

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 128

ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013

**Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu při probíhajícím řízení
o podkladovém rozhodnutí**

Byla-li podána žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu v době, kdy po vrácení věci soudem znovu probíhá (odvolací) řízení o podkladovém rozhodnutí,

a) správní orgán je podle § 100 odst. 6 povinen přiznat žádosti o obnovu řízení odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu, a zároveň posoudí věc z hlediska ustanovení § 100 odst. 5,

b) je otázka, zda bude nové podkladové rozhodnutí ve výroku odlišné od původního, zpravidla předběžnou otázkou pro posouzení, zda toto rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování; tuto předběžnou otázku je třeba vyřešit ve stadiu řízení o obnově.

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se na základě žádosti České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) zabýval výkladem § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Žádost o výklad byla podána na základě konkrétního případu, ve kterém ČIŽP obdržela podnět k zákazu (pozastavení) činnosti podle § 66,¹ příp. § 80 odst. 2² zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Podle názoru

¹ § 66: Omezení a zákaz činnosti

(1) Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

(2) Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

² Inspekce je oprávněna v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatku a příčin.

ČIŽP však činnost (realizace stavby) neměla být v daném případě zakázána podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž stavební úřad měl správně vést po povolení obnovy řízení nové řízení o stavebním povolení.

V konkrétním případě byl řešen záměr uskutečnit stavbu. Stavba přitom měla být uskutečněna na území s výskytem několika zvláště chráněných druhů živočichů, bylo tedy třeba, aby stavebník požádal orgán ochrany přírody o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v § 50 odst. 2³ zákona o ochraně přírody a krajiny, sloužící jako podkladové rozhodnutí pro rozhodování stavebního úřadu. Výjimka byla rozhodnutím orgánu ochrany přírody prvního stupně vydána a následně v odvolacím řízení potvrzena Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP“). Rozhodnutí MŽP o potvrzení rozhodnutí prvostupňového orgánu ochrany přírody o udělení výjimky bylo ovšem ze strany jednoho z účastníků řízení napadeno ve správním soudnictví a zrušeno a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Rozsudek Městského soudu v Praze byl pak potvrzen také Nejvyšším správním soudem. Došlo tedy k situaci, kdy po zrušení rozhodnutí o odvolání proti udělení výjimky a vrácení věci do fáze odvolacího řízení ztratilo původní pravomocné rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny právní účinky, čímž nastala situace, kdy pravomocné stavební povolení existovalo bez nutného podkladového rozhodnutí. Jeden z účastníků řízení následně podal žádost o obnovu stavebního řízení, právě s ohledem na zrušení podkladového rozhodnutí MŽP.

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jaké jsou v souladu se správním řádem další možnosti postupu. Jednou z uvažovaných možností bylo povolení obnovy řízení ze strany stavebního úřadu, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, a případné následné přerušení nového řízení do doby nového rozhodnutí MŽP o odvolání proti rozhodnutí o výjimce. Rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, by mělo přímo ze zákona odkladný účinek, protože ještě nebylo (zcela) vykonáno pravomocné stavební povolení (§ 100 odst. 6 správního řádu), a bylo by zabráněno situaci, kdy by stavebník postupoval v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, protože aktuálně není držitelem pravomocné výjimky podle § 56 uvedeného zákona.

³ Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

Druhým zvažovaným postupem bylo přerušení řízení o žádosti o obnovu řízení, a to podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy do doby skončení řízení o předběžné otázce, resp. rozhodnutí MŽP o odvolání proti rozhodnutí o výjimce.

Podmínkami obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) pak je 1) žádost účastníka, 2) existence pravomocného rozhodnutí ve věci, 3) zrušení či změna rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a za 4) takové rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V obdobných případech by ovšem bylo možno zvažovat i splnění předpokladů pro nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu.

Poradní sbor se nejprve zabýval první možnou variantou postupu, podle níž by byla obnova řízení povolena a až probíhající nové řízení by mohlo být přerušeno pro předběžnou otázku. V případě, že by během probíhajícího (druhostupňového) řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo rozhodnuto o povolení obnovy řízení a následně by opět bylo vydáno podkladové rozhodnutí o povolení výjimky a nabylo by právních účinků, nové řízení o žádosti o stavební povolení již muselo být dokončeno, neboť v této situaci by neexistoval zákonný důvod pro zastavení řízení. V novém řízení by musela být žádost znovu posouzena podle skutkových i právních okolností v době vydání nového rozhodnutí a vydáno nové stavební povolení, jímž by se původní stavební povolení rušilo (§ 102 odst. 9). To vše za situace, kdy v některých případech dojde k opětovnému nabytí právních účinků rozhodnutí o výjimce s takovým obsahem, že původní stavební povolení by obstálo, a jeho rušení tak jde v podstatě proti smyslu institutu obnovy řízení. Na druhé straně se může stát, že nové rozhodnutí o výjimce bude obsahově pozměněné; podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být v rozhodnutí stanoveny podmínky pro výkon povolované činnosti. Obsah rozhodnutí o výjimce by tak zřejmě mohl mít vliv na obsah stavebního povolení. Z výše uvedených důvodů se však první uvažovaná možnost, tedy povolení obnovy a přerušení řízení až ve fázi obnoveného řízení, nejeví jako vhodná.

V první řadě je třeba upozornit na ustanovení § 100 odst. 6 správního řádu, podle kterého se již žádosti o obnovu řízení přiznává odkladný účinek, jestliže hrozí vážná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu. V modelových případech podobných případu popsanému ČIŽP pravděpodobně bude možno dovodit hrozbu veřejnému zájmu, a v takovém případě by bylo povinností správního orgánu přiznat žádosti o obnovu odkladný účinek. Okamžikem podání žádosti by tak nebylo možné dále vykonávat práva ze stavebního povolení. Stejně ustanovení bohužel správní řád nezná pro případ, kdy by obnova byla nařízena z moci úřední.

Za druhé je v konkrétním případě nutné zvažovat též aplikaci § 100 odst. 5 správního řádu („*Na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5.*“), podle kterého je správní orgán povinen zastavit řízení o obnově, pokud by byla újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Při obou způsobech zahájení řízení o obnově (na žádost nebo z moci úřední) je ovšem třeba vyřešit otázku, zda by přicházelo v úvahu přerušení řízení o obnově pro předběžnou otázku, aby nebylo nutno rušit původní stavební povolení v případě, že nově vydané rozhodnutí o výjimce nebude odůvodňovat jiné rozhodnutí ve věci žádosti o stavební povolení. Na tomto místě je nutno znovu přezkoumat splnění podmínek pro povolení obnovy řízení v okamžiku zahájení řízení o obnově. Tedy zda *bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno a zda tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.* Termínem „zrušeno“ ovšem zákonodárce mínil až definitivní zrušení podkladového rozhodnutí. Ve specifické situaci, kdy podkladové rozhodnutí vlastně nebylo zrušeno (bylo zrušeno až rozhodnutí o odvolání proti němu), ale pouze ztratilo své právní účinky, podle názoru poradního sboru v době podání žádosti o obnovu řízení nebude jasné, zda rozhodnutí správních soudů bude ve svých důsledcích odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. V okamžiku zahájení řízení o obnově ve skutečnosti ještě není známo, zda podkladové rozhodnutí bude definitivně zrušeno či změněno. V tomto případě je namístě odlišovat situace, kdy bylo podkladové rozhodnutí skutečně zrušeno, od případů, kdy byla věc soudem správnímu orgánu vrácena k novému rozhodnutí. Podle názoru sekretariátu poradního sboru lze považovat za předběžnou otázku v řízení o obnově, jaký bude výsledek řízení o výjimce, konkrétně zda bude nové rozhodnutí o výjimce ve výroku odlišné od původního. Pouze v takovém případě by pak byl dán důvod pro obnovu řízení.

V případě, kdy by obnova byla nařízena z moci úřední a nebylo by možno suspendovat stavební povolení již při zahájení řízení o povolení obnovy (iudicium rescindens), bylo by zřejmě skutečně nutné, aby ČIŽP využila své kompetence podle zákona o ochraně přírody a krajiny.