

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Bc. A. B.**, zast. Mgr. Marianem Babicem, advokátem, se sídlem Nákladní 3002/2, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2017, č. j. MSK 95035a/2016 18710/2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2018, č. j. 22 A 52/2017 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2018, č. j. 22 A 52/2017 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě napadla žalobou označené rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Vítkov ze dne 25. 4. 2016, č. j. MUVI 10409/2016, kterým bylo z moci úřední obnoveno řízení pravomocně ukončené rozhodnutím ze dne 15. 8. 2011, č. j. MUVI 39282/2011, ve věci odstranění stavby nepovolených stavebních úprav a technologického zařízení ve stavbě „Pekárna“ na pozemku parc. č. X v k. ú. X.

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Soud shledal důvodnou námitku žalobkyně, že správní orgán I. stupně rozhodl o obnově řízení po uplynutí tříleté lhůty stanovené v § 100 odst. 3 správního řádu. Uvedl, že § 100 odst. 3 správního řádu zcela jednoznačně stanoví, že ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno. Tato zákonná podmínka je nepřekročitelná. V posuzované věci bylo první rozhodnutí o

nařízení obnovy řízení ze dne 3. 9. 2014 vydáno v době do konce tříleté lhůty, avšak následně bylo zrušeno rozhodnutím odvolacího orgánu a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Jelikož se však stále jednalo o řízení, jehož předmětem bylo, zda obnova bude povolena či nikoliv, bylo nezbytné zákonnou tříletou lhůtu dodržet, což však již z objektivních důvodů nebylo možné, neboť tříletá lhůta pro rozhodnutí o obnově řízení uplynula dnem 14. 9. 2014.

[3] Podle krajského soudu je třeba uvedenou procesní situaci posuzovat jinak, než v případě rozhodnutí o přezkumu podle § 97 odst. 2 správního řádu, kde podle judikatury Nejvyššího správního soudu postačí vydat první rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, a na případné vydání rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí v dalším řízení se již tato lhůta nevztahuje. Rozdíl spočívá v tom, že rozhodnutí o obnově řízení představuje „první fázi" rozhodování, která odpovídá předběžnému posouzení návrhu na přezkum rozhodnutí. Nejedná se tedy o stejnou situaci jako v případě rozhodnutí o přezkumu.

[4] Krajský soud nakonec konstatoval, že situace, kdy by v důsledku řetězících se rozhodnutí o nařízení obnovy řízení a jejich následného rušení odvolacím orgánem došlo k vydání konečného rozhodnutí o nařízení obnovy řízení až v řádu měsíců či let po uplynutí tříleté lhůty stanovené § 100 odst. 3 správního řádu, je z hlediska zásady právní jistoty dotčených subjektů a zásady legality zcela neudržitelná. Rozhodnutí o nařízení obnovy řízení po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty proto způsobuje zásadní vadu řízení, jež má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalovaný (dále „stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že v případě vydání rozhodnutí o obnově řízení podle § 100 odst. 3 správního řádu jde o jinou situaci, než při rozhodnutí o přezkumu podle § 97 odst. 2 správního řádu. Závěry vyslovené v rozsudcích NSS ve věcech sp. zn. 7 As 21/2010 a 8 As 87/2012 lze proto aplikovat také na posuzovanou právní otázku.

[6] Krajský soud při posouzení dotčené právní otázky nesprávně vyložil pojem „vydání rozhodnutí" užitý v § 100 odst. 3 správního řádu. Podle stěžovatele je zřejmé, že zákonodárce respektoval princip dvojinstančnosti řízení o obnově, a zachování lhůty proto nevztáhl k okamžiku právní moci rozhodnutí, ale k okamžiku jeho vydání. Lhůta se tedy vztahuje pouze na vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně, a nikoliv rozhodnutí o odvolání a případně další rozhodnutí vydané po vrácení věci k novému projednání odvolacím orgánem. Stěžovatel zde také namítá, že interpretace krajského soudu by znamenala vytvoření prostoru pro obstrukční jednání účastníků řízení, v jejichž neprospěch by mělo dojít k obnově řízení.

[7] S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že závěry krajského soudu jsou správné a kasační stížnost není důvodná. Rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 21/2010 se týká

zájmu na nápravě nezákonných rozhodnutí. Ovšem v případě zrušení jinak bezvadného rozhodnutí pouze na základě nově zjištěné skutkové okolnosti či důkazu, dochází k závažnému zásahu do právní jistoty účastníků.

[9] Žalobkyně navíc poukazuje na to, že důvodem pro obnovu řízení bylo údajné nalezení listiny, kterou měl pracovník prvostupňového správního orgánu omylem založit do jiného spisu a později náhodně nalézt. Rozhodnutím o obnově řízení tudíž nebylo reagováno na „dříve neznámý důkaz“, ale šlo o nápravu pochybení správního orgánu, což je vada, k jejímuž odstranění slouží právě přezkumné řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Pro posouzení věci byla rozhodující právní otázka, zda z § 100 odst. 3 správního řádu vyplývá, že ke splnění podmínky vydání rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední ve tříleté lhůtě postačí vydání „prvního“ rozhodnutí o nařízení obnovy řízení, nebo je třeba v této lhůtě vydat i všechna další navazující rozhodnutí vyvolaná podáním odvolání proti tomuto rozhodnutí.

[13] Podle § 100 odst. 3 správního řádu platí, že [v]*e tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno*.

[14] Citované ustanovení výslovně stanoví, že rozhodnutí o obnově řízení musí být do konce tříleté lhůty *vydáno*. Co je míněno vydáním rozhodnutí, lze zjistit v § 71 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se vydáním rozhodnutí rozumí: *a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:", b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1), c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo e) odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3; na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“*.

[15] Zákon tedy nepožaduje, aby rozhodnutí o obnově řízení vydané z úřední povinnosti ve lhůtě 3 let nabylo právní moci, postačí, pokud je v této lhůtě pouze vydáno. Komentářová literatura k této konstrukci uvádí, že „[r]*ozhodnutí o obnově řízení (nikoliv tedy nové rozhodnutí v obnoveném řízení) musí být v řízení o obnově vedeném z moci úřední*

vydáno ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí. Zákon mluví o vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 2), rozhodnutí proto nemusí v této lhůtě nabýt právní moci, neboť nelze vyloučit, že některý z účastníků řízení podá proti rozhodnutí o nařízení obnovy řízení odvolání (v takovém případě rozhodnutí právní moci nenabude dříve, než skončí odvolací řízení a v závislosti na jeho výsledku).“ (Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, str. 868).

[16] Z toho plyne, že podmínka vydání rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední (*iudicium rescidens*) ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí bude splněna již vydáním prvního rozhodnutí o této otázce, a na rozhodnutí o odvolání a případné další navazující řízení se již tato lhůta nevztahuje.

[17] Uvedený závěr podporuje také judikatura Nejvyššího správního soudu k § 97 odst. 2 správního řádu týkající se přezkumného řízení. V rozsudku ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232, č. 2364/2011 Sb. NSS, tento soud konstatoval, že: „*Přezkumné řízení, včetně zkráceného přezkumného řízení, je zpravidla dvojinstanční, což znamená, že proti rozhodnutí v přezkumném řízení je možno podat odvolání. Z ust. § 97 odst. 2 správního řádu vyplývá, že patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí se vztahuje pouze na rozhodnutí v přezkumném řízení v I. stupni. Tato lhůta tedy neomezuje vydání rozhodnutí v přezkumném řízení na úrovni II. stupně. Účelem této právní úpravy je mimo jiné to, aby po zrušení rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení soudem ve správním soudnictví mohl správní orgán i po uplynutí patnáctiměsíční lhůty pokračovat v přezkumném řízení a odstranit procesní vady a vydat další rozhodnutí. Odvolací správní orgán může vedle toho, že s konečnou platností rozhodne sám, rovněž zrušit rozhodnutí vydané v přezkumné řízení orgánem prvoinstančním, neboť podmínka dodržení patnáctiměsíční lhůty se vztahuje pouze na „první“ prvoinstanční rozhodnutí vydané v jednom přezkumné řízením, nikoli však na „druhé“ či další takové rozhodnutí. Uvedený závěr vyplývá z povahy dvojinstančního přezkumného řízení, v němž se na rozhodování odvolacího orgánu zásadně vztahují ust. § 90 správního řádu, který se zrušením prvoinstančního rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání v odst. 1 písm. c) jako s velmi častou alternativou počítá. Vyloučení možnosti odvolacího orgánu využít v přezkumném řízení tuto alternativu jen proto, že při novém projednání by prvoinstanční orgán „narazil“ na patnáctiměsíční lhůtu a musel přezkumné řízení podle ust. § 97 odst. 2 věty druhé správního řádu zastavit, by vedlo k nutnosti vykládat oprávnění odvolacího orgánu v přezkumném řízení tak, že má vždy [tj. i když by tomu jinak bránily vylučující důvody podle § 90 odst. 1 písm. c) část věty za prvním středníkem správního řádu] oprávnění ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Takový výklad je však nepřijatelný, neboť by bez zákonného podkladu zcela zásadním způsobem modifikoval povahu odvolacího řízení a uplatnění zásady dvojinstančnosti v přezkumném řízení oproti běžnému správnímu řízení. Proto je nutno podmínky uplatnění důvodu k zastavení přezkumného řízení pro uplynutí patnáctiměsíční lhůty podle ust. § 97 odst. 2 správního řádu vykládat restriktivně, a sice tak, že pouze první v přezkumném řízení vydané prvoinstanční rozhodnutí je nutno vydat v této lhůtě.*“

[18] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, proč by se citované závěry vyslovené k přezkumnému řízení neměly vztahovat také na nařízení obnovy řízení z moci úřední. V citovaném rozsudku soud vycházel z nutnosti zachovat dvojinstančnost správního řízení, která se při nařízení obnovy řízení uplatní stejně, jako v řízení přezkumném. „Dvojfázovost“ obnovy řízení, na kterou v napadeném rozsudku poukázal krajský soud,

není pro odlišení obou institutů relevantní, navíc Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku výslovně své závěry vztáhl jak na zkrácené přezkumné řízení, tak i na přezkumné řízení standardní, které je, stejně jako obnova řízení, řízením dvojfázovým. Na věci nic nemění ani to, že závěry citovaného rozsudku byly částečně modifikovány usnesením rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013 - 45, č. 3166/2015 Sb. NSS, podle něhož na vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je třeba aplikovat lhůtu uvedenou v § 96 odst. 1 správního řádu, který ovšem rovněž používá pojem „vydání" usnesení. Nejvyšší správní soud má za to, že shodný pojem („vydání rozhodnutí") by měl být v rámci jediného právního předpisu vykládán obdobně, pokud tomu nebrání důležité důvody. Žádné takové důležité důvody ovšem v posuzované věci zjištěny nebyly.

[19] Pokud krajský soud uvedl, že z hlediska zásady právní jistoty dotčených subjektů a zásady legality je prodlužování lhůty stanovené v § 100 odst. 3 správního řádu neudržitelné, je třeba poukázat na to, že v případě obnovy řízení na návrh účastníka řízení podle § 100 odst. 2 správního řádu postačí podání tohoto návrhu v objektivní lhůtě tří let. Situace, kdy k vydání rozhodnutí o obnově řízení, které je následně potvrzeno v odvolacím řízení, dojde až po uplynutí tříleté objektivní lhůty, je tedy zákonem předpokládána. I v případě obnovy řízení na žádost účastníka přitom dochází k zásahu do právní jistoty jiných účastníků řízení. Nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu je také podmíněno existencí veřejného zájmu na obnově řízení. Právní jistota účastníků řízení tedy není jediným zájmem, k jehož ochraně je v tomto případě třeba přihlížet.

[20] Je také třeba poukázat na to, že pokud by ve lhůtě podle § 100 odst. 3 správního řádu bylo třeba rozhodnout o obnově řízení pravomocně, došlo by k zásadnímu omezení této lhůty. Pokud by o obnově řízení bylo rozhodnuto v závěru této lhůty, účastník řízení by mohl marného uplynutí této lhůty dosáhnout podáním odvolání a procesními obstrukcemi. Správnímu orgánu by tak byla fakticky zkrácena doba, po kterou by z úřední povinnosti mohl účinně obnovu řízení ve veřejném zájmu vyvolat.

[21] Krajský soud tedy dotčenou právní otázku posoudil nesprávně. V dalším řízení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a posoudí další námitky uplatněné žalobkyní, kterými se v napadeném rozsudku nezabýval.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán vysloveným právním názorem podle § 110 odst. 4 s. ř. s.

[23] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. listopadu 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu