zahájení daného správního řízení.

Zmiňuje-li stěžovatel v souvislosti s tvrzenou nutností přezkoumat rozhodnutí žalovaného také včasnost a rychlost ochrany jako součásti práva na spravedlivý proces, lze mu jistě v obecné rovině přitakat. Ani tyto hodnoty však nemohou být chápány v absolutní rovině. Dovedeno *ad absurdum* by pak byl spravedlivý proces pouze takový, který umožní přezkoumat prakticky každé byť i jen marginální procesní rozhodnutí (neboť i ta se práv a povinností účastníka řízení v onom širším slova smyslu zpravidla týkají), protože pouze tehdy může být okamžitě, resp. včas a rychle, napraveno případné

pochybení správního orgánu. Ve svých důsledcích by ovšem takový přístup zřejmě vedl ke zcela opačnému výsledku.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 101 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

S ohledem na bezodkladné rozhodnutí o věci samé Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatel, který neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.), žalované podle obsahu spisu žádné náklady řízení o kasační stížnosti nad rámec její běžné činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. února 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu