

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem se sídlem Třebíč, Bráfova třída 52, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3/5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2014, č. j. 22 A 52/2013 - 58, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se** odkladný účinek **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 17. 10. 2014, č. j. 22 A 52/2013 - 58, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 7. 6. 2013, č. j. JMK 62420/2013, sp. zn. S-JMK 62420/2013/OD/ Ša, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 15. 4. 2013, sp. zn. SMUZ N 6847/2012 Hoch a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným tím, že dne 12. 7. 2012 v 5:35 hod. v obci Znojmo - Oblekovice se jako řidič osobního motorového vozidla Škoda Octavia, reg. zn. X, po pozitivní dechové zkoušce odmítl přes výzvu podrobit lékařskému vyšetření, zda při řízení vozidla nebyl ovlivněn alkoholem. Tím se žalobce dopustil porušení ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a spáchal přestupek dle ust. § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, kdy se přes výzvu podle § 5 odst. 1 písm. f) a g) zákona o silničním provozu odmítl podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta v částce 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Krajský soud se při přezkoumání napadeného rozhodnutí zabýval procesním postupem správního orgánu a dospěl k závěru, že správní řízení vykazuje vady, jež činí překážku rozhodnutí ve věci samé po stránce hmotně právní. V daném případě došlo dle krajského soudu k pochybení v postupu správních orgánů při plnění povinnosti seznámit

účastníky řízení před vydáním rozhodnutí ve věci s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z citovaného ustanovení správního řádu dle názoru krajského soudu vyplývá povinnost správního orgánu dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to před vydáním rozhodnutí ve věci v okamžiku, kdy je ukončeno obstarávání podkladů rozhodnutí. Dle stávající judikatury není dle krajského soudu tato povinnost splněna tím, že v oznámení o zahájení správního řízení sdělí správní orgán účastníkům řízení, že *„účastníci jsou oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, že mají účastníci právo vyjádřit v řízení své stanovisko a před vydáním rozhodnutí se mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popř. navrhnout jejich doplnění“*. V projednávané věci se podle názoru krajského soudu nedostaly žalobci informace o tom, že správní orgán již ukončil obstarávání podkladů rozhodnutí a že je možné se k těmto vyjádřit. Žalobce tak nemohl předvídat, že veškeré podklady pro vydání rozhodnutí byly provedeny a že po výsledku svědků - policistů bude ve věci rozhodnuto, a to navíc za situace, kdy od sepisu protokolu o výsledku svědků ze dne 29. 10. 2012 byl do vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (15. 4. 2013) větší časový odstup. Protože si tedy žalobce sám nemohl učinit relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů pro rozhodnutí ukončeno, bylo nezbytným předpokladem realizace uvedeného procesního práva žalobce, aby mu správní orgán sdělil, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí již bylo nebo k určitému okamžiku bude ukončeno.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že má za to, že krajský soud pochybil, jestliže rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí pro údajnou vadu, a to mimo rámec žalobních námitek, přičemž tato tvrzená vada ani nemohla bránit v přezkoumání žalobních bodů, které směřovaly do právní kvalifikace skutkového stavu, o kterém nebylo mezi žalobcem a stěžovatelem sporu. Současně požádal též o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. K tomuto návrhu uvedl, že v případě, že by správní orgány vedly ve věci na základě rozsudku krajského soudu další řízení, vydaly nové rozhodnutí a Nejvyšší správní soud následně rozhodl tak, že by kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil, existovala by dvě protichůdná správní rozhodnutí v téže věci. Stav, kdy by vedle sebe existovala v jedné věci dvě rozhodnutí, která by formálně byla schopna vyvolat právní účinky, je podle jeho názoru zásahem do principu *ne bis in idem* a *res iudicata*, jenž by nebylo možno napravit prostředky správního práva procesního. V této skutečnosti vidí stěžovatel hrozbu nenahraditelné újmy, protože by byl vytvořen stav bránící řádnému a efektivnímu výkonu jeho pravomoci. Existovala by dvě protikladná rozhodnutí bez možnosti nápravy tohoto stavu a nebylo by zřejmé, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že vzhledem k tomu, že krajský soud zrušil správní rozhodnutí pro vady řízení a nikoli z důvodu vadného hmotně právního posouzení věci, nelze bez dalšího tvrdit, že by nové rozhodnutí ve věci mělo být odlišné od rozhodnutí zrušeného. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by mělo být mimořádné, nicméně stěžovatel jako důvod uvádí situaci, která nastává pokaždé, když správní soud zruší napadené rozhodnutí. Vzhledem k uvedenému má žalobce za to, že nejsou dány podmínky pro vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhuje, aby byl tento návrh stěžovatele zamítnut.

Podle ust. § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kasační stížnost nemá odkladný účinek. Zdejší soud jej ovšem může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž za tím účelem přiměřeně užije § 73

pokračování

odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, 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 současně přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Návrh stěžovatele, který je správním orgánem, 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, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na adrese www.nssoud.cz), jakkoli se týká ještě předcházející právní úpravy odkladného účinku: „*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.*“ V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, resp. udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

Nejvyšší správní soud stejně jako např. v usnesení ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 - 49, upozorňuje, že institut odkladného účinku je primárně spjat s žalobou jakožto nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejnoprávního působení. Odkladný účinek přiznávaný žalobě má proto ochránit tohoto adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše nasvědčuje tomu, že poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu se vyjadřuje zájem na efektivitě působení objektivního práva a jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Z tohoto hlediska je nutno nazírat i na otázku odkladného účinku kasační stížnosti.

Výše uvedené plně koresponduje se zákonnou úpravou možností přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. za přiměřeného použití ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., které umožňuje přiznat odkladný účinek na návrh žalobce. Z textu posledně uvedeného ustanovení, konkrétně ze slovního spojení „*na návrh žalobce*“, je možno usuzovat, že odkladný účinek bude zpravidla přiznáván na návrh osoby, která se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv v postavení žalobce proti správnímu orgánu v postavení žalovaného. Přiznání odkladného účinku na návrh stěžovatele, který je jako správní orgán v postavení žalovaného, bude tedy připadat v úvahu pouze ve výjimečných případech.

Dále je nutno podotknout, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí soudů. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocným rozhodnutím krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví a vyloučit právní moc rozhodnutí krajských soudů. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsál slovy o nepoměrně větší újmě.

Podrobný rozbor judikatury, která se zabývá otázkou přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na návrh správního orgánu, provedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 - 20. Konstatoval zde, že 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 „obživení“ 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.

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, poskytnutí účastníkovi možnosti se vyjádřit apod. – případně rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci méně pravděpodobná (byť ani zde ji nelze vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně). Přes uvedené zobecňující závěry však ani podle citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 - 20, nelze tato základní pravidla uplatňovat absolutně. V konkrétních případech totiž mohou skutkové a právní okolnosti vést Nejvyšší správní soud k odlišným závěrům o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či nikoliv.

Nejvyšší správní soud na základě uvedeného konstatuje, že v souzeném případě nehrozí stěžovateli nepoměrně větší újma, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. V daném případě krajský soud dospěl k závěru, že správní orgán zatížil řízení vadou, neboť měl žalobce vyrozumět o tom, že již ukončil obstarávání podkladů pro vydání rozhodnutí a že se může k těmto vyjádřit. Ve svém zrušujícím rozhodnutí krajský soud nezavázal stěžovatele právním názorem, jak konkrétně má ve věci rozhodnout. Rozsudek krajského soudu ve své podstatě nenastolil žádnou spornou hmotněprávní otázku, jejíž hypoteticky nesprávné řešení by mohlo znamenat újmu spočívající v existenci dvou protichůdných rozhodnutí. Z této skutečnosti vyplývá pro stěžovatele jediný důsledek – rozhodnout znovu s tím, že žalobce vyrozumí o tom, že se může vyjádřit k shromážděným podkladům. Ani po případném zrušení rozsudku krajského soudu v řízení o kasační stížnosti a po případném „obživení“ původního rozhodnutí stěžovatele tak nelze bez dalšího *a priori* předpokládat, že dojde ke konkurenci protichůdných rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v daném případě nejsou podmínky ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. naplněny.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že otázky „I. Je dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rozsudku krajského (městského) soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí žalovaného, pouze potenciální možnost obživení zrušeného správního rozhodnutí žalovaného v důsledku

pokračování

zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu? II. Je při posuzování výše uvedené otázky relevantní, zda ke zrušení správního rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotné právní otázky či z procesních důvodů?“ jsou v současné době předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. S ohledem na povahu institutu odkladného účinku by však přerušení řízení do doby rozhodnutí rozšířeného senátu v uvedené věci jen zvýšilo stav nejistoty účastníků a především by mělo za následek nepřiměřené prodloužení řízení ve věci samé, což je v rozporu se smyslem a účelem řízení před soudem. Navíc se soud domnívá, že rozhoduje o posuzovaném návrhu v souladu s právním názorem vyjádřeným v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 - 20 (viz výše), který bude předmětem posuzování v rozšířeném senátě.

Z důvodů uvedených výše proto Nejvyšší správní soud podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 7. ledna 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu