

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: a) F. P. – L., b) M. P. – L., c) J. P. – L., všichni zastoupeni JUDr. Bc. Patrikem Matyáškem, Ph.D., advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2011, č. j. KUOK 43413/2011, sp. zn. KÚOK 22492/2011/OSL-P/7430, v řízení o kasační stížnosti všech žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 167/2011 - 79,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Přerova rozhodl o žádosti žalobců o finanční náhradu podle § 5 a § 12 dekretu presidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa (dále jen „dekret č. 12/1945 Sb.“) tak, že podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), věc odložil.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil výrokovou část usnesení o odložení věci správního orgánu prvního stupně tak, že za slova „podle ust. § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu“ doplnil text „z důvodu, že bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán,“. Podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu pak žalovaný usnesení o odložení věci správního orgánu prvního stupně ve zbytku potvrdil.

[3] V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že jak § 5 odst. 3, tak § 12 citovaného dekretu nezakládá ve věci pravomoc, a tedy ani věcnou příslušnost žádného orgánu, pouze

zmocňuje vládu k vydání nařízení řešícího otázku dluhů a nároků, váznoucích na konfiskovaných majetcích, aniž jakkoli naznačuje, jakým způsobem má být tato otázka vyřešena. Dekret tuto otázku ponechal na vládním nařízení, z čehož samotného již vyplývá, že dokud nebude vydáno vládní nařízení stanovící způsob vyřešení předmětných dluhů a nároků, nemůže k jejich vyřešení věcně příslušný správní orgán ani existovat. Proto bylo namístě věc odložit podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Ten rozsudkem ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 As 80/2012 - 25, uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] V dalším řízení krajský soud nyní napadeným a v záhlaví označeným rozsudkem žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[7] Rozsudek krajského soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 167/2011 - 79, byl zástupci stěžovatelů doručen do datové schránky dne 24. 10. 2013. Proti němu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) dne 6. 11. 2013, tedy v zákonné dvoutýdenní lhůtě prostřednictvím svého zástupce neodůvodněnou kasační stížnost. Uvedli toliko důvody, pro něž ji považují (přes údajné nesprávné poučení soudu o nepřípustnosti) za přípustnou. Při podání kasační stížnosti ani nezaplatili soudní poplatek. Byli proto usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 4 As 146/2013 - 11 vyzváni, aby soudní poplatek zaplatili ve lhůtě jednoho týdne a kasační stížnost doplnili o chybějící důvody. Soudní poplatek nebyl uhrazen ani ve lhůtě stanovené ve výzvě soudu. Proto soud usnesením ze dne 19. 11. 2013, č. j. 4 As 146/2013 - 17, podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve spojení s § 47 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), řízení o této kasační stížnosti zastavil, aniž vyčkával, zda bude kasační stížnost odůvodněna.

[8] Následně Nejvyšší správní soud dne 21. 11. 2013 obdržel v elektronické formě opětovnou kasační stížnost, podepsanou elektronicky, podanou prostřednictvím právního zástupce, směřující proti témuž shora uvedenému rozsudku krajského soudu. Tu stěžovatelé neodůvodnili jinak, než že v ní znovu zmínili toliko stejné důvody svědčící pro její přípustnost a včasné podání. Deklarovali zároveň, že kasační námitky uvedou dodatečně.

[9] K včasnosti kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že v rozsudku krajského soudu je obsaženo nesprávné poučení, podle něhož účastníci nemají právo podat kasační stížnost, vyjma námitky, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Mínili, že ve skutečnosti však mají právo podat kasační stížnost také z jiných důvodů, neboť v dané věci doposud kasační stížnost nepodávali, takže kdyby tak nemohli učinit, byli by nepřipustně zkráceni na právu projednat své stížnostní námitky před Nejvyšším správním soudem. Ten je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které v téže věci

dosud nebyly vyřešeny [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu, která krátí účastníky na právu podat novou kasační stížnost, má za cíl zabránit tomu, aby Nejvyšší správní soud řešil stejnou věc dvakrát a dvakrát se v ní vyslovoval závazným právním názorem. V předmětné věci však tomu bránit netřeba, neboť půjde o stížnostní body, které Nejvyšší správní soud dosud věcně neposuzoval.

[10] Dále stěžovatelé uvedli, že za procesní situace, kdy se jim dostalo od soudu nesprávného poučení o opravných prostředcích, přičemž soudní řád správní opomenul takovou situaci upravit, lze za účelem vyplnění mezery v zákoně ve prospěch ochrany práv účastníků řízení analogicky použít ustanovení jiného procesního předpisu, jenž v obdobné situaci výslovně upravuje speciální lhůtu k podání opravného prostředku. V českém právním řádu existují tři právní normy, které situaci absentujícího či nesprávného poučení o opravných prostředcích rovněž výslovně upravují se zakotvením speciální lhůty. Jde o úpravu odvolání a dovolání v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), a odvolání dle správního řádu.

[11] Podle § 204 odst. 2 o. s. ř. je odvolání podáno včas také tehdy, jestliže bylo podáno po uplynutí patnáctidenní lhůty proto, že se odvolatel řídil nesprávným poučením soudu o odvolání. Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o odvolání, o lhůtě k odvolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že odvolání není přípustné, lze podat odvolání do 3 měsíců od doručení. Podle § 240 odst. 3 občanského soudního řádu je lhůta zachována také tehdy, jestliže dovolání bylo podáno po uplynutí dvouměsíční lhůty proto, že se dovolatel řídil nesprávným poučením soudu o dovolání. Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o dovolání, o lhůtě k dovolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že dovolání není přípustné, lze podat dovolání do 3 měsíců od doručení. Podle § 83 odst. 2 správního řádu, v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

[12] Vzhledem k charakteru kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí soudu se podle stěžovatelů jako nejvhodnější jeví analogická aplikace § 240 odst. 2 o. s. ř., který upravuje speciální lhůtu svým charakterem obdobného mimořádného prostředku v občanském soudním řízení, tedy dovolání. Nelze však ani odhlédnout od ostatních procesních předpisů, které procesní situaci absentujícího či nesprávného poučení o opravných prostředcích rovněž výslovně upravují, a všechny pro tyto případy stanovují speciální lhůtu tří měsíců, resp. 90 dnů od doručení či oznámení rozhodnutí, z čehož je zřetelně patrna vůle zákonodárce poskytnout nesprávně poučeným účastníkům soudních i správních řízení speciální lhůtu v délce přibližně tří měsíců.

[13] Stěžovatelé tedy nevidí rozumný důvod, proč by za obdobné procesní situace neměli mít možnost využití stejného dobrodiní zákona, tedy při nesprávném poučení podat kasační stížnost ve lhůtě tří měsíců od doručení napadeného rozhodnutí.

[14] Rozhodující senát Nejvyššího správního soudu reagoval na tuto druhou kasační stížnost shodně jako v předešlém případě, tedy usnesením ze dne 12. 11. 2013, č. j. 4 As 146/2013 - 11, stěžovatele vyzval, aby soudní poplatek zaplatili ve lhůtě jednoho týdne a

kasační stížnost doplnili o chybějící důvody. Soudní poplatek byl ve lhůtě stanovené ve výzvě soudu uhrazen a kasační stížnost doplněna o důvody.

[15] K zaslané kasační stížnosti se posléze vyjádřil k výzvě soudu i žalovaný. Poukázal na to, že jde o stížnost pozdě podanou, v podstatě druhou v téže věci (napadající stejný rozsudek krajského soudu), když o první kasační stížnosti Nejvyšší správní soud pro nezaplacení soudního poplatku stěžovateli jednat nemohl a řízení o ní zastavil. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelé jsou po celou dobu řízení zastoupeni advokátem, tedy osobou ze svého stavovského postavení povinně znalou právních předpisů. Požadovat určení delší lhůty pro podání kasační stížnosti v důsledku údajně nesprávného poučení v rozsudku krajského soudu je nepodložené a účelové a mělo by sloužit dle žalovaného jen k nápravě nastalého a již nezvratného procesního pochybení spočívajícího v nezaplacení soudního poplatku.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[16] Při projednávání nynější věci čtvrtý senát shledal, že otázku prodloužení lhůty pro podání kasační stížnosti z důvodu nesprávného či chybějícího poučení o přípustnosti a lhůtě k jejímu podání soudní řád správní neřeší. Jde o mezeru, kterou zákonodárce ve skutečnosti nezamýšlel a která by neexistovala při jeho důslednosti. Nic totiž nenavádí tomu, že zákon prodlouženou lhůtu pro podání kasační stížnosti při vadném poučení neupravil záměrně. Čtvrtý senát se tedy snažil o analogické použití ustanovení o opravných prostředcích obsažených v občanském soudním řádu (odvolání, dovolání) a správním řádu (odvolání). Zjistil, že ve zkoumané otázce již existuje judikatura Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 21. 7. 2005, č. j. 1 As 25/2005 - 73, či rozsudek ze dne 21. 11. 2008, č. j. 4 As 36/2008 - 59). Měl za to, že závěry vyslovené v uvedené judikatuře nelze v této věci aplikovat, poněvadž se nemohl ztotožnit se způsobem, jakým dosavadní judikatura tuto mezeru v zákoně vyplnila. Vzhledem k tomu, že čtvrtý senát dospěl k odlišným závěrům, postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení a rozhodnutí sporné právní otázky.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-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] V usnesení, kterým čtvrtý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka, *jaká je délka lhůty pro podání kasační stížnosti v případech chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o opravném prostředku uvedeného v písemném vyhotovení rozhodnutí krajského soudu.*

[19] Rozšířený senát posoudil obsah (údajně nesprávného) poučení o kasační stížnosti v písemném vyhotovení rozsudku krajského soudu v nyní projednávané věci. Soudní řád správní nemá vlastní úpravu formálních a obsahových náležitostí poučení v rozsudku (srovnej § 54). Proto je nutno přiměřeně použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu. Z § 157 odst. 1 o. s. ř. vyplývá, že mezi náležitosti rozsudku patří též poučení o tom, zda je opravný prostředek přípustný, a o lhůtě a místě podání. Tento zákonný půdorys rozšířený senát konfrontoval s procesním stavem posuzovaného případu.

[20] V prvním rozsudku ve věci, tedy v rozsudku krajského soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41, byli stěžovatelé poučení krajským soudem tak, že *„[p]roti tomuto rozsudku je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.“*. Uvedený rozsudek Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 As 80/2012 - 25, ke kasační stížnosti zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. V písemném vyhotovení tohoto rozsudku uvedl „sporné“ poučení: *„Proti tomuto rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.“*

[21] Ohledně prvního poučení o opravném prostředku rozšířený senát konstatuje, že toto poučení výše uvedeným zákonným požadavkům zcela dostalo. Pokud by bylo poučení uvedené v později vydaném, nyní kasační stížností napadeném rozsudku, posuzováno izolovaně – bez kontextu celého řízení – mohlo by se jevit poučením nesprávným a neúplným. Kontext a zasazení do průběhu řízení před správními soudy však existuje a rozšířený senát věc zhodnotil právě jeho prostřednictvím.

[22] Stěžovatelé byli v dané věci zastoupeni stále týmž advokátem, a to již v řízení před krajským soudem v době, kdy krajský soud ve věci rozhodoval poprvé, tedy rozsudkem ze dne 27. 9. 2012, č. j. 22 A 167/2011 - 41. Dostalo se jim tehdy poučení o lhůtě, ve které mají kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu podat. V nyní napadeném rozsudku sice soud stěžovatele poučil, že proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné, ovšem s výjimkou situace, kdy by bylo kasační stížností namítáno nedodržení závazného právního názoru nejvyšší instance ze strany krajského soudu. Krajský soud dále v poučení uvedl dvoutýdenní lhůtu a místo, kam takový prostředek nápravy podat.

[23] Nelze se domnívat, že by byli stěžovatelé takovým poučením poškozeni na svých procesních právech. Poučení se pouze vymezilo vůči možnosti podat kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato situace reálně nastat mohla a právě na ni by předmětná část poučení dopadala. Jako pojistka pro stěžovatele, v jejichž věci by se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, pak slouží část věty za středníkem citovaného ustanovení (*„to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“*); i tato situace mohla v daném případě teoreticky nastat, její uvedení v poučení tak bylo namístě.

[24] Stěžovatelé však mohli v daném případě podat kasační stížnost i z ostatních důvodů uvedených v soudním řádu správním. Z obsahů příslušných rozhodnutí a z průběhu řízení totiž vyplývá, že se v nyní posuzované věci nejednalo o otázky, které by Nejvyšší správní soud dříve (tzv. „v prvním kole“) řešil nebo o nich závazně rozhodoval; bylo tedy jasné, že vznesené námitky nespádají do kategorie vymezené tím, že „se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Kasační stížnost obsahující námitky, které stěžovatelé neuplatnili v dřívější kasační stížnosti, by tak byla zcela jistě přípustná. Složitost těchto právních otázek je rovněž důvodem, proč v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem platí tzv. advokátní primus, tedy povinné zastoupené účastníka advokátem.

[25] Vzhledem k výše uvedeným závěrům rozšířený senát nepřítakal názoru předkládajícího senátu, že poučení, kterého se dostalo stěžovatelům, bylo nesprávné, neúplné nebo že by zcela chybělo. Procesní stav zakládající pravomoc rozšířeného senátu totiž neodpovídá obsahu spisu a rozsudku krajského soudu a neumožňuje odpovědět na položenou otázku, resp. vyhovět navrhované změně judikatury. Rozšířený senát nepochyboval, že poučení v podobě, v jaké bylo stěžovatelům dáno, ob stojí.

IV. Shrnutí a závěr

[26] Ani rozšířený senát nemůže rozhodovat o předkládaných sporných otázkách, a tak sjednocovat judikaturu „z úřední povinnosti“ bez toho, že by byly dány zákonné podmínky pro jeho rozhodování. Již v minulosti ostatně sám rozšířený senát vyslovil, že *neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů* (srovnej usnesení ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 – 86). Na tomto závěru není důvod ničeho měnit. Tříčlenný senát je povinen postoupit věc rozšířenému senátu, jestliže při svém rozhodování dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl již vyjádřen v jiném předchozím rozhodnutí soudu. Nezbytným předpokladem pro takový postup je ovšem jasná skutková a právní (zde procesní) situace. Existenci tohoto předpokladu posuzuje rozšířený senát primárně a zcela samostatně. Jestliže skutková i právní východiska předkládajícího senátu v dané věci nebyla rozšířeným senátem akceptována, nemohl rozšířený senát o své vůli odpovědět na položenou spornou právní otázku, přestože byl formálně aktivován postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se tedy vrací čtvrtému senátu bez věcného rozhodnutí ve věci k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 9. prosince 2014

JUDr. Josef Baxa

pokračování

4 As 154/2013 - 38

předseda rozšířeného
senátu