



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Obec S.**, zast. JUDr. Karlem Rujbrem, advokátem v Blansku, náměstí Svobody 2, proti žalovanému: **Městský úřad Blansko** se sídlem Blansko, náměstí Svobody 32/3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Město B., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 29 Ca 204/2002-30,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 29 Ca 204/2002-30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 29 Ca 204/2002-30 a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelky proti příkazu Okresního úřadu Blansko, referátu finančního ze dne 3. 5. 2002, č. j. RF/1279/02/JB, jímž byl na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy ze dne 19. 10. 1999, č. j. VS/3-5615/99-733 nařízen výkon rozhodnutí příkázáním pohledávky, kterou měla povinná stěžovatelka vůči Č. o. b., a. s., a to k vydobytí částky 804 316,50 Kč, ve prospěch oprávněného Města B.

Krajský soud nejprve po rozboru zákona č. 320/2002 Sb. dospěl k závěru, že po zrušení okresních úřadů musí v této věci vystupovat v postavení pasivně legitimovaného účastníka řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Blansko. Věcně však dovedl, že žalobou napadený příkaz ze dne 3. 5. 2002, č. j. RF/1279/02/JB k provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky není soudně přezkoumatelným

správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Je tomu tak proto, že toto rozhodnutí bylo vydáno v rámci exekučního řízení, tedy řízení, kde již není rozhodováno o právech a povinnostech účastníků, ale jen o faktickém vymožení povinností uložených již v rámci předcházejícího řízení. Napadeným správním rozhodnutím tedy nebylo rozhodováno o veřejných subjektivních právech stěžovatelky. V důsledku absence jedné z podmínek řízení, kterou je existence soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí, proto krajský soud žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož jde o nedostatek neodstranitelný.

V kasační stížnosti proti tomuto usnesení krajského soudu, která se opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s., stěžovatelka nesouhlasí se závěry tohoto soudu, pokud dospěl k tomu, že žalobu je třeba odmítnout.

Stěžovatelka spatřuje důvod k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v tom, že krajský soud nesprávně považuje za pasivně legitimovaného účastníka řízení Městský úřad Blansko. Tento správní orgán totiž nemá právní subjektivitu, je pouze orgánem Města B. a v den účinnosti zákona č. 320/2002 Sb. porušuje rovnost účastníků řízení. Je tomu tak proto, že je správním orgánem, který má provést výkon správního rozhodnutí, ale současně je i orgánem oprávněného Města B.

Stěžovatelka má však především za to, že je dán důvod k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Správní orgán se řídil nesprávným názorem, pokud vydal žalobou napadený exekuční příkaz k provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky, protože uložená povinnost nemá oporu ve spise. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy ze dne 19. 10. 1999, č. j. VS/3-5615, které má být exekučním titulem, pouze rozděluje obec B. s tím, že vznikají dvě obce, tedy B. a S., a ukládá jedinou povinnost, nikoliv obci S., ale obci B., aby na obec S. převedla majetek podle přílohy tohoto rozhodnutí. Není zde zmínka o tom, že obec S. má nějaký majetek převádět na obec B., ani povinnost obce S. zaplatit podíl na úvěrech a zadluženosti Města B. Touto argumentací se krajský soud vůbec nezabýval, ačkoliv byla důvodně tato vada vytýkána již v žalobě. Ostatně také Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2002, sp. zn. IV. ÚS 299/02, na který se již obrátila, zaujal právní názor, že žalobou napadené rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Z těchto důvodů proto nemůže obstát právní názor krajského soudu, že napadeným správním rozhodnutím nebylo rozhodováno o veřejných subjektivních právech, protože právo vlastnit majetek nelze zvrátit správním rozhodnutím při neexistujícím titulu k výkonu rozhodnutí.

Stěžovatelka namítla i důvod k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Je totiž přesvědčena o tom, že při rozhodování krajského soudu o žalobě byla odňata svému zákonnému soudci, neboť informace poskytnuté tímto soudem o složení senátu tohoto soudu jsou vnitřně rozporné. Je tomu tak proto, že nedostala žádnou informaci o tom, že by se rozvrh práce pro rok 2003 jakkoliv měnil a senát ve složení JUDr. Jaroslava Skoumalová, předsedkyně senátu, Mgr. Bc. Radovan Havelec, soudce a JUDr. Jan Šanca, soudce, který rozhodl o odmítnutí žaloby, svým složením neodpovídal senátu, o němž byla informována přípisem ze dne 15. 4. 2003 a ze dne 10. 12. 2003.

Stěžovatelka posléze namítla i to, že uvedené vady způsobily i nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože ten se klíčovými podklady správního rozhodnutí (závaznost exekučního titulu, zákonnost příkazu provedení výkonu

rozhodnutí) vůbec nezabýval (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) a ve svých konečných důsledcích i nezákonnost uvedeného usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.).

Žalovaný Městský úřad Blansko v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je příslušným orgánem k provádění výkonu rozhodnutí a tato skutečnost nezakládá nerovnost účastníků. Město B. je obec, které provádí přenesenou působnost třetího typu, tj. podle § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Do podobného postavení se dostává i v jiných typech řízení, např. při vydávání stavebního povolení městu jako stavebníku. Rozhodnutím, kterými se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují práva a povinnosti účastníků řízení, bylo rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy ze dne 19. 10. 1999, č. j. VS/3-5615 o rozdělení obce B. Příloha č. 2 tohoto rozhodnutí pojednává o rozdělení finančních prostředků, práv a závazků, podle něhož má obec S. splatit Městu B. poměrnou část úvěrů a úroků Města B. podle počtu obyvatel v částce 804 316,50 Kč. Odmítnutí žaloby krajským soudem na přezkoumání rozhodnutí vydaného v exekučním řízení bylo tudíž zcela zákonné. Ze všech těchto důvodů proto žalovaný Městský úřad Blansko navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 29 Ca 204/2002-30 při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že toto usnesení je třeba zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Soud se nejprve zabýval vznesenou námitkou zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že byl soud nesprávně obsazen (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), neboť v případě důvodnosti této námitky by bylo nadbytečně posuzovat opodstatněnost ostatních námitek po věcné stránce. Tento soud z vyžádaných rozvrhů práce Krajského soudu v Brně pro roky 2002, 2003 a 2004 zjistil, že změnou rozvrhu práce pro rok 2003 ze dne 25. 9. 2003, sp. zn. Spr 2267/2003 bylo nově zřízeno soudní oddělení 31 Ca ve složení JUDr. Jaroslava Skoumalová, předsedkyně senátu a Mgr. Radovan Havelec, soudce s neobsazeným místem dalšího člena senátu, které mimo jiné převezme ze soudního oddělení 29 Ca neskončené věci podle seznamu, který byl přílohou této změny rozvrhu práce. Mezi věcmi vybranými k převedení do nově zřizovaného senátu 31 Ca k 1. 10. 2003 byl i předmětný spis zn. 29 Ca 204/2002. V roce 2004 pracoval senát 31 Ca ve stejném složení jako po změně rozvrhu práce ze dne 25. 9. 2003 s tím, že zástupčími senáty byly senáty 29 Ca a 30 Ca, jehož členem byl i JUDr. Jan Šanca. Pokud tedy byla žaloba odmítnuta senátem Krajského soudu v Brně ve složení JUDr. Jaroslava Skoumalová, předsedkyně senátu, Mgr. Bc. Radovan Havelec, soudce a JUDr. Jan Šanca, soudce, šlo o senát, jehož složení nebylo v rozporu s rozvrhem práce. Je ovšem skutečností, že poučení o složení senátu v uvedeném směru a možnosti vznesení námitky podjatosti ze dne 10. 2. 2004 bylo zřejmě nedopatřením zasláno jen žalovanému a nikoliv stěžovateli. Nejvyšší správní soud při posuzování uvedené námitky kasační stížnosti vycházel z ustálené judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 2 Afs 178/2004-128, uveřejněný pod č. 624/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), podle níž „poučení o složení senátu neobsahující jména soudců, kteří budou ve věci rozhodovat, nezakládá důvod zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ani jinou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud byl senát obsazen v souladu s rozvrhem práce a žádný z rozhodujících soudců neměl být z rozhodování vyloučen pro podjatost“.

Jelikož stěžovatelka byla o stejném složení senátu poučena již přípisem ze dne 10. 12. 2003 a nyní nespojila nedostatek poučení o úplném složení senátu s konkrétní námitkou podjatosti některého z jeho členů, nezrušil Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky.

Soud nepřisvědčil ani námitce kasační stížnosti, jež vytýká krajskému soudu, že tento soud nesprávně považoval (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) za pasivně legitimovaného účastníka řízení Městský úřad Blansko, který nemá právní subjektivitu, je pouze orgánem Města B. a v den účinnosti zákona č. 320/2002 Sb. porušuje rovnost účastníků řízení.

Především je třeba poukázat na ustanovení § 69 s. ř. s., které upravuje pasivní legitimaci ve správním soudnictví. Podle tohoto ustanovení je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že pro pasivní legitimaci ve správním soudnictví není rozhodná právní subjektivita, ale speciální úprava provedená v tomto ustanovení s. ř. s. Krajský soud v napadeném usnesení dovedl, že pasivně legitimovaným v tomto řízení je Městský úřad Blansko a jeho úvahy nebyly v tomto směru napadeny kasační stížností.

Skutečnost, že Městský úřad Blansko je správním orgánem, který jako pasivně legitimovaný nastoupil na místo zaniklého Okresního úřadu Blansko, referátu finančního a současně je i orgánem oprávněného Města B. (§ 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) také neznamená porušení rovnosti účastníků řízení s ústavněprávními dopady a rozhodování podjatým správním orgánem.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67 (uveřejněno pod č. 503/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) dovedl, že „...obecní úřad ... jako orgán obce, tedy jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla, ... postupem aprobovaným čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování (§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona). Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 citovaného zákona).

Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka

ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Správní řád ani nepočítal v rozhodné době s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřízený působnost k rozhodnutí ve věci atrahoval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávných celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v „nadržování“ vlastní obci či kraji (srov. § 126 zákona č. 128/2000 Sb. a § 81 zákona č. 129/2000 Sb.).

Naproti tomu soud považuje za opodstatněnou námitku kasační stížnosti, že žalobou napadeným správním rozhodnutím bylo rozhodováno o veřejných subjektivních právech stěžovatelky ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

V této věci jde o vyřešení právní otázky, kterou je posouzení možnosti soudního přezkumu příkazu k provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky vydaného správním orgánem podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, resp. nařízení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u příslušného peněžního ústavu podle ustanovení § 78 odst. 4 téhož zákona.

Krajský soud v kasační stížnosti napadeném usnesení vyslovil právní názor, že žalobou napadený příkaz ze dne 3. 5. 2002, č. j. RF/1279/02/JB k provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky není soudně přezkoumatelným správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť toto rozhodnutí bylo vydáno v rámci exekučního řízení, tedy řízení, kde již není rozhodováno o právech a povinnostech účastníků, ale jen o faktickém vymožení povinností, uložených již v rámci předcházejícího řízení.

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné právní otázky vycházel z úvah, které již vyslovil rozšířený senát tohoto soudu při řešení podobného problému v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, jež byl uveřejněn pod č. 791/2006 Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát ve zmíněném rozsudku dovodil, že I. „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“ a II. „že rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle ustanovení § 73 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví a jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.“.

Stejně jako rozšířený senát v uvedeném rozsudku, nepominul ani senát rozhodující této věci, že již Ústavní soud České republiky nálezem ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99 (in: Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 20, str. 53 a násl.) vyslovil právní názor, podle něhož *„daňová exekuce nařízená na majetek daňového dlužníka je vážným zásahem do subjektivních práv tohoto účastníka správního řízení, proto musí takovéto rozhodnutí být vždy přezkoumatelné příslušným obecným soudem v režimu správního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu, pokud tento účastník řízení své postavení dlužníka v daňovém řízení zpochybňuje a uvádí konkrétní skutečnosti, o nichž své důvody opírá. Odmítnutím soudního přezkumu takovéhoto rozhodnutí správního orgánu, s odvoláním na jeho procesní povahu, by účastník správního řízení zůstal bez soudní ochrany, čímž by došlo k porušení jeho ústavně zaručeného základního práva dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.“* Citovaný náleží se sice vztahuje k zákonné úpravě platné před nabytím účinnosti

s. ř. s., nicméně - jak již judikoval Nejvyšší správní soud v jiné věci (rozsudek ze dne 11. 8. 2004, č. j. 2 Afs 33/2004-88) - „*soudním řádem správním nedošlo k omezení rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí v tom smyslu, že by byla z tohoto přezkumu opětovně vyloučena rozhodnutí procesní povahy.*“

I když v přezkoumávané věci nejde o daňovou exekuci, ale o exekuci podle ustanovení § 78 odst. 3, 4 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tedy o správní exekuci, kde v podstatě platí stejné principy, nutno vztáhnout použitelnost uvedeného nálezu Ústavního soudu i pro tuto věc. Ostatně v soudním spise je založeno i usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2002, sp. zn. IV. ÚS 299/02, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost stěžovatelky obce S. proti opatření Okresního úřadu v Blansku, finančního referátu ze dne 6. 3. 2002, č. j. RF/627/02/JB (zahájení výkonu rozhodnutí k vydobytí pohledávky ve výši 804 316,50 Kč) a proti příkazu téhož úřadu ze dne 3. 5. 2002, č. j. RF/1279/02/JB (příkaz k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky, který byl předmětem rozhodování napadeného usnesení krajského soudu), z něhož vyplývá, že příkaz k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky je soudem přezkoumatelný. Ústavní soud dovedl, že je sice ústavní stížnost proti příkazu k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky nepřijatelná, protože stěžovatelka nepodala proti němu žalobu (nevyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svého práva), nejde však o žádný z případů, kdy soudní přezkum je ve smyslu ustanovení § 248 o. s. ř. nepřijatelný. Lze tedy konstatovat, že možnost soudního přezkumu příkazu k provedení výkonu rozhodnutí přikázáním pohledávky ze dne 3. 5. 2002, č. j. RF/1279/02/JB, který byl předmětem rozhodování napadeného usnesení krajského soudu ve věci správní exekuce, je dána již ústavními kautelami, vyplývajícími zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle citovaného čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod totiž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Přitom již z povahy věci je zřejmé, že provedením správní exekuce dochází k zásahu (přinejmenším) do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a to ve smyslu – podle typu exekuce - zániku vlastnického práva k určité peněžní hodnotě (přikázání pohledávky, srážka ze mzdy) či k movité nebo nemovité věci, k jejímuž prodeji může dojít. Za daných okolností proto soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen být nemůže.

Rozšířený senát v uvedeném rozsudku upozornil, že další podpůrný argumentační potenciál plyne ze srovnání exekučního řízení vedeného v civilním a v daňovém řízení.

Tutéž argumentaci lze použít i na srovnání exekučního řízení vedeného v civilním a správním řízení. Je tomu tak proto, že právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V daném případě občanský soudní řád v části šesté (§ 251 a násl.) velmi podrobně upravuje výkon rozhodnutí, přičemž z této úpravy vyplývá, že rozhodování o výkonu rozhodnutí je zásadně dvojinstanční (zejm. § 254 odst. 4 o. s. ř.), a že projednání odvolání a rozhodnutí o něm se řídí pravidly tzv. úplné apelace (viz Bureš/Drápal/Krčmář/Mazanec: Občanský soudní řád – komentář, II. díl, 6. vyd., C. H. Beck, 2003, str. 1172). Navíc, v těchto věcech o. s. ř. připouští rovněž použití dovolání, tzn. mimořádného opravného prostředku (§ 238 o. s. ř.). Zmíněnému požadavku racionality a bezrozpornosti by proto zjevně odporovalo, jestliže by byl přezkumný režim obou zmíněných typů exekučního řízení upraven procesně zásadně odlišným způsobem, jakkoliv je zároveň zřejmé, že správní žalobu nelze považovat za opravný prostředek proti správním rozhodnutím, neboť představuje nikoliv pokračování v řízení předchozím, nýbrž kvalitativně

odlišný typ řízení vedeného před jiným typem orgánu veřejné moci. K tomu je ostatně případně i připomenout, že podle ustanovení § 78 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se při výkonu rozhodnutí srážkou ze mzdy a příkázáním pohledávky přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu, takže i z toho důvodu se případné úvahy o zásadní odlišnosti obou procesních režimů jeví jako iracionální.

Nejvyšší správní soud proto, respektujíc hierarchické uspořádání vnitrostátního právního řádu, dospívá k závěru, danému argumentačním souběhem citovaných ústavních kautel a komparací se srovnatelnou úpravou v civilním řízení, vyústějícímu ve výsledek, že příkaz k provedení výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Protože kasační stížností napadené usnesení krajského soudu je založeno na právním závěru opačném, tzn. na závěru, že se v projednávané věci nejednalo o rozhodnutí zakládající, měnící, rušící či závazně určující veřejná subjektivní práva stěžovatelky ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, jedná se nutně o usnesení nezákonné, které Nejvyšší správní soud pro naplnění kasačního důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. musel zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval žalobními námitkami věcně, vycházel z toho, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a poté vydal rozhodnutí odpovídající zákonu.

Pro úplnost ještě Nejvyšší správní soud dodává, že soudní přezkum v těchto případech samozřejmě nemůže zpochybňovat souslednost a logickou provázanost jednotlivých fází správního řízení. Námitkami proti příkazu podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, proto nelze účinně brojit proti samotné pohledávce, stanovené samostatným správním rozhodnutím, a rovněž následný soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu. Soudní přezkum proto v těchto případech lze označit za do určité míry omezený a koncentruje se na případné „vybočení“ z řádné a na principu proporcionality založené správní exekuce. Jak již ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004-75, *„je-li u správního soudu napadeno rozhodnutí vydané v další fázi řízení (v řízení exekučním), pak přirozeně soud může zkoumat jen samotnou existenci titulu a vhodnost zvoleného způsobu exekuce, poměr výše pohledávky k ceně exekucí postižené věci apod., navíc za podmínky, že stížnost tvrdí například, že exekuční titul neexistuje, zvolený způsob exekuce není zákonem připuštěn, že cena postižené věci je v nepoměru k výši pohledávky atp. Soud se ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků, tedy v řízení vyměřovacím.“* Právě tento judikát dopadá na danou věc, protože stěžovatelka zásadně namítá neexistenci exekučního titulu a tvrdí, že rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy ze dne 19. 10. 1999, č. j. VS/3-5615 tímto exekučním titulem není. Stěžovatelka totiž poukazuje na to, že toto rozhodnutí pouze rozděluje obec B. s tím, že vznikají dvě obce, tedy B. a S., a ukládá jedinou povinnost, nikoliv však obci S., ale obci B., aby na obec S. převedla majetek

podle přílohy tohoto rozhodnutí. Není zde však žádná zmínka o tom, že obec S. má nějaký majetek převádět na obec B., ani povinnost obce S. zaplatit podíl na úvěrech a zadluženosti Města B. Touto argumentací se krajský soud vůbec nezabýval, ačkoliv byla uvedena již v žalobě a ani se jí zabývat nemohl, protože vycházel z odlišného právního názoru.

Krajský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. září 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

