

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Jana Passera, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **KOPPA, v. o. s.**, se sídlem Hvězdná 491/21, Liberec, správce konkursní podstaty úpadce TEXTILANA, a. s., se sídlem Jablonecká 29, Liberec, proti žalovanému: **Finanční úřad v Liberci**, se sídlem tř. 1. máje 97, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 31. 10. 2006, č. j. 59 Ca 75/2006 - 22,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního, se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.
- II. Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí 7. senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní skutkový a procesní stav věci

1. Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 31. 10. 2006, č. j. 59 Ca 75/2006 - 22, zrušil ve výroku I. rozhodnutí Finančního úřadu v Liberci (dále jen „stěžovatel“) ze dne 4. 5. 2006, č. j. 120252/06/192913/5300 a ze dne 19. 4. 2006, č. j. 105551/06/192913/5300. Prvním z uvedených rozhodnutí byla zamítnuta reklamace žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti druhému z uvedených rozhodnutí, jímž stěžovatel rozhodl z úřední povinnosti o převedení přeplatku na dani z přidané hodnoty ve výši 2237 Kč na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků. Ve výroku II. krajský soud uložil stěžovateli povinnost nahradit účastníkovi řízení náklady řízení ve výši 2558 Kč k rukám advokáta Mgr. Martina Pinty.

2. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítal nesprávné posouzení otázky zákonnosti jeho postupu podle § 105 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty a nepřezkoumatelnost výroku o náhradě nákladů řízení. Nepřezkoumatelnost podle jeho názoru spočívá v tom, že účastník řízení v petitu žaloby pouze uvedl, že požaduje uhradit

náklady řízení spočívající v úhradě soudního poplatku ve výši 1000 Kč a náklady právního zastoupení, aniž by specifikoval, v jaké výši požaduje odměnu za zastupování, a přesto mu byla soudem přiznána. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že Mgr. Martin Pinta je společníkem účastníka řízení oprávněným za něj jednat, tedy nikoliv jeho právním zástupcem na základě plné moci. Pokud krajský soud přesto účastníkovi řízení přiznal náhradu nákladů za právní zastoupení, nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

3. Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že postup finančního orgánu podle § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění, představuje za trvání konkurzu nepřipustné započtení a vede k neodůvodněnému zvýhodnění jednoho z věřitelů, tj. státu, zastoupeného finančními orgány; vede též k porušení článku 11 odst. 1 Listiny, dle něž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Poukázal rovněž na nálezy Ústavního soudu, který se touto problematikou opakovaně zabýval a který vždy postup spočívající ve „skrytém započtení“ posoudil jako protiústavní. Napadený rozsudek krajského soudu vycházející z těchto nálezů a jimi vytvořené ustálené judikatury proto označil za zcela správný a kasační stížnost za nedůvodnou. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit účastníkovi řízení (žalobci v rámci řízení před krajským soudem) náklady právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti.

4. Sedmý senát dospěl při předběžné poradě k závěru o nutnosti věc postoupit rozšířenému senátu, neboť tato klíčová otázka přípustnosti kasační stížnosti směřující proti výroku o nákladech řízení je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně.

II.

Dosavadní judikatura k rozhodné právní otázce a důvody předložení věci rozšířenému senátu

5. K otázce, zda je přípustná námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení a zda se jí tedy může Nejvyšší správní soud zabývat, se již vyslovil druhý senát v rozsudku ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006 - 228, přičemž své závěry shrnul do této právní věty: *„Vylučuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. podání kasační stížnosti směřující proti náhradě nákladů řízení, neznámá to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti nákladům řízení přípustná.“* V odůvodnění citovaného rozsudku pak uvedl, že *„z § 104 odst. 2 s. ř. s. plyne, že nemůže být úspěšná kasační stížnost, již by byl důvodně napadán jen výrok o náhradě nákladů řízení. Znamená to vyloučení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušujícího pouze výrok rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení. Zákon zaměřil kasační přezkum jen na stěžejní rozhodovací problémy, a pokud z něho vyloučil otázku náhrady nákladů řízení, nelze připustit možnost obcházení této výluky podáním nedůvodné stížnosti ve věci samé, současně napadající i výrok o nákladech řízení. Jistě je jiná situace tam, kde kasační stížnost ve věci samé je úspěšná; v tom případě je zrušen jeho celý rozsudek (případně konkrétní věcný výrok a na něm závislý výrok o náhradě nákladů řízení) a pak ze zákona v dalším řízení krajský soud rozhoduje znovu i o náhradě nákladů řízení.“* Na citovaný rozsudek později výslovně odkázal čtvrtý senát v rozsudku ze dne 17. 6. 2008, č. j. 4 As 33/2008 - 129,

devátý senát v usnesení ze dne 30. 7. 2008, č. j. 9 Azs 16/2008 - 74, a pátý senát v rozsudku ze dne 5. 8. 2008, č. j. 5 Ans 8/2007 - 55.

6. Sedmý senát upozornil, že již dříve byl stejný právní názor vyjádřen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006 - 96, ve kterém je uvedeno, že „*kasační námitku směřující proti výroku o nákladech řízení nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat, neboť dle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je taková námitka nepřipustná. V této souvislosti zdejší soud uvádí, že systém opravných prostředků v soudním řízení, aby respektoval ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a respektoval principy materiálního právního státu, musí nalézt přiměřenou rovnováhu mezi dvěma zájmy: zájmem na spravedlnosti v každém jednotlivém případě a zájmem na efektivitě působení objektivního práva. Ryze formální důraz kladený na dosažení spravedlivého výsledku řízení (ve smyslu jeho procesní bezvadnosti) ve svých důsledcích může oslabovat právní jistotu, a tedy i efektivitu práva. Jak k tomu opakovaně uvedl Ústavní soud (viz např. nález ze dne 13. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 24, str. 222-223; obdobně též nález ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 150/03, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 31, str. 149, žádný právní řád není a nemůže být z hlediska soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z hlediska soustavy uspořádání přezkumných instancí, budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může být reálně takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoliv beze zbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivy rozhodování a právní jistoty. Podle ustanovení § 104 odst. 2. s. ř. s. je kasační námitka směřující toliko do výroku o nákladech řízení nepřipustná a za této situace tedy nemohl Nejvyšší správní soud postupovat jinak, než ji ze svého přezkumu vyloučit.*“

7. Proti posledně citovanému rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, v němž ve vztahu k ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. uvedl, že „*rozdílný názor na interpretaci běžného práva sám o sobě nemůže založit porušení práva základního (mezi mnohými viz např. nález sp. zn. III. ÚS 31/97, uveřejněný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 8, č. 66). To platí i pro výklad příslušných ustanovení procesních předpisů upravujících náklady řízení a jejich náhradu. Navíc Ústavní soud při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před obecnými soudy jednoznačně podružné, postupuje nanejvýš zdrženlivě a k zásahům do výroků o nákladech řízení se uchyluje pouze výjimečně, například když zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces extrémním způsobem nebo že bylo zasaženo i jiné základní právo (viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 259/05 ze dne 21. března 2006). Kasační stížnost je toliko mimořádným opravným prostředkem, a proto jsou jak důvody kasační stížnosti, tak i její rozsah, vázány na nejzávažnější případy nezákonností. Mezi tyto případy nepatří dle vůle zákonodárce (ani dle přesvědčení Ústavního soudu) okruh uvedený právě v ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního. Formalistické argumentaci stěžovatele, podle níž jeho stížnost nesměřuje „jen“ proti výroku o nákladech řízení, ale „také“ proti výrokům ostatním, a proto nebylo možno § 104 odst. 2 soudního řádu správního aplikovat, nelze přisvědčit. Účelu zákona, totiž nezatěžovat Nejvyšší správní soud podružným rozhodováním, by se při takovém výkladu dalo vyhnout jednoduše tím, že by kasační stížnost napadala kromě výroku o nákladech řízení i jakýkoliv výrok další. To je možné v zásadě vždy a předmětné ustanovení by takový výklad učinil prázdňým. Navíc vyloučení výroku o nákladech řízení z*

možnosti podat proti němu mimořádný opravný prostředek (v tomto případě kasační stížnost), není v českém právním řádu ojedinělé. Rovněž dovolání upravené občanským soudním řádem nelze podávat proti výroku o nákladech řízení. Vůbec námitka stěžovatele, týkající se údajné neústavnosti části ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního, je podle přesvědčení Ústavního soudu v daném případě účelová. Úprava nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 soudního řádu správního je totiž zcela jednoznačná a vylučuje dvojí interpretaci. Stěžovatel tak mohl a měl vědět, že se nejedná o další opravný prostředek a že tedy jeho kasační stížnost bude Nejvyšším správním soudem v této části odmítnuta bez meritorního projednání.“

8. Sedmý senát připomněl, že stejný právní názor vyjádřil Ústavní soud i v usnesení ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 1/04, kterým odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost v části napadající usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48, jímž byla podle § 104 odst. 2 s. ř. s. odmítnuta pro nepřipustnost kasační stížnost úspěšného žalobce směřující jen proti výroku o nákladech řízení. Zároveň Ústavní soud pro opožděnost odmítl tuto ústavní stížnost v části směřující proti výroku městského soudu o nákladech řízení.

9. Sedmý senát je toho názoru, že stížní námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení je za určitých podmínek přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat; ostatně v souladu s tímto právním názorem již také Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodl. Poukázal na rozsudek ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 34/2006 - 71, v němž Nejvyšší správní soud posoudil jako přípustnou část kasační stížnosti, která byla podána proti výroku o náhradě nákladů řízení s odůvodněním, že nepřipustná je pouze kasační stížnost směřující *jen* proti výroku o nákladech řízení. V rozsudku ze dne 29. 7. 2003, č. j. 4 Ads 19/2003 - 48, vedle toho, že soud přezkoumal napadený rozsudek věcně, dále uvedl, že „*pochybení nebylo shledáno ani ve výroku o náhradě nákladů řízení*“. Stejně tak se stížní námitkou směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení zabýval Nejvyšší správní soud věcně i v rozsudcích ze dne 25. 3. 2005, č. j. 7 As 1/2005 - 68, ze dne 7. 9. 2005, č. j. 3 Azs 390/2004 - 49, ze dne 2. 7. 2008, č. j. 3 Ads 58/2008 - 54 a ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98.

10. Sedmý senát upozornil zvláště na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, č. j. 4 Ans 1/2004 - 53, v němž sice Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost, protože byla podána pouze proti výroku o nákladech řízení, ale současně uvedl, že „*se stěžovatelem se lze ztotožnit v tom, že za stávající právní úpravy nelze ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případná nesprávná rozhodnutí krajských soudů (Městského soudu v Praze) o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též výrok o věci samé, nicméně zákonodárce v tomto ohledu přezkoumání rozhodnutí uvedených soudů vyloučil a Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než tuto zákonnou úpravu respektovat.*“ Podle sedmého senátu tak čtvrtý senát připustil možnost, že se Nejvyšší správní soud bude stížní námitkou směřující proti výroku o nákladech řízení věcně zabývat, ale pouze za předpokladu, že kasační stížností bude napaden i výrok ve věci samé. S tímto právním názorem se sedmý senát ztotožnil a dodal, že při posuzování, zda je tento předpoklad splněn, tj. zda je napaden i výrok ve věci samé, nelze vycházet pouze z toho, že kasační stížnost obsahuje i námitky směřující proti výroku ve věci samé, ale je třeba nejprve zhodnotit přípustnost takových stížních námitek. Pouze v případě, že obsahuje alespoň jednu přípustnou stížní námitku proti výroku krajského soudu ve věci

samé, je přípustná i námitka proti výroku o nákladech řízení. Je-li však kasační stížnost odmítnuta proto, že žádnou přípustnou stížní námitku proti výroku ve věci samé neobsahuje, je aplikace ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. zcela opodstatněná.

11. Tomuto právnímu názoru svědčí podle názoru sedmého senátu i jazykový výklad ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nepřipustná. Citované ustanovení přezkum výroku o nákladech řízení nevylučuje absolutně, ale pouze v případě, že kasační stížnost směřuje „jen“ proti tomuto výroku. Druhý senát ve výše citovaných rozhodnutích však slovo „jen“ zcela opomíjí přesto, že hraje při interpretaci citovaného ustanovení klíčovou roli. Věcný přezkum stížní námitky proti výroku o nákladech řízení by byl vyloučen pouze v případě, že by slovo „jen“ nebylo v citovaném ustanovení vůbec obsaženo. Účelem citovaného ustanovení podle názoru sedmého senátu není bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale umožnit jej v případě, že Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok ve věci samé. Citované ustanovení je tak aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení nebo na ty, které sice obsahují i stížní body směřující proti meritornímu výroku, ale tyto jsou nepřipustné, např. podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

12. K argumentaci Ústavního soudu v usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, sedmý senát pouze odkázal na výše uvedené důvody, které jej vedly k nesouhlasu s právním názorem druhého senátu, a zdůraznil, že přinejmenším ve vztahu k otázce přezkumu výroku o nákladech řízení nesdílí přesvědčení Ústavního soudu o zcela jednoznačné úpravě nepřipustnosti kasační stížnosti a nemožnosti dvojího výkladu § 104 s. ř. s., což ostatně nejlépe dokumentuje existence rozdílné judikatury Nejvyššího správního soudu.

13. K případnému poukazu na závaznost právního názoru vysloveného Ústavním soudem uvedl, že v daném případě Ústavní soud svůj právní názor ke sporné otázce vyjádřil v usnesení, jímž ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost. Tato forma rozhodnutí nemá podle samotného Ústavního soudu „tutéž relevanci jako nálezy“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, bod 38).

14. Sedmý senát s ohledem na jím zaujatý právní názor navrhl i procesní vyústění, tedy zodpovězení související otázky týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zdůraznil, že problematická situace nastává tehdy, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale stěžovatel důvodně napadl výrok o nákladech řízení. Pro tento případ navrhl sedmý senát řešení: zrušit pouze výrok rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti by v takovém případě měl rozhodovat Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud nevrací věc krajskému soudu k dalšímu řízení (viz ustanovení § 110 odst. 2 věta první s. ř. s.). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před krajským soudem s tím, že by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proti tomuto usnesení o nákladech řízení by byla nepřipustná podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s.

15. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout i o této otázce je podle názoru sedmého senátu dána, neboť druhý senát v již citovaném rozsudku ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006 - 228, vyslovil závěr, že *„nemůže být úspěšná kasační stížnost, jíž by byl důvodně napadán jen výrok o náhradě nákladů řízení. Znamená to vyloučení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušujícího pouze výrok rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení“*. Rovněž s tímto právním názorem sedmý senát nesouhlasil a v této souvislosti opětovně poukázal na rozsudek ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 34/2006 - 71, jímž třetí senát odmítl kasační stížnost proti výroku ve věci samé, zrušil pouze výrok o nákladech řízení a věc vrátil v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení. Jakkoli se s takovým postupem sedmý senát neztotožňuje v případě, že kasační stížnost ve věci samé byla odmítnuta (viz výše uvedená argumentace k podmínkám přípustnosti stížních námitek proti výroku o nákladech řízení), principiálně s dělitelností výroků, pokud je kasační stížnost nedůvodná ve věci samé a důvodná pouze ve vztahu k výroku o nákladech řízení, souhlasí. Základní podmínka pro zrušení rozhodnutí krajského soudu, tj. důvodnost kasační stížnosti (viz § 110 odst. 1 s. ř. s.), pak bude splněna právě pouze ve vztahu k výroku o nákladech řízení. Uvedeným způsobem ostatně již v minulosti postupoval třetí senát, který rozsudkem ze dne 2. 7. 2008, č. j. 3 Ads 58/2008 - 54, zamítl kasační stížnost směřující proti výroku městského soudu o zastavení řízení a zároveň zrušil výrok o náhradě nákladů řízení a v tomto rozsahu věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

16. Podle sedmého senátu je druhou variantou možného výroku rozsudku Nejvyššího správního soudu za situace úspěšně napadeného nezákonného výroku o nákladech řízení, možnost zrušení rozhodnutí krajského soudu jako celku. Tento postup označil sedmý senát za nesprávný zejména proto, že v takovém případě neexistuje jediná důvodná stížní námitka proti výroku ve věci samé, tj. není zde důvod pro zrušení tohoto výroku. Označil takový postup za nevhodný, neboť krajský soud by byl nucen v novém rozhodnutí pouze zopakovat argumentaci Nejvyššího správního soudu přesto, že důvody jeho původního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti obstály, a jinak by rozhodl pouze o nákladech řízení.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí

17. Rozšířený senát musel nejprve zkoumat, zda má pravomoc rozhodnout ve věci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného, v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

18. Rozšířený senát tak rozhoduje za splnění dvou podmínek:

- a) existuje rozporná judikatura, nebo se senát hodlá od stávající judikatury odchýlit;
- b) předložená sporná otázka má význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat.

19. Rozšířený senát zjistil, že ohledně možnosti přezkumu rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení za situace, kdy je kasační stížností napaden i výrok rozhodnutí o věci samé, skutečně existuje rozpor mezi sedmým senátem označenými rozhodnutími. Přitom

je nesporné, že předložená otázka má význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat, když současně s výrokem o věci samé je kasační stížností žalovaného napaden též výrok o náhradě nákladů řízení. V této souvislosti je nutno připomenout usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86 (č. 1762/2009 Sb. NSS), podle něhož *je jeho úkolem sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu je věc postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů.*

20. Rozšířený senát proto dovodil, že je dána jeho pravomoc k projednání a rozhodnutí postoupení věci.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

21. Pro posuzovaný případ jsou klíčová tato ustanovení soudního řádu správního:

§ 102 (přípustnost)

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnosti je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.

§ 104 (nepřípustnost)

- (1) *Kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního referenda je nepřípustná*
- (2) *Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná.*
- (3) *Kasační stížnost je dále nepřípustná proti rozhodnutí,*
 - a) *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,*
 - b) *jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo*
 - c) *které je podle své povahy dočasné.*
- (4) *Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

22. Z citace § 102 s. ř. s., je patrné, že základním předpokladem využití kasační stížnosti je existence rozhodnutí krajského soudu vydaného ve věci spadající do správního soudnictví a nabytí právní moci takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto v první řadě musí při přezkumu kasační stížností napadeného rozhodnutí zjišťovat, zda jde o rozhodnutí krajského soudu, které těmto předpokladům vyhovuje, tj. zda bylo vydáno ve věci správního soudnictví a zda jde o rozhodnutí, které nabylo právní moci. Splnění naposledy uvedeného požadavku předznamenává, že kasační stížnost je pokládána za

opravný prostředek mimořádný a že tedy řízení před krajským soudem ve věcech správního soudnictví je řízením jednoinstančním bez možnosti podat řádný opravný prostředek (odvolání), který je běžný v jiných procesních předpisech (např. v občanském soudním řádu). Pokud jsou výše uvedené předpoklady splněny, pak věta druhá § 102 s. ř. s. zásadně připouští kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a z tohoto principu vyjímá pouze případy, kdy zákon stanoví jinak. Zákon stanoví jinak v § 104 s. ř. s. Ten sice obsahuje výčet rozhodnutí, proti kterým není stížnost přípustná (a contrario proti rozhodnutí, které v § 104 s. ř. s. není uvedeno, lze kasační stížnost podat), avšak tento výčet nemůže postihovat širokou škálu možných výroků soudních rozhodnutí (jejich částí) vydávaných v řízení podle části třetí hlavy první dílu prvního soudního řádu správního. Testem přípustnosti kasační stížnosti z hlediska § 104 s. ř. s. musí tudíž projít každé rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností.

23. Pomineme-li nepřipustnost kasační stížnosti ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, v nichž důvodem zvolené právní úpravy o nepřipustnosti kasační stížnosti je specifikum řízení, především snaha zamezit průtahům a maření voleb s cílem minimalizovat délku řízení, pak testu přípustnosti kasační stížnosti z hledisek uvedených v § 104 odst. 2, 3, 4 s. ř. s. podléhá každé jiné pravomocné rozhodnutí krajského soudu, a to v několika na sebe navazujících (ale i vzájemně se prolínajících) rovinách. V první rovině bude důležité zjištění, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v ustanovení § 104 odst. 3 s. ř. s., tedy zda nejde o rozhodnutí proti nimž kasační stížnost obecně není přípustná. Pod písm. a) zákon stanoví, „že nepřipustnou je kasační stížnost, která směřuje proti novému rozhodnutí vydanému krajským soudem po zrušení jeho původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem“. Výjimkou jsou případy, kdy stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ta vyplývá z § 110 odst. 3 s. ř. s. a znamená povinnost krajského soudu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, respektovat v novém rozhodnutí právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušovacím rozhodnutí. Nestane-li se tak, a stěžovatel porušení této zákonné povinnosti soudem, jehož původní rozhodnutí bylo zrušeno, v kasační stížnosti důvodně namítne, je nutné kasační stížnost projednat a rozhodnout o ní za splnění všech ostatních podmínek řízení. Na další případy pamatuje § 104 odst. 3 s. ř. s. pod písmeny b) a c), kdy nelze kasační stížností napadnout procesní rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení (písm. b), nebo které je podle své povahy dočasné. V případě usnesení, jímž se toliko upravuje vedení řízení, jde v zásadě jen o rozhodnutí, u nichž zabránění možnosti podat proti nim kasační stížnost stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Jde vesměs o rozhodnutí méně významná, která nezavazují ani soud, protože je může změnit. Rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné (písm. c), jímž je např. rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žaloby, (§ 73 s. ř. s.), přezkumu Nejvyššího správního soudu nepodléhá, neboť kasační stížnost proti nim je z povahy věci nepřipustná. Z hlediska problému řešeného v tomto rozhodnutí rozšířeného senátu je nutno uvést, že nejde o případy pro posouzení věci podstatné, neboť oba typy rozhodnutí s ohledem na svůj procesní význam jen pro určité stadium řízení (pro svou dočasnost) výrok o náhradě nákladů řízení zpravidla neobsahují a s řešenou problematikou se tak míjejí.

24. V dalším kroku pak soud zjišťuje, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí o věci samé, nebo též akcesorického výroku o nákladech řízení, event. pouze (jen) právě naposledy uvedeného výroku. Nejvyšší správní soud musí rovněž ověřit, zda kasační stížnost nesměřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, což je z hlediska § 104 odst. 2 s. ř. s. rovněž nepřipustné. Projde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti, tj. zjistí-li se, že směřuje proti výroku rozhodnutí o věci samé (nejde o případ kasační stížnosti směřující jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí krajského soudu), pak se přezkum přípustnosti posunuje do další fáze (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

25. Nastupuje tedy konečné stadium, tj. zjišťování, zda je kasační stížnost přípustná a Nejvyšším správním soudem projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných. Kasační stížnost je totiž přípustná jen tehdy, je-li podána z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s.; *a contrario* neopírá-li se o takové důvody, tj. opírá-li se jen o důvody jiné, přípustná není. Jinak řečeno, jsou-li uplatněny v kasační stížnosti jak důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s., tak důvody jiné, zde neuvedené, je kasační stížnost přípustná. Nutno v této souvislosti zdůraznit, že zákonodárce se snažil velmi široce koncipovat znění § 103 s. ř. s. tak, aby umožnil stěžovatelům v co nejširším rozsahu přístup do opravného řízení, čímž je velmi zúžen okruh případů, na něž toto ustanovení dopadá. Nicméně v judikatuře Nejvyššího správního soudu je možno poukázat na některé případy, např. na rozhodnutí sp. zn. 1 Azs 23/2004, podle něhož, *byla-li krajským soudem odmítnuta žaloba pro neodstranění vad, které bránily jejímu meritornímu přezkoumání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.), a jediný důvod uplatněný stěžovatelem v kasační stížnosti spočívá v žádosti o odstranění tvrdosti zákona s ohledem na skutečnosti, jež vyšly najevo po vydání rozhodnutí správního orgánu, odůvodňující podle stěžovatele udělení azylu z humanitárních důvodů, není takový důvod podřaditelný pod žádný z důvodů vypočtených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a Nejvyšším správním soudem proto musí být taková kasační stížnost jako nepřipustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)*. Obdobně ve věci sp. zn. 6 Ads 113/2009, 7 Afs 106/2009 a 8 As 52/2006.

26. V použití příslovce jen (jehož synonymy jsou výrazy „pouze“, „toliko“) jak v odstavci druhém, tak i v odstavci čtvrtém ustanovení § 104 s. ř. s. nelze přitom hledat žádnou přímou souvztažnost, neboť v prvním případě se vztahuje k výroku rozhodnutí, resp. jeho částem (týká se rozsahu napadení) a v druhém případě k důvodům rozhodnutí (obsahu), což jsou zcela rozdílné kategorie.

27. Zákonná úprava v § 104 odst. 4 s. ř. s. považuje za nepřipustnou také kasační stížnost, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Takto opakovaně již Nejvyšší správní soud judikoval, např. ve věci sp. zn. 2 Afs 23/2003 uvedl, že: *kasační stížnost, v níž je namítáno pouze vadné označení příjemce dodatečného platebního výměru, přičemž tento výlučný důvod stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla, je nepřipustná podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud ji proto odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*

28. Neprojde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti (v naznačených rovinách), musí ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, jinak ji musí projednat a rozhodnout o ní.

29. Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, která směřuje *jen proti výroku o nákladech řízení*. Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřipustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, č. j. 4 Ans 1/2004 - 53, podle něhož „nelze za stávající právní úpravy ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případně nesprávné rozhodnutí krajských soudů o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též výrok o věci samé“). Jinak řečeno, pokud je kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. Právě situace, kdy kasační stížnost směřuje jak do výroku o věci samé, tak do výroku o nákladech řízení, působí výkladové problémy. Ty jsou způsobeny především zjištěním, že účastníci, kteří v rozhodnutí krajského soudu nejsou spokojeni pouze s výrokem o nákladech řízení, se možnosti dosáhnout kasační stížností na tento výrok, domáhají podáním kasační stížnosti směřující též do výroku o věci samé.

30. Na jedné straně zde stojí názor druhého senátu (akceptovaný některými senáty v řadě výše již připomenutých rozhodnutí), podle něhož vylučuje-li § 104 odst. 2 s. ř. s. podání kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení, neznamená to, že ve spojení s věcnou kasační stížností je námitka směřující proti výroku o nákladech řízení přípustná. Naproti tomuto zde stojí názor především třetího senátu, podle něhož je stížní námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení za určitých podmínek věcně přípustná a Nejvyšší správní soud se s ní musí vypořádat, byť by kasační stížnost do výroku o věci samé nebyla důvodnou.

31. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k názoru třetího senátu přiklání. Nevidí totiž jakýkoliv rozpor v něm zaujatého názoru se zákonnou úpravou. Ta totiž nebrání tomu, aby k takto podané kasační stížnosti napravit Nejvyšší správní soud nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení, i když kasační stížnost do výroku o věci samé nebude shledána důvodnou. Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřipustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.

32. Rozšířený senát je rovněž jako senát sedmý toho názoru, že tomuto závěru svědčí i jazykový výklad ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. Citované ustanovení přezkum výroku o nákladech řízení totiž nevylučuje absolutně, ale pouze v případě, že kasační stížnost směřuje jen proti tomuto výroku. Druhý senát ve výše citovaném rozhodnutí slovo jen opomíjí, a to i přesto, že při interpretaci cit. ustanovení jde o slovo zcela klíčové. Věcný přezkum stížní námitky proti výroku o nákladech řízení by byl vyloučen pouze v případě, že by slovo jen nebylo v cit. ustanovení vůbec obsaženo.

33. Rozšířený senát má za to, že jeho závěr není v rozporu ani s výše již citovaným názorem Ústavního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07, jímž byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná ústavní stížnost směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2006, č. j. 2 As 54/2006 - 96. Jeho smyslem bylo mimo jiné nastavit určité limity přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1, 2 Listiny, avšak neplyne z něho zákaz poskytnutí vyššího standardu soudní ochrany, jak bude ostatně rozebráno níže.

34. Právní názor zaujatý rozšířeným senátem vychází rovněž z nutnosti dodržování zásady nezatežovat Nejvyšší správní soud podružným rozhodováním, když vylučuje z přezkumu nejen kasační stížnosti, směřující toliko proti výroku o nákladech řízení, ale i ty, které sice obsahují námitky proti výroku o věci samé, avšak ty jsou z hlediska ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné. Je-li kasační stížností zahájeno řízení, ať již jsou uplatněné námitky proti výroku o věci samé důvodné či nikoliv, není zde žádného zákonného podkladu k tomu, aby nebyl přezkoumán též výrok o nákladech řízení. Možnost takového přezkumu není v rozporu ani s požadavkem nezatežovat Nejvyšší správní soud rozhodováním o bagatelních věcech, když se věci samotnou již soud zabýval. Pokud je takto zjištěna jen nesprávnost výroku o nákladech řízení, není zde zákonného důvodu takový výrok napravit.

35. Rozšířený senát v této souvislosti upozorňuje, že ve vztahu k otázce přezkumu výroku rozhodnutí o nákladech řízení ve věcech správního soudnictví se vyslovil i Ústavní soud i v jiných rozhodnutích. Zatímco však v usnesení výše již citovaném dává najevo, že samotný spor o náhradu nákladů řízení nedosahuje zpravidla takové intenzity, aby se jimi nejvyšší soudy či Ústavní soud musely zabývat, tak ve svých dalších rozhodnutích současně připouští, že rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají zásady spravedlivého procesu. Např. nálezem ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 187/06, zrušil Ústavní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2005, č. j. 6 Ca 48/2004 - 84, jen ve výroku, jímž bylo žalovanému Celnímu ředitelství Praha uloženo zaplatit stěžovatelce na náhradu nákladů řízení částku (pouze) 2000 Kč, a to k ústavní stížnosti žalobkyně (stěžovatelky), směřující toliko do nákladů řízení. Ústavní soud v odůvodnění potvrdil, že ve své rozhodovací praxi konstatoval dříve, že při posuzování problematiky nákladů řízení postupuje nanejvýš zdrženlivě, nicméně ve svých rozhodnutích současně připouští, že *rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu. Z hlediska kritérií spravedlivého procesu může otázka náhrady nákladů řízení nabýt ústavně právní dimenze např. tehdy, pokud by v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení obecně závazného předpisu ze strany obecného soudu byl obsažen prvek libovůle, svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti. Taková pochybení byla zjištěna i v nyní projednávané věci.*

36. Ve věci projednávané Ústavním soudem zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného celního ředitelství a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výrok o nákladech, jímž přiznal žalobkyni toliko náhradu ve výši soudního poplatku a nepřiznal jí náhradu za náklady řízení vynaložené na zastoupení advokátem, odůvodnil tím, že sama stěžovatelka má právnické vzdělání a vykonává činnost advokáta a měla by tudíž být schopna hájit své zájmy dostatečně kvalifikovaným způsobem sama. Toto rozhodnutí napadl žalovaný

kasační stížností směřující do výroku o věci samé, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2007, č. j. 2 Afs 57/2006 - 121, zamítnuta. V podané ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdila, že napadeným výrokem rozsudku městského soudu bylo zasaženo do jejích práv garantovaných čl. 3, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a porušeno i ustanovení § 35 odst. 2 a § 57 odst. 2 s. ř. s. Bylo jí upřeno domáhat se stanoveným postupem svého práva a napadený výrok taktéž diskriminuje v řízení ty účastníky, kteří mají právnické vzdělání a vykonávají činnost advokacie. Ústavní soud tomuto názoru stěžovatelky přisvědčil a v odůvodnění svého nálezu uvedl, že *„ústavně garantované právo na právní pomoc zahrnuje (zásadně vyjma řízení, pro něž je předepsáno obligatorní zastoupení) právo účastníka zvolit si, zda se nechá zastoupit a případně též kým. Důvody tohoto kroku nelze spatřovat jen v nedostatku příslušného právního vzdělání, jak by se podávalo z napadeného rozhodnutí, ale např. i ve vyšší míře objektivní zástupce, jeho konkrétní specializace na daný případ apod. Účastník si musí být vědom toho, že v případě neúspěchu ponese náklady řízení, a to případně i náklady právního zastoupení protistrany. Na druhou stranu mu však příslušné procesní předpisy (zde § 60 odst. 1 s. ř. s.) garantují, že jeho náklady řízení budou v případě úspěchu nahrazeny. Obecný soud svou interpretaci odvíjel od slova „důvodně“ vynaložené náklady. Ústavní soud se však domnívá, že se svou interpretací ocitl mimo meze ústavnosti. Pojem „důvodný“ v aplikovaném ustanovení nutno chápat jako určitou pojistku před hrazením nákladů nesouvisejících s řízením, před nadbytečnými či nadměrnými náklady. Vzhledem k ústavně zaručenému právu na právní pomoc nelze prostřednictvím uvedeného termínu „důvodný“ vymezovat kategorii osob, která by tak z hlediska právního zastoupení měla odlišné postavení, a tak ji de facto její právo upírat a z hlediska ostatních ji diskriminovat“.* Ústavní soud dovodil, že městský soud porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces a nepřímou zásah do jejího práva na právní pomoc. Výrok městského soudu, jímž stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení v požadovaném rozsahu označil za nezákonný a protiústavní. Z uvedeného je patrné, že Ústavní soud připouští přezkum rozhodnutí obecných soudů o nákladech řízení a že i jeho současný náhled na omezování přístupu účastníků řízení k Nejvyššímu správnímu soudu v oblasti přezkumu nákladů řízení nad zákonnou výlukou danou ustanovením § 104 odst. 2 s. ř. s. jde nad limit stanovený v jeho usnesení ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. II. ÚS 264/07.

37. Protože se rozšířený senát ztotožnil s právním názorem předkládajícího senátu ve vztahu v otázce základní, musel ještě zodpovědět i související otázku, týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro procesní situaci, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale důvodná je do výroku o nákladech řízení. V takovém případě je podle jeho názoru nutné zrušit pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz ustanovení § 110 odst. 2 věta první s. ř. s. *a contrario*). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před ním, přičemž by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát též souhlasí se sedmým senátem v tom, že kasační stížnost proti tomuto usnesení krajského soudu o nákladech řízení by byla nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. (směřovala by totiž jen proti výroku o nákladech řízení).

V.

Další postup ve věci

38. Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací sedmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. června 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu