

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Bc. L. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2016, č. j. MSK 26188/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2016, č. j. 19 A 9/2016 - 39,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2016, č. j. 19 A 9/2016 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo k žalobě žalobce dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřezkoumatelnost zrušeno shora označené rozhodnutí stěžovatele a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení (výrok I.). Výrokem II. bylo uloženo stěžovateli, aby zaplatil žalobci na nákladech řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Bruntále ze dne 4. 1. 2016, č. j. MUBR/265-16/tvr-SO-R-425/13_10315/2013/tvr, ve věci nepovolení obnovy řízení a toto rozhodnutí potvrzeno.

[2] Krajský soud nejprve uvedl, že obnova řízení se skládá ze dvou samostatných stádií. Prvním z nich je řízení o povolení obnovy. V tomto stádiu se teprve rozhoduje, zda bude obnova řízení povolena, přičemž správní orgán se musí předběžně zabývat relevancí skutečností či důkazů pro původní řízení v tom smyslu, zda jsou schopny odůvodňovat odlišné řešení otázky, jež bylo předmětem rozhodování. Správní orgán musí předběžně posoudit, zda se nejedná o skutečnosti nebo důkazy, jež sice formálně splňují podmínky § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád"), zjevně ovšem nemohou odůvodnit odlišné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování a bylo by tak nadbytečné vést obnovené řízení (viz komentář k správnímu řádu 3. vydání, C. H. Beck 2011). V řízení o povolení obnovy správní orgán zkoumá toliko relevanci nových skutečností k otázce posuzované ve skončeném řízení a nemůže do svých úvah zahrnout kritéria, dle nichž by tyto skutečnosti hodnotil až v případném obnoveném řízení, tj. zkoumat, zda by posuzovanou otázku při zohlednění těchto skutečností posoudil jinak. V opačném případě by totiž došlo ke splynutí obou stádií obnovy řízení.

[3] K věcnému posouzení pak konstatoval, že „*správní orgány obě stádia obnovy řízení fakticky sloučily. Namísto toho, aby zkoumaly, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, tak tím, že prvostupňový správní orgán provedl důkaz výslechem svědka H. (který žalobce navrhl k dříve neznámé (nové) skutečnosti, totiž, že jalovce odstranil právě M. H.), tuto výpověď a její věrohodnost hodnotil ve vazbě na důkazy provedené v původním řízení v přestupkové věci žalobce, učinil závěr, že podmínky obnovy řízení nejsou splněny na základě způsobu hodnocení náležejícího až do případného obnoveného řízení, zatímco z hledisek rozhodujících pro řízení o povolení obnovy se tímto důkazem vůbec nezabýval. Žalobou napadené rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.*"

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že došlo ke sloučení obou stádií obnovy řízení. Prvostupňový správní orgán a stěžovatel se zabývali posouzením relevance nových důkazů, aby zjistili, zda mohou odůvodnit odlišné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování. Proto správní orgán vyslechl údajně nového pachatele přestupku a o jeho výpovědi si učinil úsudek tak, že posoudil, zda tato výpověď může odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodnutí. Po výpovědi svědka H. byl správní orgán schopen konstatovat, že jeho výpověď je čistě účelová, nekoresponduje s dosud provedenými důkazy, a tedy nemůže odůvodnit jiné řešení otázky. Z uvedeného důvodu obnovu řízení nepovolil, neboť nové skutečnosti byly čistě formálního charakteru, nemohou vést k jinému řešení posuzované otázky a obnovené řízení by bylo nadbytečné.

[6] Povolení obnovy řízení je závažný zásah do pravomocného rozhodnutí, který by měl být odůvodněn důkazy či skutečnostmi, které mají určitou zjevnou kvalitu, kterou je potřeba posoudit v části, kde se rozhoduje o povolení či nepovolení obnovy. Ostatně i jazykový výklad § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, dle kterého se obnova řízení mj. povolí, jestliže se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nasvědčuje tomu, že ono „ukázání" musí být objektivní, nikoliv jen subjektivní, založené na tvrzení žadatele o

obnovu řízení, a že tedy musí být posouzeno příslušným správním orgánem před samotným povolením obnovy řízení.

[7] Přestupkové řízení je v mnohém odlišné od jiných správních řízení. Je vhodné se zamyslet i nad účelností daného úkonu, tj. povolení obnovy řízení v případě, že v obnoveném řízení nelze dospět k odlišnému závěru, než je závěr stávající. Správní řád konkrétně neuvádí, jakým způsobem má řízení o povolení obnovy řízení probíhat. Pouze stanovuje podmínky pro nařízení obnovy řízení, které ovšem samy o sobě vedou k tomu, že určitou úvahu je správní orgán povinen provést, když má posoudit, zda navrhované skutečnosti či důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky. Jakým způsobem má být toto posouzení provedeno, však správním řádem stanoveno není. Správní orgán vyslechl pana H., přičemž z jeho výpovědi okamžitě vyplynulo, že nemůže odůvodnit jiné řešení otázky, např. zastavení řízení o přestupku, a proto správní orgán obnovu řízení nepovolil.
[8] V přestupkovém řízení je třeba zvážit, že zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc, je stanovena prekluzivní lhůta k projednání přestupku, po jejímž uplynutí již nemůže správní orgán daný přestupek projednávat. Pokud by správní orgán povolil obnovu řízení, byť už v této fázi je evidentní, že neexistuje důvod k vydání odlišného než stávajícího rozhodnutí, byl by nucen v obnoveném řízení rozhodnout tak, že se řízení o přestupku zastavuje, neboť uplynula prekluzivní lhůta k projednání přestupku. Tímto způsobem by byla dána možnost prakticky všem obviněným z přestupku po určité době přijít s novou skutečností nebo důkazem ke správnímu orgánu, který by musel obnovu řízení povolit a následně řízení zastavit z důvodu prekluze. Postup krajského soudu v přestupkovém řízení není případný.

[9] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v celém rozsahu odmítl. Věří, že kasační soud věc spravedlivě posoudí a že bude v důsledku toho i zrušeno sporné, zcela nedůvodné a chybné rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o jeho přestupku na základě obnoveného řízení. Tímto by tato nespravedlivá a nekonečná anabáze skončila (úředníci žalobci znepříjemňovali studium a traumatizovali ho po dobu téměř 4 let).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že obnova řízení je na základě žádosti účastníka řízení mimořádným opravným prostředkem upraveným v § 100 správního řádu, jehož použití přichází v úvahu výhradně v případě splnění zákonem stanovených

podmínek. Zákonná úprava taxativním výčtem stanovuje, v jakých případech přichází v úvahu obnova řízení na žádost účastníka, a to v § 100 odst. 1 správního řádu.

[13] Lze souhlasit i s obecnými východisky, dle kterých probíhá obnova řízení ve dvou stádiích. Prvním z nich je řízení o povolení, příp. nařízení obnovy řízení správním orgánem, tzv. *iudicium rescindens,* v němž správní orgán posuzuje, zda jsou naplněny podmínky pro obnovu řízení dle § 100 správního řádu, neposuzuje však meritorně pravomocné rozhodnutí, pouze rozhoduje, zda obnovu řízení povolí či nepovolí (v případě řízení *ex offo* nařídí či nenařídí). Až v případě povolení či nařízení obnovy řízení nastává druhá fáze řízení o obnově, tzv. *iudicium rescissorium,* v němž správní orgán již rozhoduje o meritu věci, o němž bylo rozhodnuto v obnoveném řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 As 53/2010 – 81). V druhé fázi obnovy řízení se zkoumá skutkový stav věci, jak byl zjištěn správním orgánem v *původním řízení* (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2013, č. j. 2 As 19/2012 – 35).

[14] Kromě obecného pojednání o institutu obnovy řízení však žádné konkrétní úvahy, které by se vztahovaly k projednávané věci a postupu správních orgánů v odůvodnění krajského soudu obsaženy nejsou. Samotné *ratio decidendi* napadeného rozsudku je obsaženo toliko v jednom odstavci (viz str. 4 napadeného rozsudku), ve kterém soud uvedl: *„V posuzované věci správní orgány obě stádia obnovy řízení fakticky sloučily. Namísto toho, aby zkoumaly, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, tak tím, že správní orgán I. stupně provedl důkaz výslechem svědka H. (který žalobce navrhl k dříve neznámé (nové) skutečnosti, totiž, že jalovce odstranil právě M. H.), tuto výpověď a její věrohodnost hodnotil ve vazbě na důkazy provedené v původním řízení v přestupkové věci žalobce, učinil závěr, že podmínky obnovy řízení nejsou splněny na základě způsobu hodnocení náležejícího až do případného obnoveného řízení, zatímco z hledisek rozhodujících pro řízení o povolení obnovy se tímto důkazem vůbec nezabýval. Žalobou napadené rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“*

[15] Nejvyšší správní soud je soudem přezkumným. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je však možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Těmto kritériím rozhodnutí krajského soudu nedostálo.

[16] Ze shora citované pasáže není zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Z napadeného rozsudku není vůbec patrno, kde je pro správní orgány hranice, od které se již v posuzované věci mělo jednat z jejich strany o hodnocení, které náleží až do případného obnoveného řízení. Z rozsudku není ani seznatelné, co konkrétně správní orgány vlastně nemohly provést v první fázi obnovy řízení. Krajský soud jim v obecné rovině vytýkal provedení výslechu svědka H. a hodnocení jeho výpovědi, avšak své závěry přezkoumatelným způsobem blíže nerozvedl.

[17] Kategorický, navíc blíže neodůvodněný závěr, že by správní orgány v první fázi řízení vůbec nemohly výslech svědka H. provést, nelze bez dalšího aprobovat. Bez výpovědi údajného „nově nalezeného“ pachatele přestupku by nemohl mít správní orgán postaveno na jisto, zda se jedná o věrohodnou osobu či jen účelově navrženého pachatele

(za situace, kdy i prekluzivní lhůta pro projednání přestupku zjevně uplynula). Jinými slovy, zda v případě takové osoby vůbec přichází v úvahu potenciální znalost skutečností souvisejících se spáchaným přestupkem a zda skutečně existuje důvod pro konání obnoveného řízení. Jak jinak by mohl správní orgán rozhodující o nařízení či zamítnutí obnovy řízení posoudit odůvodněnost takového návrhu, tj. zda uvedená skutečnost („tvrzený" nový pachatel přestupku) je způsobilá k tomu, aby mohla potenciálně odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Otázkou tedy je, k jakým konkrétním skutečnostem měl být svědek v projednávané věci ve fázi povolení obnovy řízení dotazován a z jakých důvodů správní orgán případně obě fáze řízení nepřípustným způsobem sloučil.

[18] V této souvislosti lze odkázat na závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2517/08 (zejm. bod 39), které se v judikatuře Ústavního soudu objevují k otázce povolení obnovy trestního řízení z hlediska práva na spravedlivý proces opakovaně (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 2445/08 aj.). Byť se shora uvedený nález dotýkal právní úpravy obnovy řízení dle zák. č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění účinném pro tehdy projednávanou věc, smysl a účel obnovy řízení je napříč jednotlivými odvětvími práva obdobný, byť s určitými odchylkami v zákonné úpravě. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že „[s]*oud tak nejprve zkoumá formální náležitosti návrhu na povolení obnovy, dále se musí zabývat tím, zda jsou tvrzeny trestním řádem předvídané důvody pro povolení obnovy řízení, a konečně zkoumá odůvodněnost návrhu, tj. zda jsou uváděné skutečnosti a důkazy způsobilé k tomu, aby bylo v obnoveném řízení možno dosáhnout pro obviněného příznivějšího rozhodnutí. Způsobilost nově předkládaných skutečností a důkazů změnit návrhem na povolení obnovy zpochybňované rozhodnutí je třeba hodnotit ve vztahu ke skutečnostem a důkazům, na jejichž základě soud utvořil skutková zjištění, nelze je hodnotit izolovaně. Hodnocení způsobilosti předkládaných důkazů se má však pohybovat v rovině pravděpodobnostní. Soud rozhodující o povolení obnovy řízení si nesmí atrahovat definitivní posuzování předkládaného důkazu v kontextu důkazů již provedených v původním řízení, a tím méně tento soud smí provádět sponte sua další dokazování, jehož účelem by bylo učinit konečný závěr o vině či trestu pod zorným úhlem nového důkazu. Jen v mezích této restrikce lze také přistoupit k výkladu ustanovení § 282 odst. 1 tr. řádu.*"

[19] Pokud bude mít krajský soud za to, že v projednávané věci došlo k faktickému sloučení obou stádií obnovy řízení, v novém řízení přezkoumatelným způsobem uvede, z jakých důvodů k tomu došlo, resp. vymezí hranice mezi oběma fázemi správního řízení nikoli v teoretické rovině, ale konkrétně ve vztahu k posuzované věci.

[20] Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a proto se věcnými námitkami stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti zabývat nemohl.

[21] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud uvádí, že k přípisům zmocněnce žalobce, Ing. A. N., ze dne 1. 5. 2017 a ze dne 25. 6. 2017 soud uvádí, že k nim nepřihlížel. Zmocněnec žalobce není účastníkem řízení (dle § 33 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 102 s. ř. s. a ve spojení s § 120 s. ř. s.) a není ani zástupcem účastníka řízení ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s., když soudu předložil toliko plnou moc udělenou dle § 33 správního řádu pro účely správního řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení je krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[23] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 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 29. června 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu