

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíčkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Město Cheb**, se sídlem nám. Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, Cheb, zastoupen Mgr. Miroslavem Kutílkem, advokátem se sídlem Májová 1150/32, Cheb, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno (původně: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha), v řízení o kasační stížnosti Ministerstva financí proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 11 Af 52/2021-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 8. 11. 2021, č. j. MF-9141/2020/1203-11, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu Regionální rady regionů soudržnosti Severozápad, na jehož základě byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 27 995 454 Kč.

[2] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 5. 4. 2022 č. j. 11 Af 52/2021-43, zamítl jako nedůvodnou. Žalobce napadl uvedený rozsudek kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Důvodem byla skutečnost, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Tato vada spočívala v tom, že městský soud jednal jako se žalovaným s Ministerstvem financí, ačkoliv měl podle Nejvyššího správního soudu jednat s Odvolacím finančním ředitelstvím. Na posuzovanou věc totiž nedopadá přechodné ustanovení upravené v čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Ke dni 1. 1. 2022 se tak stalo účastníkem řízení namísto Ministerstva financí Odvolací finanční ředitelství. Plné znění rozsudku č. j. 6 Afs 89/2022-28 (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu či rozhodnutí městského soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě v podrobnostech odkazuje.

[3] Městský soud po vrácení věci v záhlaví uvedeným usnesením rozhodl, že v řízení bude namísto původního žalovaného Ministerstva financí pokračováno s Odvolacím finančním ředitelstvím. V odůvodnění městský soud shrnul argumentaci rozsudku č. j. 6 Afs 89/2022-28. Dále konstatoval, že je právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem vázán, a proto rozhodl, že v dalším řízení bude jako se žalovaným správním orgánem jednat s Odvolacím finančním ředitelstvím.

[4] Uvedené usnesení krajského soudu napadlo Ministerstvo financí (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele je právní názor, na kterém je založeno procesní nástupnictví Odvolacího finančního ředitelství, chybný. Na věc nelze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015 č. j. 9 Afs 130/2014-39, jak učinil městský soud, potažmo Nejvyšší správní soud. Předmětem tohoto rozsudku bylo přechodné ustanovení v zákoně č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky (dále též „zákon o finanční správě“), které reagovala na zcela jinou situaci, než nynější přechodné ustanovení čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. Zatímco zákonem o finanční správě došlo k naprosté diskontinuitě, zákonem č. 251/2021 Sb. došlo ke zrušení a přechodu působnosti pouze jednoho druhu státního orgánu. Stěžovatel tak na základě přechodných ustanovení zákona č. 251/2021 Sb., v souladu s úmyslem zákonodárce nadále vykonává u předmětných případů státní správu, tedy i zastupování v řízení před soudy. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 120/2006 totiž plyne, že rozhodnutí by měl v soudním řízení obhajovat správní orgán, který je vydal, pokud na tomto úseku stále vykonává státní správu. Dále nelze ztotožňovat pojem *řízení, která nebyla ukončena* v přechodném ustanovení § 19 odst. 4 zákona o finanční správě s pojmem *řízení, která byla zahájena* v přechodném ustanovení čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. V případě zrušení rozhodnutí stěžovatele se v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, tedy se pokračuje v zahájeném řízení. Tudíž je oprávněn v řízení pokračovat stěžovatel. Opačný výklad by vedl k absurdní situaci, že by v soudním řízení vystupoval jiný orgán, než ten, komu se věc v případě zrušení vrátí k dalšímu řízení. To odporuje úmyslu zákonodárce zabránit nedůvodným přesunům mezi orgány veřejné správy a diskontinuitě právního prostředí z pohledu účastníků řízení. Nadto je napadené usnesení v rozporu s implicitně vyjádřeným názorem v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 7 Afs 64/2022 a 10 Afs 251/2020, jakož i s řadou rozsudků krajských soudů. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Současně s podáním kasační stížnosti stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104 s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost není přípustná.

pokračování

[7] Otázce přípustnosti se v kasační stížnosti věnoval také stěžovatel, avšak toliko z hlediska posouzení, zda lze napadené usnesení považovat za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu, že o takové rozhodnutí se v posuzované věci nejedná (blíže viz usnesení tohoto soudu ze dne 23. 6. 2022, č. j. 7 As 125/2022-22). Tato otázka však není v posuzovaném případě rozhodná. Nepřípustnost kasační stížnosti vyplývá *prima facie* z formulace stížných důvodů.

[8] Jak bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud již v posuzované věci rozhodoval, a to rozsudkem č. j. 6 Afs 89/2022-28. Zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle odst. 4 (dříve odst. 3 uváděný v citovaných rozsudcích) téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem se přitom rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámcem v mezích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[9] Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, 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.*

[10] Otázkou nepřípustnosti kasační stížnosti dle uvedeného ustanovení se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/2005 Sb. ÚS. Dospěl k závěru, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, „aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí).“

[11] Na citovaný závěr navázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, uvedl, že omezení obsažené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační

stížnosti.“ Rozšíření senát následně uzavřel, že *„zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.“* O překonání kasačně závazného právního názoru proto nelze usilovat ani předložením věci rozšířenému senátu. To platí dokonce i tehdy, pokud lze daný názor pokládat za judikaturní exces, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50.

[12] Na citovaných závěrech setrval rozšířený senát také v usnesení ze dne ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *„obecně vyjadřuje nepřípustnost kasačních stížností směřujících proti rozhodnutím soudu vydaným po předchozím zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Tato zásada nepřípustnosti kasačních stížností je prolomena jen v případech, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.“* Poukázal rovněž na to, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění uvedeného ustanovení výjimky (např. v situaci, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí), i ty je však nutno *„vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že - zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu - řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel.“*

[13] Nepřípustnost kasační stížnosti se tedy dotýká především otázek, které Nejvyšší správní soud v téže věci již závazně posoudil, resp. mohl posoudit. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. další výjimky z aplikovatelnosti tohoto ustanovení. Tyto lze shrnout tak, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané jiným účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil. Podá-li kasační stížnost v téže věci jiný účastník řízení, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelný zejména v případě, kdy tento účastník brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 1/2011-139). Tento názor potvrdil i Ústavní soud v bodech 23 a 24 nálezu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19.

[14] V posuzovaném případě podal stěžovatel kasační stížnost proti usnesení, kterým bylo rozhodnuto o změně žalovaného poté, co právě otázku účastnictví na straně žalovaného posoudil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Afs 89/2022-28. Jednalo se přitom o stěžejní právní otázku, která byla v uvedeném rozsudku komplexně posouzena a která představovala základní a jediný důvod pro zrušení rozsudku městského soudu.

pokračování

Nejvyšší správní soud výslovně uvedl: „*Jelikož správní řízení v nyní projednávané věci pravomocně skončilo ještě před 1. lednem 2022 (rozhodnutí Ministerstva financí nabylo právní moci dne 8. listopadu 2021), čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. na něj nedopadá. S ohledem na výše citovaný § 69 s. ř. s. se tak stalo ke dni 1. ledna 2022 účastníkem řízení (žalovaným) Odvolací finanční ředitelství. Městský soud však nadále (přesněji řečeno od počátku – první procesní úkon vůči žalovanému učinil až dne 10. ledna 2022) jednal s Ministerstvem financí. Tím zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost...* (důraz přidán). Svým právním názorem městský soud zavázal a uvedl, že městský soud v dalším řízení „*Odvolacímu finančnímu ředitelství umožní vyjádřit se k žalobě, popřípadě uplatnit další procesní práva, a následně o věci znovu rozhodne.*“ Z nyní napadeného usnesení je pak zřejmé, že městský soud se striktně řídil vysloveným právním názorem. Ostatně odůvodnění napadeného usnesení založil prakticky pouze na závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 89/2022-28.

[15] V této situaci podal stěžovatel kasační stížnost, která směřuje výhradně proti otázce posouzení účastenství stěžovatele respektive Odvolacího finančního ředitelství. O té však již Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl. Tomu, že daná otázka již byla posouzena, ostatně odpovídá argumentace stěžovatele, v níž dovozuje, že v tomto ohledu došlo k odchýlení se od předchozích názorů Nejvyššího správního soudu na tuto otázku, což je důvod pro předložení věci k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Z celé argumentace v kasační stížnosti je zjevné, že se stěžovatel snaží toliko změnit výklad, který již Nejvyšší správní soud zaujal, a to přímo v posuzované věci. Takový postup je však vyloučen, jak vyplývá z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007-56. Nejvyšší správní soud nemůže postoupit rozšířenému senátu k posouzení právní otázky ve věci, v níž již sám jednou o sporné otázce rozhodl. Pokyn k tomu, aby městský soud jednal jako s žalovaným s Odvolacím finančním ředitelstvím, je totiž v posuzované věci závazný také pro Nejvyšší správní soud. Nutno přitom podotknout, že Nejvyšší správní soud již rozhodoval o sporné otázce také v další věci a v rozsudku ze dne 24. 10. 2022, č. j. 7 As 125/2022-41, setrval na závěrech rozsudku č. j. 6 Afs 89/2022-28. Zároveň vysvětlil, že obecně nejsou splněny podmínky pro předložení sporné otázky rozšířenému senátu, neboť stěžovatel rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu dovozuje chybně. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v otázce účastenství v řízeních dotčených výše popsanou novelizací jednotná, přičemž rozpory nevyplývají ani z implicitního postupu Nejvyššího správního soudu.

[16] Za situace, kdy městský soud rozhodoval za nezměněného skutkového a právního stavu a nedošlo ani k podstatné změně judikatury, mohl stěžovatel ve vztahu k dané otázce v kasační stížnosti věcně namítat pouze to, že se městský soud neřídil závazným pokynem vysloveným v rozsudku č. j. 6 Afs 89/2022-28. Stěžovatel však naopak namítal pouze to, že se městský soud závazným právním názorem řídil. Takový postup vede k nepřipustnosti kasační stížnosti dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jak vyplývá také z výše citované judikatury. Ve věci přitom nejsou splněny ani podmínky žádné z výjimek nepřipustnosti kasační stížnosti dovozených judikaturou. Stěžovatel ostatně ani žádnou takovou výjimkou neargumentoval.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné rovněž zmínit, že stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné na podporu své argumentace uvedl, že jiných soudních řízení s ním

správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu jednají i nadále jako s žalovaným. K tomu přitom odkázal na řízení sp. zn. 6 Afs 89/2022, které zjevně považoval za stále probíhající, a to přesto, že toto řízení před Nejvyšším správním soudem již bylo skončeno, nadto rozsudkem který byl vydán v nyní posuzované věci a na který kasační stížnost nepřímo navazuje. S ohledem na doslovnou shodu relevantních pasáží nynější kasační stížnosti s kasační stížností stěžovatele ve věci sp. zn. 7 As 125/2022 (včetně překlepů) je zjevné, že stěžovatel zcela pominul specifickou procesní situaci v této věci a závaznost již vysloveného právního názoru. Využil argumentaci z jiného soudního řízení, aniž by přihlédl k tomu, že Nejvyšší správní soud již ve věci spornou otázku posoudil, a brojí tak fakticky nikoliv proti závěrům městského soudu, ale proti již vyřčenému závaznému právnímu názoru Nejvyššího správního soudu.

[18] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na uvedené k závěru, že kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona odmítl.

[19] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že rozhodl o kasační stížnosti bezprostředně po provedení nezbytných procesních úkonů, a proto již nerozhodoval samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku, neboť by to bylo s ohledem na rozhodnutí o nepřipustnosti kasační stížnosti zjevně nadbytečné.

[20] Protože byla kasační stížnost odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 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 8. listopadu 2022

David Hipšr
předseda senátu