

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P. M.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Třebíč**, se sídlem Karlovo náměstí 55, Třebíč, zastoupený JUDr. Marií Veselou, advokátkou se sídlem Bráfova tř. 16/2, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2016, č. j. 30 A 58/2015 – 33, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, vydaného v řízení žalobě proti nečinnosti správního orgánu, jehož výrokem I. bylo stěžovateli přikázáno „*vydat ve lhůtě 45 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí ve věci samé, v řízení pokračujícím po podání odporu žalobce proti příkazu o uložení pokuty ze dne 23. 12. 2014, č. j. OSČ-504,522/2014-5/Tu, vydaného žalovaným, ledaže by ani po řádné výzvě žalovaného nebyly odstraněny vady podaného odporu*“. Výrokem II. napadeného rozsudku bylo stěžovateli uloženo zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, což odůvodnil tím, že v případě jeho nepřiznání bude nucen pokračovat ve správním řízení, které pravděpodobně bude muset zastavit, což by znamenalo nevratný stav. Jak totiž v kasační stížnosti uvedl, nabyt dle jeho názoru dne 20. 1. 2015 právní moci příkaz ze dne 23. 12. 2014, č. j. OSČ-504,522/2014-4/Tu, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci byla tímto příkazem uložena pokuta ve výši 2000 Kč. Jak také vyplynulo ze správního spisu, dne 7. 1. 2015 byla stěžovateli doručena e-mailová zpráva, v jejímž rámci podal žalobce proti příkazu odpor.

Toto podání nebylo opatřeno „*důvěryhodným elektronickým podpisem*“ a jeho přílohou byla listina, která měla osvědčovat udělení plné moci žalobcem ve prospěch zmocněnce Ing. M. J.; listina neobsahovala podpis zmocnitele ani zmocněnce. Uvedené podání bylo následně v zákonem stanovené lhůtě doplněno podáním stejného obsahu, včetně stejné přílohy, elektronicky podepsaným s certifikátem podporovaným podatelnou stěžovatele. Stěžovatel zaslal přímo žalobci dne 13. 1. 2015 listinu nadepsanou jako Výzva k doplnění plné moci, v jejímž rámci byl žalobce vyzván „*k doplnění řádně originál podepsané plné moci pro zastupování*“, a to vzhledem k tomu, že nebyla doložena řádná plná moc. Stěžovatel dále listinou ze dne 29. 1. 2015 vyrozuměl žalobce, že Ing. M. J. nedoložil řádnou plnou moc pro zastupování a tato nebyla doložena ani žalobcem. Stěžovatel proto neakceptoval odpor podaný Ing. M. J. a podle názoru stěžovatele příkaz nabyl dne 20. 1. 2015 právní moci. Žalobce dne 20. 3. 2015 podal k nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti stěžovatele, přičemž Krajský úřad Kraje Vysočina přípisem ze dne 13. 4. 2015 žalobci sdělil, že nadřízený správní orgán neshledal žádný důvod k provedení opatření proti nečinnosti, příp. k jinému úkonu, který by směřoval k nápravě postupu správního orgánu prvního stupně v předmětné věci.

Návrh na přiznání odkladného účinku stěžovatel blíže odůvodnil tak, že v případě zrušení rozsudku krajského soudu na základě podané kasační stížnosti by došlo k existenci dvou opačných správních rozhodnutí v dané věci: již zmíněného příkazu ze dne 23. 12. 2014 a předpokládaného rozhodnutí o zastavení v řízení, které by bylo důsledkem povinnosti postupovat v řízení dále, která byla stěžovateli uložena krajským soudem. Takový stav považuje stěžovatel za nežádoucí.

Stěžovatel se nadto nemůže ztotožnit s právním názorem krajského soudu a nerad by mu bez dalšího přizpůsoboval svou správní praxi. Takový postup by totiž měl za následek rozkolísání správní praxe a výkladu některých ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád jakož i ohrožení principu předvídatelnosti rozhodování ve veřejné správě a sjednocování výkladu právních předpisů Nejvyšším správním soudem. V tomto smyslu se tedy stěžovatel obává vzniku závažné újmy, pakliže by kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek. Správní orgán totiž chrání určitý veřejný zájem, jehož vážné narušení může rovněž představovat vážnou újmu.

Nad rámec uvedených argumentů stěžovatel dodal, že o spáchání žalobci vytýkaného přestupku není pochyb. Navíc podání žaloby v dané věci bylo účelové, když je známo, že údajný zmocněnec žalobce ve správním řízení postupuje obstrukčním způsobem pravidelně. I soudům musí být z jejich činnosti známo, že zmocněnec žalobce, Ing. J., stejně jako právní zástupce žalobce v řízení před správními soudy, opakovaně postupují čistě účelově s procesní strategií zmařit pravomocné ukončení přestupkového řízení; jejich postup představuje zneužití práva.

Žalobce ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedl, že vyhovění návrhu stěžovatele by jej krátilo na právu dále disponovat se svými finančními prostředky, které musel uhradit žalovanému jako pokutu, neboť jinak by se vystavoval nebezpečí, že stěžovatel se bude dané částky domáhat exekučně. K námitkám o účelovém postupu žalobce dodal, že mu není zřejmé, jakým způsobem může ovlivnit to, aby stěžovatel postupoval nezákonně, či jak jej svou procesní strategií může přimět

pokračování

k pasivitě. Stěžovatele totiž žalobce může svými podáními přimět pouze k aktivitě a obstrukce činí ten, kdo brání vydání rozhodnutí, tedy stěžovatel.

Nejvyšší správní soud věc posoudil následujícím způsobem:

Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Jde o institut výjimečný, jehož účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 - 115, dostupné na www.nssoud.cz).

Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odeprít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

Institutem odkladného účinku má být docíleno, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v § 73 odst. 2 s. ř. s., je nutno „zmrazit“ stav věcí v době před vydáním napadeného rozhodnutí, protože pokud by toto rozhodnutí mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, bylo by nemožné nebo neúměrně obtížné vrátit stav věcí do podoby existující před tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím. Proto je nutné v těchto situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími.

Jak již bylo uvedeno, stejně jako žaloba nemá ani kasační stížnost odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.); Nejvyšší správní soud jej však může za přiměřeného použití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. na návrh stěžovatele přiznat. Použitím pojmu „přiměřeně“ umožnil zákonodárce Nejvyššímu správnímu soudu vycházet relativně volně ze znění předmětného ustanovení. Vhodnost či přiměřenost jeho použití přikazuje soudu cítit spíše jeho smysl než přesné znění. Na druhé straně tato volnost nemá a nesmí vést soud k účelovosti v nakládání s těmito ustanoveními.

Při použití § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, je třeba vycházet z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Ve smyslu shora uvedených závěrů dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publikovaném pod č. 3270/2015 Sb. NSS, k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, *„kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem“*. Zároveň ve výroku I. tohoto usnesení rozšířený senát konstatoval, že *„[h]rozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“*; je tomu tak proto, že tato *„[o]btížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. [...] Považovala – li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsánému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.“*.

V tomto smyslu tedy není možné bez dalšího přisvědčit základnímu argumentu stěžovatele, že samotná (eventuální) existence dvou protichůdných rozhodnutí v téže věci znamená zákonem předpokládanou „nepoměrně větší újmu“ a rovněž neznámá sama o sobě, jako dovedl v citovaném usnesení i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, ohrožení důležitého veřejného zájmu; to se týká i tvrzeného „rozkolísání správní praxe“. S touto argumentací stěžovatele však souvisí další aspekt nyní posuzované věci, jímž je zájem na řádném posouzení toho, zda byl spáchán přestupek, a případnému uložení sankce za jeho spáchání.

Ve věci je totiž třeba vzít v potaz § 41 s. ř. s., dle kterého *„[s]tanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů [...] lhůty pro*

pokračování

zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží“. Cílem tohoto ustanovení je „vyhnout se tomu, aby v průběhu řízení před soudy ve správním soudnictví (jak krajským soudem, tak i Nejvyšším správním soudem) došlo k marnému uplynutí některých prekluzivních či promlčecích lhůt. Potom je správní orgán v dalším řízení po zrušení jeho rozhodnutí postaven „před hotovou věc“ a často nezbyvá jiné řešení, než řízení zastavit. Významné je to v případě prekluze, ke které je třeba přiblížit z úřední povinnosti. Právní úprava chrání před podáváním účelových žalob, jejichž jediným cílem by bylo dosáhnout marného uplynutí prekluzivních či promlčecích lhůt. Naopak účelem tohoto ustanovení je, aby i po zrušení napadeného rozhodnutí správním soudem a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení mohlo proběhnout nové řízení před správním orgánem. Důležité je, kolik času zbývá správnímu orgánu po pravomocném ukončení soudního řízení správního a zda v tomto časovém intervalu je s to ve věci rozhodnout, nebo dojde k jinému způsobu ukončení řízení. Uvedené závěry přitom potvrzuje i důvodová zpráva [...]“ (Potěšil, L. in Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 319).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ovšem již dříve uvedl ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 8 Afs 29/2011 – 78, publikovaném pod č. 2746/2013 Sb. NSS, že ustanovení „§ 41 s. ř. s. nelze použít v případě, že soud vede řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem či žalobě proti nečinnosti správního orgánu. V těchto případech se totiž jedná o zcela specifický typ soudních řízení správních a i v případě, že by proti rozhodnutí krajského soudu byla podána kasační stížnost, § 41 s. ř. s. by se neuplatnil. Avšak pouze proto, že se jedná o zcela samostatné větve soudního řízení správního, které sledují vlastní procesní linii“ (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008 – 108, dostupný na www.nssoud.cz). V projednávané věci se přitom uplatní § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v relevantním znění, upravující prekluzivní lhůtu, jejímž uplynutím dochází k zániku odpovědnosti za přestupek, který stanoví, že „[p]řestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie“.

Právě v těchto skutečnostech spatřuje Nejvyšší správní soud prostor pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v dané věci. Nejvyšší správní soud má za to, že povinnost žalovaného postupovat bezodkladně podle citovaného výroku napadeného rozsudku krajského soudu by v daném případě, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, mohla mít za následek nemožnost jiného rozhodnutí o přestupku, než je zastavení řízení pro prekluzi, a takový výsledek by mohl znamenat újmu na veřejném zájmu, jímž je zájem na řádném posouzení toho, zda byl spáchán přestupek, a případném uložení sankce za jeho spáchání (a to navíc újmu nevratnou). Přiznání takového odkladného účinku se přitom nedotkne nepřiměřeně jiných osob, a to ani žalobce. Nejvyšší správní soud v daném ohledu sice nijak nebagatelizuje již uváděnou argumentaci žalobce, na druhou stranu se však nedomnívá, že by nemožnost nakládat s částkou 2000 Kč (příkazem uložená a žalobcem zaplacená pokuta) představovala pro žalobce natolik závažnou újmu, aby byla přímo srovnatelná s případným dotčením zmiňovaného veřejného zájmu (nadto tato újma žalobce může být jen dočasného charakteru, a to v závislosti na výsledku řízení před Nejvyšším správním soudem). Zároveň nelze tvrdit, že by přiznání odkladného účinku bylo v daném případě v rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem.

Ze shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti stěžovatele odkladný účinek. Do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se tedy pozastavují účinky napadeného rozsudku. Tímto rozhodnutím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé; právě z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za nutné se vyrovnávat s tvrzením o účelovém (obstrukčním) postupu žalobce, resp. jeho zmocněnce či právního zástupce, neboť posouzení i této otázky může být předmětem řízení o věci samé.

Ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly, může Nejvyšší správní soud toto usnesení i bez návrhu zrušit (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. února 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu