

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **J. J.**, zastoupeného JUDr. Robertem Lososem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 3, 301 16 Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2011, č. j. DSH/3720/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2013, č. j. 17 A 62/2011 - 41, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

takto:

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Městský úřad Tachov, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále též „městský úřad“), shledal svým rozhodnutím ze dne 15. 2. 2011, č. j. 8359/2010-ODSH-16 žalobce vinným přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, kterých se měl dopustit tím, že dne 21. 9. 2010 ve 12:15 hodin řídil nákladní soupravu s návěsem, u níž došlo k uvolnění obou levých kol na druhé nápravě nákladního automobilu. Tato uvolněná kola ohrozila další účastníky silničního provozu a jedno z nich způsobilo škodu na protijedoucím vozidle ve výši 70 000 Kč. Podle městského úřadu tak žalobce nejen řídil technicky nezpůsobilé vozidlo, ale navíc též porušil povinnost chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní. Za tyto přestupky uložil městský úřad žalobci pokutu ve výši 8.000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců, a dále mu stanovil povinnost nahradit náklady řízení v paušální částce 1000 Kč.

[2] Žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje (dále též „krajský úřad“) změnil na základě žalobcova odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodnutí městského úřadu v části výroku tak, že právní kvalifikaci zúžil pouze na řízení vozidla, které je technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích tak závažným způsobem, že bezprostředně ohrožuje ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Krajský soud v Plzni vyhověl podané žalobě a rozhodnutí krajského úřadu zrušil. Odmítl sice označit rozhodnutí krajského úřadu za nepřezkoumatelné, ztotožnil se však s žalobním bodem poukazujícím na to, že ve věci byly zpracovány dva protichůdné znalecké posudky,

z nichž jeden označil za příčinu uvolnění kol nedbalost žalobce při jejich výměně, resp. kontrole, zatímco druhý dospěl k závěru, že z materiálů založených ve spise nelze žádný hodnověrný závěr o příčině události učinit nelze. Podle krajského soudu měl za této situace správní orgán nechat vypracovat třetí, revizní znalecký posudek. Jestliže tak neučinil, porušil tím zásadu materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu a pravidla hodnocení důkazů upravená v § 50 odst. 4 správního řádu. Zatížil tak své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

II. Návrh na dokladný účinek

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž požádal o přiznání odkladného účinku. Svůj návrh odůvodnil požadavkem právní jistoty. Poukázal na to, že pokud by odkladný účinek nebyl kasační stížnosti přiznán, byl by povinen znovu ve věci rozhodnout. Pokud by byl následně se svou kasační stížností úspěšný a Nejvyšší správní soud by zrušil rozsudek krajského soudu, došlo by k „obživení“ původního správního rozhodnutí o přestupku, takže by vedle sebe stála dvě rozhodnutí v téže věci. Správní řád ani jiný právní předpis neupravují způsob řešení takovéto situace. Nevydáním nového rozhodnutí naopak podle žalovaného ani žalobci, ani veřejnému zájmu žádná újma nehrozí.

[5] Žalobce ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedl - bez bližšího odůvodnění - že ani v případě zamítnutí návrhu na odkladný účinek vedle sebe nebudou stát dvě rozhodnutí v téže věci, tudíž nebude založen stav právní nejistoty. Proto s přiznáním odkladného účinku nesouhlasí.

III. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[6] Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. je k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třeba, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[7] Jak již dříve Nejvyšší správní soud ve své četné judikatuře konstatoval, poskytují soudy ve správním soudnictví primárně ochranu subjektivním veřejným právům a rovněž institut odkladného účinku je koncipován především jako dočasná procesní ochrana žalobce - účastníka správního řízení - před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého rozhodnutí, jsou-li pro to splněny zákonem předepsané podmínky. Situace, kdy bude možno dovozovat vznik nepoměrně větší újmy na straně žalovaného správního orgánu v důsledku rozhodnutí krajského soudu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, tak budou nepochybně představitelné na straně žalovaného správního orgánu v poněkud omezenější míře, než jak tomu bude na straně žalobce. [Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu tak např. nelze spatřovat nenahraditelnou újmu způsobenou žalovanému (dle dřívější dikce § 73 odst. 2 s. ř. s.) v tom, že mu bude krajským soudem uložena povinnost vyplatit žalobci dávku důchodového pojištění, přelepky na dani apod. (srov. usnesení ze dne 20. září 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 - 33 či usnesení ze dne 5. ledna 2005, č. j. 1 Afs 106/2004 - 49, publ. pod č. 982/2006 Sb. NSS)].

[8] Návrh stěžovatele, který je správním orgánem, na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, je třeba hodnotit ve světle názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, publikovaného pod č. 1255/2007 Sb. NSS (byť k částečně odlišné právní úpravě): „*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 nenabraditelné újmě.*“ V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řídičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

[9] Nicméně, s ohledem na zásadu rovnosti účastníků řízení před soudem nelze žalovanému správnímu orgánu upírat právo obrátit se v případě nesouhlasu s výsledky soudního přezkumu provedeného krajským soudem na Nejvyšší správní soud s kasační stížností. Podle zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 3/2006 - 49 totiž zásadně platí, že zruší-li 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 témže usnesení přitom rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poukázal i na možné negativní dopady, které mohou nastat v souvislosti s přezkumem rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno správní rozhodnutí, na základě kasační stížnosti podané žalovaným. Nejvyšší správní soud uvedl, že za situace, kdy by byl takový rozsudek krajského soudu zrušen, dostala by se věc do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem. Ten, vázán právním názorem kasačního soudu (ustanovení § 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. Nejvyšší správní soud připustil, že takový případ lze řešit přiznáním odkladného účinku podané kasační stížnosti.

[10] V reakci na citované usnesení rozšířeného senátu lze v následné judikatuře Nejvyššího správního soudu vysledovat řadu usnesení, která se přiznáním odkladného účinku na návrh správního orgánu zabývají. Jejich závěry lze shrnout následujícím způsobem.

[11] Nejvyšší správní soud zpravidla přiznává kasační stížnosti správního orgánu odkladný účinek tehdy, jestliže skutečně hrozí vznik stavu právní nejistoty - tedy vydání nového správního rozhodnutí s obsahově odlišným výrokem a následně „obživnutí“ rozhodnutí původního, zrušeného krajským či městským soudem. Tato situace nastává zejména v případě, kdy soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky a zaváže svým právním názorem správní orgán, aby v novém řízení rozhodl odlišně od rozhodnutí zrušeného. Pak by skutečně pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci. Případy, v nichž se Nejvyšší správní soud rozhodl takové nežádoucí situaci zamezit přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, představují např. usnesení ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Ads 137/2007 - 55, ze dne 9. 4. 2008 č. j. 3 Ads 29/2008 - 35, ze dne 20. 8. 2008, č. j. 3 Ads 84/2008 - 34, ze dne 28. 5. 2009 č. j. 3 Ads 49/2009 - 85, ze dne 5. 11. 2009, č. j. 5 As 69/2009 - 75 a ze dne 9. 2. 2011 č. j. 3 Ads 10/2011 - 71.

[12] Naopak odkladný účinek nepřiznává Nejvyšší správní soud na návrh správního orgánu zpravidla tehdy, jestliže důvody zrušení správního rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby - po doplnění dokazování, dání účastníkovi možnosti se vyjádřit apod. - rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci mnohem méně pravděpodobná (byť ani zde ji nelze zcela vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně). Argumentaci v tomto směru obsahují např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2009 č. j. 6 Ads 87/2009 - 49, ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3 Ads 121/2012 - 11, ze dne 3. 12. 2012 č. j. 5 As 144/2012 - 27 a ze dne 10. 1. 2013, č. j. 3 Ads 29/2008 - 35.

[13] Toto základní nastavení samozřejmě nelze uplatňovat absolutně. Nejvyšší správní soud například v minulosti přiznal odkladný účinek kasační stížnosti i v případě, kdy rozhodnutí České národní banky bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, tedy z čistě procesních důvodů. Učinil tak s přihlédnutím k tomu, že žalobkyni by na základě rozsudku krajského soudu vznikl nárok na vrácení již zaplacené pokuty, po případném vyhovění kasační stížnosti by stát musel pokutu opakovaně vymáhat, a s ohledem na finanční situaci žalobkyně nacházející se v insolvenčním řízení by velmi pravděpodobně vymáhání nebylo úspěšné (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2012 č. j. 1 Afs 67/2012-39).

[14] Pro úplnost je nutno podotknout, že poněkud stranou hlavního názorového proudu stojí usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, č. j. 8 Afs 56/2007 - 400, v němž Nejvyšší správní soud zamítl návrh Úřadu na ochranu hospodářské soutěže na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vyšel přitom z toho, že případným škodlivým následkům v podobě existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci může správní orgán předejít tím, že prodlouží lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu na dobu počítanou od právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Tuto úvahu lze však jen stěží akceptovat jako obecné pravidlo, neboť by to vedlo k systematickému obcházení zásady vyjádřené ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 3/2006-49, podle níž *„zruší-li 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.“*

[15] Smyslem provedeného shrnutí dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu není jen „vymezit hřiště“ pro rozhodování o návrzích správních orgánů na přiznání odkladného účinku v budoucnu, ale zejména položit základ pro argumentaci v tomto konkrétním případě.

[16] Je nepochybné, že kasační stížností napadené rozhodnutí patří k těm, která správní orgán nezavazují ke konkrétnímu posouzení hmotně právních otázek, odlišnému od posouzení provedeného správním orgánem v rozhodnutí, které žalobce napadl správní žalobou. Jinými slovy, nic nebrání stěžovateli v tom, aby ve věci rozhodl stejně jako dříve a shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku, jestliže revizní znalecký posudek potvrdí, že shromážděné podklady poskytují oporu pro závěr, že příčinou upadnutí kol bylo nedostatečné utažení šroubů.

[17] Zvláštností přestupkových řízení je ovšem institut zániku odpovědnosti za přestupek po uplynutí jednoho roku od jeho spáchání (viz § 20 zákona o přestupcích). To se odráží i v ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, podle něhož *„správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se v něm zjistí, že odpovědnost za přestupek zanikla.“* Právě tímto způsobem by musel žalovaný správní orgán věc uzavřít s odvoláním na § 90 odst. 4 správního řádu, pokud by v odvolacím řízení zjistil, že lhůta jednoho roku pro vydání pravomocného rozhodnutí o přestupku již uplynula. „Obživnutí“ původního rozhodnutí by pak vedlo ke vzniku svébytné

varianty situace, kdy vedle sebe existují odlišná rozhodnutí ve věci, neboť v tomto případě by jedno z nich bylo meritorní a druhé procesní povahy.

[18] Soudní řád správní nicméně na tuto problematiku pamatuje ve svém ustanovení § 41, kde je v první větě uvedeno: „*Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.*“ Nejvyšší správní soud se již zabýval otázkou, zda lze uvedené pravidlo o stavění lhůt aplikovat i na řízení o kasační stížnosti. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že po dobu řízení před Nejvyšším správním soudem lhůty vymezené v § 41 s. ř. s. neběží, a to bez ohledu na povinnost správního orgánu pokračovat po nabytí právní moci rozhodnutí krajského soudu v řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 8 Afs 29/2012 - 78). Vzhledem k citované judikatuře tedy nehrozí nebezpečí, že by v daném případě mohl vzniknout stav právní nejistoty, kdy by vedle sebe stála dvě správní rozhodnutí - rozhodnutí, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku, a usnesení, kterým bylo řízení o přestupku zastaveno pro zánik odpovědnosti za přestupek.

[19] Lze tedy shrnout, že v daném případě nelze sice zcela vyloučit, že správní orgány rozhodnou ve věci po doplnění dokazování odlišně, nejsou k tomu však zavázány právním názorem krajského soudu. Z rozsudku krajského soudu vyplývá pouze nutnost odstranění procesních vad. Riziko vzniku situace, kdy by vedle sebe stála dvě odlišná správní rozhodnutí v téže věci, není sice možno v daném případě zcela vyloučit, nicméně lze je považovat za přijatelné. Újmu hrozící žalovanému správnímu orgánu (resp. veřejnému zájmu, který tento orgán hájí) tak Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nepřesahující újmu hrozící žalobci, vůči němuž by mělo být vykonáno rozhodnutí zrušené krajským soudem. Přihlédl též ke skutečnosti, že žalobce je řidičem z povolání (srov. k tomu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2012, č. j. 9 As 6/2012 - 43 a ze dne 21. 2. 2013, č. j. 4 As 8/2013 - 19).

[20] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě stěžovatele nejsou dány podmínky uvedené v § 73 odst. 2 s. ř. s., proto návrh na přiznání odkladného účinku zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. května 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu