



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci stěžovatele: **Plynostav Pardubice holding, akciová společnost**, se sídlem v Pardubicích, Sukova třída 1556, zastoupeného Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Příkop 4, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Hradci Králové**, se sídlem v Hradci Králové, Horova 17, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 2006, č. j. 31 Ca 16/2006 – 23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 2006, č. j. 31 Ca 16/2006 – 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 2006, č. j. 31 Ca 16/2006 – 23, byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti Finančního ředitelství v Hradci Králové, kterou se stěžovatel domáhal, aby bylo tomuto správnímu orgánu uložena povinnost vydat ve lhůtě 30-ti dnů rozhodnutí ve věci stěžovatelova odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu v Pardubicích ze dne 19. 11. 2003, č. j. 189959/03/248912/7666. V odůvodnění rozsudku krajský soud označil za nesporné, že na základě žaloby stěžovatele bylo zrušeno rozhodnutí o odvolání správního orgánu týkající se dodatečného vyměření daně z příjmů právnických osob. Za situace, byť je rozsudek o zrušení správního orgánu pravomocný, kdy byly podány kasační stížnosti jak stěžovatelem, tak i správním orgánem, by neměl správní orgán pokračovat v odvolacím řízení a měl by vyčkat výsledku řízení před Nejvyšším právním soudem. Toto vyčkávání podle názoru krajského soudu nenaplnuje znaky nečinnosti, jak má na mysli ustanovení § 79 s. ř. s. O nečinnost správního orgánu se může jednat pouze v případě, že neexistuje žádná skutečnost, která by bránila v řízení činit úkony a rozhodnout. Takovou skutečností je však

i běžící řízení o kasační stížnosti, jejímž podáním vyjádřil správní orgán pochybnost o zákonnosti rozsudku krajského soudu, jímž mu byla uložena povinnost znovu o odvolání stěžovatele rozhodnout. Za takové situace by nastalý stav souběhu správního a soudního řízení vedl k právní nejistotě. Nelze přehlédnout ani to, že správní orgán nemá v této fázi řízení k dispozici správní spis, neboť jej byl povinen postoupit k rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu. I z tohoto důvodu tak s. ř. s. v tomto okamžiku ani rozhodovací činnost správního orgánu nepředpokládá. Tento právní stav nemůže změnit ani skutečnost, že stěžovatel nepodal návrh na přiznání odkladného účinku.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, protože podle jeho názoru krajský soud pochybil, když pokračování řízení správnímu orgánu neuložil a nenařídil mu rozhodnout o odvolání. Krajský soud by bezesporu měl pravdu v tom, že nerozhodl-li Nejvyšší správní soud o podané kasační stížnosti, potom nemůže činit další kroky a rozhodnout o stěžovatelově odvolání, pokud by mu Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek k podané kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že správní orgán nepožádal o přiznání odkladného účinku, musí ve věci rozhodnout, jinak je nečinný. Jinak by to totiž znamenalo že bez ohledu na ustanovení § 107 s. ř. s. má podaná kasační stížnost vždy automaticky odkladný účinek. Tento názor však zřejmě vede k porušení zásady rovnosti účastníků řízení vyjádřeném v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Dále stěžovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to usnesení ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. 1 Afs 106/2004 a ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. 1 Afs 29/2005. S ohledem na uvedené důvody stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Finanční ředitelství v Hradci Králové se vyjádření ke kasační stížnosti plně odvolalo na napadený rozsudek s tím, že trvá na tom, že jeho postup ve věci odvolacího řízení není nečinností, a proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Žalobou proti nečinnosti podle ustanovení § 79 s. ř. s. se může ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Předpokladem úspěšnosti žaloby je skutečnost, že správní orgán, který je povinen vydat ve věci rozhodnutí či osvědčení, je nečinný. Řádnou činností správního orgánu pak je třeba rozumět provádění procesních úkonů předpokládaných daným procesním předpisem v přiměřené časové návaznosti.

V daném případě není pochyb o tom, že odvolací správní orgán poté, kdy jeho rozhodnutí ve věci bylo pravomocně zrušeno krajským soudem, v řízení nepokračoval s tím, že vydání nového rozhodnutí je vyloučeno dříve, než bude rozhodnuto o kasačních stížnostech, které podal proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu jak správní orgán, tak i stěžovatel.

Je proto třeba posoudit, zda podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu je překážkou dalšího správního řízení, resp., zda podání kasační stížnosti je součástí řádného postupu správního orgánu vylučujícího nové rozhodnutí ve věci.

Tato otázka již byla posouzena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/20006 - 55. V tomto usnesení je vysloven názor, že „Rozhodování soudů o žalobách proti správním rozhodnutím (§ 65 a násl. s. ř. s.) je podrobením rozhodovacích procesů ve veřejné správě soudní kontrole. Jde o zákonné naplnění ústavního práva na soudní ochranu vyjádřeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a umožňujícího každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby ten přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Soud v takovém řízení váží zákonnost postupu a rozhodnutí správního orgánu, aniž by na správní řízení instančně navazoval. Nejde o pokračování ve správním řízení; soud rozhodující ve správním soudnictví není a ani nemůže být vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem. Součástí žalobního a výjimečně i kasačního řízení může být i vlastní soudní dokazování (§ 54, § 77, § 109 s. ř. s.). Toto dokazování totiž sleduje pouze ověření skutkového stavu, z něhož vycházel, nebo měl vycházet, správní orgán. Soudní přezkum rozhodovacích procesů ve veřejné správě je tak nutno i vnímat jako ústavní projev dělby moci, jehož neoddělitelnou součástí je systém vzájemných brzd a protivah či vztahů, zde mezi mocí výkonnou a soudní, v níž jsou soudy nadány pravomocí mj. rušit autoritativně akty moci výkonné a zavazovat jednotlivé správní orgány závazně vyslovovanými názory, jimž odpovídá povinnost těchto orgánů se jimi řídit a v jejich intencích postupovat dále v řízení a při rozhodování.

Pro soudní řízení ve správním soudnictví je charakteristické, že správní orgány mají postavení žalovaného, tedy účastníka řízení. Jejich vlastní úkon (zde podání kasační stížnosti) nelze chápat jako vlastní výkon pravomoci ve správním řízení, tedy aktivní činnost orgánu směřující k rozhodnutí o právech či povinnostech jeho účastníků, nýbrž jako uplatnění procesních práv účastníka v soudním řízení vůči soudu s předpokládanými účinky, stejně jako by takový úkon učinil kterýkoliv jiný účastník řízení. To vše v ústavním rámci daném čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, tedy v prostředí rovného postavení všech účastníků řízení bez rozdílu.

Ve správním soudnictví (§ 54 odst. 5 s. ř. s.) rozsudek krajského soudu nabývá právní moci doručením a podle odst. 6 téhož ustanovení je výrok pravomocného rozsudku závazný pro všechny účastníky, osoby na řízení zúčastněné, a pro orgány veřejné moci. Podle odst. 7 téhož ustanovení se stane rozsudek vykonatelným, jakmile uplyne lhůta k plnění, kterou soud ve výroku stanovil, a není-li vyslovena povinnost k plnění, nebo není-li stanovena lhůta k plnění, jeho právní mocí. Institut právní moci není vlastní jen soudnímu řízení správnímu, ale všem dalším oblastem, kde dochází k vydávání aktů státní moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Jde o důležitou vlastnost rozhodnutí znamenající jeho nezměnitelnost (formální právní moc) a závaznost (materiální právní moc). Na jedné straně vyjadřuje vůli státu vyřešit konečně určitou věc, vedle toho pak i zákaz dále jednat o téže věci v rámci téhož procesu. Jde o významnou záruku právní jistoty nejen pro účastníky řízení a jejich práva a svobody, ale i pro celou společnost. Musí být respektováno všemi státními orgány i osobami, věc je rozřešena konečně a závazně.

Rozhodnutí je zásadně nezměnitelné, pokud proti němu není připuštěn řádný opravný prostředek, jehož podání v teorii i praxi tradičně bývá spojeno s odkladem vykonatelnosti

napadeného rozhodnutí, zpravidla do doby, než je o opravném prostředku rozhodnuto. Nezmenitelnost neznamená nedotknutelnost jakéhokoliv rozhodnutí vůbec, nicméně průlom do pravomocného rozhodnutí je možný jen výjimečně cestou mimořádného opravného prostředku.

Je tomu tak stejně ve všech soudních procesních řádech, které upravují mimořádné opravné prostředky (srovnej např. úpravu dovolání v civilním i trestním soudním řízení, v tom nadto ještě stížnost pro porušení zákona), kde lze vysledovat velmi omezené zákonné důvody, přísné procesní náležitosti, krátké lhůty pro podání, soustředění k nejvyšším soudním instancím, apod. V praxi tak bývá změněn jen nepatrný zlomek pravomocných rozhodnutí.

Nejinak je tomu i u kasační stížnosti. Ta, ač její důvody nejsou vymezeny natolik úzce, nepřestává být opravným prostředkem mimořádným, majícím všechny atributy jak „příbuzné“ prostředky v ostatních procesních řádech. Mimořádnost tohoto prostředku je zde odůvodněna zvláštní povahou správního soudnictví, kde (na rozdíl od obecného soudnictví) věc před případným předložením soudu nejprve prochází zpravidla dvěma stupni správního řízení, v němž je dostatečný prostor pro vyřešení jak skutkových, tak i právních otázek případu. Posouzení, zda správní orgány učinily v tomto směru vše zákonným způsobem, je věcí soudního přezkumu, a to v jediné soudní instanci.

V řízení podle hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního rozhoduje-li soud o žalobě rozsudkem, přichází v úvahu rozhodnutí podle § 76 nebo 78, a to zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému, vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí (přičemž v těchto případech je v dalším řízení správní orgán vázán v rozsudku vysloveným právním názorem), nebo zamítnutí žaloby. Doručením rozsudku účastníkům tento nabývá právní moci a vzhledem k tomu, že ani v případě zrušení správního rozhodnutí nestanovuje soud výrokem rozsudku nějakou povinnost a lhůtu k plnění, stává se tím obvykle i vykonatelným.

Výrazem shora popsané procesní rovnosti žalobce (fyzické nebo právnické osoby) a žalovaného (správního orgánu) je právo obou obrátit se v případě nesouhlasu s výsledky soudního přezkumu provedeného krajským soudem na Nejvyšší správní soud s kasační stížností, to však v žádném případě samo o sobě nemůže znamenat, že procesy navazující zpravidla na pravomocné rozhodnutí krajského soudu, tedy podle okolností buď výkon rozhodnutí správního orgánu (v případě zamítnutí žaloby) nebo pokračování ve správním řízení dle pokynů vyslovených v soudním rozhodnutí (v případě kasačního rozhodnutí), ustanou až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Takový účinek podání kasační stížnosti nemá a mít ani nemůže a i zde se nabízí srovnání s účinky jiných mimořádných prostředků, které nebrání (v případě dobrovolného nepodrobení se výroku pravomocného rozhodnutí a povinností z něj vyplývajícím) zahájení a provedení výkonu rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu totiž nelze ve správním soudnictví napadnout opravným prostředkem, který by byl *ex lege* spojen s odkladným účinkem. Výjimkou, zásadně potvrzující toto pravidlo, je, s ohledem na zvláštní povahu věci, úprava kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany (dříve azylu), kde zákon spojuje její podání přímo s odkladným účinkem (srovnej k tomu ustanovení § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., v platném znění).

Podání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo

do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu.

Zruší-li tedy krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát v dané věci vážil i argumentaci poukazující na stav, který může nastat vydáním nového správního rozhodnutí před rozhodnutím o kasační stížnosti.

V případě, že předmětem kasační stížnosti je zamítavé rozhodnutí krajského soudu, pak přichází v úvahu výkon správního rozhodnutí, za předpokladu, že správní rozhodnutí takovou vlastnost má. Tomu však lze čelit různými odkladnými instituty příslušných procesních předpisů (§ 73 odst. 9 daňového řádu, § 75 správního řádu č. 71/1967 Sb., § 113 správního řádu č. 500/2004 Sb.). Došlo-li by snad k výkonu správního rozhodnutí, jež by následně bylo zrušeno, zpravidla nebude vyloučena jeho restituce.

Obvyklým postupem je i podání žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelem (žalobcem) podle § 107 s. ř. s. Vlivem přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na správní rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 - 96, v němž vyslovil, že *odkladný účinek kasační stížnosti může být v kasačním řízení přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotýčné řízení před krajským soudem vedlo* (zveřejněno in. Sb. NSS č. 786/2006). Z toho lze dovodit, že i tam, kde krajský soud žalobu zamítl, lze při splnění zákonných podmínek přiznáním odkladného účinku v kasačním řízení vyloučit výkon správního rozhodnutí.

Jiná je ovšem situace, kdy by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno. V tu chvíli se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný. V daném konkrétním případě by dokonce nové rozhodnutí žalovaného znamenalo, že bude rozhodnuto o výplatě přeplatku, a že v případě následného zrušení rozhodnutí krajského soudu by rozhodování o původní žalobě zcela ztratilo smysl, neboť původní negativní rozhodnutí by pozbylo svůj obsah.

Řešením však není označení kasační stížnosti za součást řádného procesního postupu správního orgánu ve správním řízení, byť jejím podáním správní orgán zpochybňuje závazný právní názor soudu; ostatně je obtížně představitelné, že by stejný význam mohl být přiznán i kasační stížnosti podané žalobcem či osobou na řízení zúčastněnou. Vyloučeným řešením je nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není.

I zde je však možno vážit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k žádosti podávané zřejmě žalovaným - § 107 věta za středníkem. Nejvyšší správní soud, který je oprávněn tak učinit, přitom postupuje přiměřeně podle § 73 odst. 2, 4 s. ř. s. Nerozhodné je, že ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., přiznává oprávnění podat návrh pouze žalobci, neboť ustanovení § 107 je vztahuje ke každému stěžovateli, tedy i k žalovanému. Jiný závěr by také odporoval logice, že podat návrh na přiznání odkladného účinku může ten, kdo vyvolal soudní řízení svým návrhem směřujícím proti nějakému rozhodnutí, jehož výkon by mohl mít zákonem předpokládané negativní účinky.

Také správní orgán tedy může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Přiměřeným užitím § 73 odst. 2, 4 s. ř. s. v kasačním řízení je v první řadě třeba rozumět, že stěžovatel se může domáhat odkladného účinku poukazem na stejné zákonné podmínky jako žalobce. Možnost přiznání odkladného účinku je ovšem podmíněna jejich naplněním. K nim patří mezi jiným i nenahraditelná újmu, která by byla spojena s realizací napadeného rozhodnutí. Přesto, že soudní řád správní při rozhodování Nejvyššího správního soudu o odkladném účinku vyloučil z přiměřeného užití ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., bude výklad přiznání odkladného účinku kasační stížností mířit stejným směrem, ovšem ve vztahu k soudnímu rozhodnutí. Pokud bylo správní rozhodnutí krajským soudem zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, pak přiznání odkladného účinku v sobě nese pouze to, že není realizován rozsudek krajského soudu, tedy, že správní orgán není oprávněn, ani povinen v řízení pokračovat a ve věci znovu rozhodnout.

Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.

Ty, ač stanoveny shodně pro všechny stěžovatele (žalobce, osobu zúčastněnou na řízení, žalovaného), budou zjevně opřeny o jiné skutkové okolnosti podle toho, která z procesních stran je uplatní. S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě. I při relativnosti tohoto pojmu (vše lze nahradit?) budou jistě jiné účinky do právní sféry žalobce např. v případě zamítnutí žaloby a následně uskutečněného výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby oproti povinnosti správního orgánu řídit se právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí krajského soudu a vyplácet žalobci invalidní důchod, vrátit přeplatek na dani, apod.

Lze si však i zde představit případy jiné, kde respektování soudního rozhodnutí by mohlo způsobit závažné důsledky (vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku, apod.). Právě pro individuálnost každého

případu zákon nespojil (až na výše uvedenou výjimku ve věci neúspěšného žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany, u něhož by vyhoštění z území republiky do země původu po zamítnutí žaloby fakticky znemožnilo účinně se domoci poskytnutí ochrany) samo podání kasační stížnosti s odkladným účinkem, aby ve výjimečných případech mohlo být vydáno individuální soudní rozhodnutí respektující zvláštní okolnosti případu, které odůvodní jinak obvyklé vlastnosti právní moci soudního rozhodnutí, které je výsledkem provedeného přezkumu správního rozhodnutí, totiž závaznost a nezměnitelnost soudního rozhodnutí. Buďto nastanou účinky pravomocného a vykonatelného správního rozhodnutí nebo správní orgán bude řádně pokračovat v řízení zavázán důvody vyjádřenými v rozsudku soudu.“

Z důvodů citovaných z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1, 2 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

Podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. prosince 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu