



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Terezy Kučerové v právní věci žalobkyně: **Ing. J. R.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 13. 11. 2024, č. j. 59 A 19/2024-42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 13. 11. 2024, č. j. 59 A 19/2024-42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného v odvolacím řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou (dále též „stavební úřad“) ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. 216/2017/SÚ/Kr, č. j. 80554/2021, kterým byla ve výroku I. zamítnuta žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby pastevního areálu – oplocení, studna, stáj se seníkem na pozemku p. č. XA v k. ú. J. n. N., a ve výroku II. bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby elektrické přípojky na pozemcích p. č. XB, XA a 789/4 v k. ú. J. n. N.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v záhlaví uvedeným rozsudkem uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení o odvolání žalobkyně proti výše uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Konstatoval, že se jedná o případ tzv. „oživlé mrtvoly“ ve specifické podobě, kdy původní odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2022, č. j. KÚLK 10215/2022 – OSŘ, bylo zrušeno usnesením krajského soudu ze dne 14. 9. 2022, č. j. 59 A 34/2022-119,

ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 8. 2022, sp. zn. OÚPSŘ 178/2022-OSŘ, č. j. KULK 62606/2022-OSŘ. V důsledku zrušujícího rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 As 279/2022-36, však toto původní odvolací rozhodnutí „obživlo“. V mezidobí však žalovaný vydal nové odvolací rozhodnutí ze dne 12. 1. 2023, sp. zn. OÚPSŘ 362/2021-OSŘ, č. j. KULK 2880/2023-OSŘ, a vznikla zde nežádoucí konkurence dvou odvolacích rozhodnutí o téže otázce. Žalovaný považuje konkurenci za vyřešenou proto, že zdejší soud rozsudkem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, původní napadené rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022 pro nepřezkoumatelnost zrušil. Soud však považuje takový náhled za velmi zjednodušující a v konečném důsledku vadný. V rozsudku č. j. 59 A 34/2022-141 krajský soud v návaznosti na zrušující rozsudek NSS č. j. 7 As 279/2022-36 vyslovil, že v důsledku zrušení usnesení o zastavení soudního řízení pro uspokojení žalobkyně pozbylo právních účinků také přezkumné rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2022. Jeho právní účinky jsou totiž dle § 62 odst. 5 s. ř. s. spojeny se zrušeným usnesením krajského soudu o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně. Tvrdí-li nyní žalovaný, že jeho přezkumné rozhodnutí je pravomocné a vyvolává právní účinky, nelze tomu z uvedených důvodů přisvědčit.

[3] Zkrácené přezkumné řízení trpělo vadami, které krajský soud popsal v rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141. Nelze připustit, že vadné přezkumné rozhodnutí svázané právní mocí se zrušeným usnesením krajského soudu o zastavení řízení by mělo přes výše uvedené vyvolávat právní účinky. Pokud jde o nové odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2023, to je bezprostředně navázáno na výše řešené přezkumné rozhodnutí v tom smyslu, že nebylo-li by přezkumného rozhodnutí (které zrušilo původní odvolací rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022), nebylo by ani nového odvolacího rozhodnutí. Toto nové rozhodnutí tedy bylo vydáno jen proto, že zde v tehdejší době bylo pravomocné přezkumné rozhodnutí. Tato dvě rozhodnutí tvoří pomyslnou „slepu větev“ vyrůstající na podkladě usnesení krajského soudu ze dne 14. 9. 2022. Tuto „větev“ však odstříhl Nejvyšší správní soud svým zrušujícím rozsudkem a řízení se nadále ubíralo původně nastavenou cestou, kdy zdejší soud přezkoumal původní odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2022, zrušil jej a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení a zavázal jej právním názorem, který byl žalovaný v dalším řízení povinen respektovat.

[4] Vzhledem k uvedenému se jako absurdní jeví řešení situace, kdy k žádnému dalšímu řízení nedojde, a žalovaný tedy není ani povinen respektovat závazný právní názor krajského soudu, neboť v odvolacím řízení již nově rozhodl. Rozhodl přitom dříve, než krajský soud zrušil jeho původní odvolací rozhodnutí, protože je zřejmé, že při svém novém rozhodování žalovaný nerespektoval a ani nemohl respektovat závazný právní názor soudu, protože ten tehdy ještě nebyl soudem vysloven, a nemohl tedy být žalovanému znám. Tímto přístupem žalovaný postupuje v rozporu s rozsudkem krajského soudu č. j. 59 A 34/2022-141, jehož smysl popírá, a v konečném důsledku popírá i smysl předchozího zrušujícího rozsudku NSS, jenž zabránil směřování řízení k uspokojení žalobkyně cestou, kterou žalovaný zvolil. Není tedy jedno, kdy a kterým rozhodnutím bylo původní odvolací rozhodnutí žalovaného zrušeno. Ostatně je zcela představitelná situace, kdy by byl poslední rozsudek zdejšího soudu nikoli zrušující, nýbrž zamítavý. Pak by se ještě zřetelněji vyjevilo, že nové odvolací rozhodnutí žalovaného nemůže obstát.

pokračování

[5] Žalovaný se nadále chová, jako by Nejvyšší správní soud a v návaznosti na něj krajský soud své předchozí rozsudky nevydaly, a *de facto* považuje předchozí soudní řízení za skončené uspokojením žalobkyně, resp. usnesením soudu o zastavení řízení z důvodu uspokojení žalobkyně. Jedině pak totiž může zastávat stanovisko, že jeho rozhodnutí ze dne 19. 8. 2022 a ze dne 12. 1. 2023 jsou pravomocná, na čemž nelze nic změnit. Nejvyšší správní soud však zmíněné usnesení zdejšího soudu o zastavení řízení zrušil, a odklonil tak celý proces od výše popsané slepé „větve“ zpět na původní kolej. Náležitě procesní vypořádání vzniklé situace spočívá v tom, že přezkumné rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2022 a v návaznosti na něj také nové rozhodnutí žalovaného v odvolacím řízení ze dne 12. 1. 2023 pozbyla právních účinků v důsledku předmětného zrušujícího rozsudku NSS a na něj navazujícího rozsudku krajského soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141.

[6] Nastalá situace má být řešena tím způsobem, že na obě rozhodnutí žalovaného ve slepé procesní větvi odvislé od nezákonného usnesení krajského soudu o zastavení řízení má být nahlíženo tak, že pozbyla právních účinků. Zákonný podklad pro takové řešení krajský soud shledal v analogické aplikaci § 124a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, a dospěl k závěru, že nové odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2023 pozbylo právních účinků. Bylo totiž nepochybně vydáno v důsledku původního usnesení krajského soudu, které ve spojení s přezkumným rozhodnutím žalovaného vedlo k odklizení původního odvolacího rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2022. Krajský soud však v uvedeném usnesení vyjádřil právní názor, který sice dovedl žalovaného k vydání nového odvolacího rozhodnutí, nicméně s nímž se Nejvyšší správní soud neztotožnil, pročež bylo usnesení krajského soudu zrušeno. V navazující fázi soudního řízení tedy vydal krajský soud rozsudek ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, kde na věc nahlédl odlišně. Tímto rozsudkem je žalovaný vázán, je proto povinen v návaznosti na něj znovu rozhodnout v odvolacím řízení tak, že bude respektovat vyslovený právní názor soudu.

[7] Z výše uvedených důvodů je třeba nahlížet na rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2022 a ze dne 12. 1. 2023 jako na rozhodnutí, která pozbyla právních účinků. V předmětném odvolacím řízení je situace taková, že naposledy krajský soud rozsudkem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, zrušil odvolací rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení však žalovaný, jak to plyne z jeho vlastního vyjádření, nepostupoval, tím spíše pak nevydal v tomto řízení rozhodnutí. S ohledem na časový odstup od posledního zrušujícího rozsudku krajského soudu je zřejmé, že je dána nečinnost žalovaného v odvolacím řízení. Proto soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí v odvolacím řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že věc považoval za ukončenou svým rozhodnutím ze dne 12. 1. 2023, č. j. KULK 2880/2023-OSŘ. Rozsudek krajského soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, jímž zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 2. 2022, č. j. KULK 10215/2022 – OSŘ (dále též „druhé zamítavé rozhodnutí“) považoval za čistě formální východisko krajského soudu z procesní nouze, kdy krajský soud musel v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit věc k dalšímu řízení stěžovateli, přestože ve věci už bylo vydáno nové

rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 1. 2023, č. j. KULK 2880/2023 – OSŘ, které bylo vydáno v době, kdy bylo účinné rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 8. 2022, č. j. KULK 62602/2022 – OSŘ, vydané v přezkumném řízení a kdy řízení před krajským soudem proti druhému zamítavému rozhodnutí stěžovatele bylo zastaveno a probíhalo řízení o kasační stížnosti žalobkyně. Žádné řízení, ve kterém by bylo možno pokračovat, tedy již neexistovalo. Žalobkyně se však následně obrátila na krajský soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti, kde požadovala, aby krajský soud uložil stěžovateli dále rozhodovat v řízení o odvolání žalobkyně, které však již stěžovatel zamítl rozhodnutím ze dne 12. 1. 2023, č. j. KULK 2880/2023 – OSŘ (dále též „třetí zamítavé rozhodnutí“).

[9] Krajský soud vzal za nepochybné, že postup podle § 153 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a podle § 52 s. ř. s. je stejný postup. S tímto výkladem stěžovatel nesouhlasí a skutečnost, že se k této otázce krajský soud nevyjádřil považuje stěžovatel za důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku. Rozdíly v postupu podle uvedených ustanovení vylučují, aby mohlo jít o stejný postup vyjádřený ve dvou právních normách. Krajský soud v řízení o žalobě proti druhému zamítavému rozhodnutí svévolně změnil procesní režim z režimu § 153 správního řádu, podle kterého rozhodoval stěžovatel, na režim § 62 s. ř. s. Krajský soud měl rozhodovat podle jiného ustanovení, protože postup podle § 62 s. ř. s. nebyl vůbec stěžovatelem použit. Zřejmě by se jednalo o subsidiární využití § 107 odst. 5 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.), podle něhož mělo být řízení zastaveno. Povaha věci totiž neumožňovala pokračovat v řízení, protože odpadlo napadené rozhodnutí, a jednalo se tak o neukončené správní řízení. Nejvyšší správní soud následně přezkoumával usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s., a tudíž i splnění podmínek vyžadovaných tímto ustanovením. Tyto podmínky však neměly vůbec být aplikovány, protože stěžovatel postupoval podle § 153 správního řádu, kde jsou stanoveny odlišné podmínky, které splněny byly. Tomuto postupu se přitom stěžovatel nemohl nijak bránit. Otázka procesního režimu je přitom klíčová i z toho hlediska, zda vůbec bylo třeba vyjádření žalobkyně ohledně jejího uspokojení a zda vůbec došlo ke ztrátě právní moci rozhodnutí stěžovatele v přezkumném řízení.

[10] Nejde o případ tzv. „oživlé mrtvoly“. Žalobkyně napadla žalobou druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele, které bylo následně zrušeno rozhodnutím stěžovatele v přezkumném řízení. Poté bylo druhé zamítavé rozhodnutí zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141. Z praktického hlediska se pouze změnil formální důvod zrušení druhého zrušujícího rozhodnutí – v okamžiku právní moci rozsudku krajského soudu přestalo být důvodem zrušení druhého zrušujícího rozhodnutí stěžovatele v přezkumném řízení a stal se jím výše uvedený rozsudek krajského soudu. Rozhodnutí jako takové však „neobživlo“ a nenastala nežádoucí konkurence dvou odvolacích rozhodnutí o téže otázce, jak uvedl krajský soud v bodu č. 11 svého rozsudku. I kdyby však na nějaký čas nastala, nejpozději skončila zrušujícím rozsudkem krajského soudu, a nebylo ji tedy třeba řešit. Nejde tak o případ „oživlé mrtvoly“, ale o případ „zabití řádně vydaného správního rozhodnutí“ odůvodněním rozsudku krajského soudu.

[11] Není jasné, co míní krajský soud tím, že stěžovatel popírá již vyslovené závěry krajského soudu ohledně rozhodnutí v přezkumném řízení uvedené v rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141. Otázka právních účinků rozhodnutí v přezkumném řízení byla podle stěžovatele čistě akademická, šlo v podstatě jen o procesní rozhodnutí,

pokračování

podstatné bylo zrušení druhého zamítavého rozhodnutí, byť jiným způsobem než původně, a především vydání třetího zamítavého rozhodnutí. Krajský soud zřejmě chybně přiřadil argumentaci stěžovatele ohledně třetího zrušujícího rozhodnutí k rozhodnutí v přezkumném řízení, když uvedl, že nelze přisvědčit stěžovateli, že jeho přezkumné rozhodnutí je pravomocné.

[12] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nejsou správní orgány oprávněny vyčkávat na rozhodnutí správních soudů, ale v případě, že je jejich rozhodnutí zrušeno, musí vydat nové rozhodnutí, bez ohledu na riziko obživení původního rozhodnutí a s tím spojené komplikace vzniku problému konkurujících si rozhodnutí. Stěžovatel se touto judikaturou řídil a krajský soud obživení rozhodnutí neprávem klade za vinu stěžovateli.

[13] Ustanovení § 124a daňového řádu krajský soud použil nesprávně, v rozporu s jeho účelem, ve prospěch žalobkyně a neprospěch správního orgánu. Podle stěžovatele není analogické použití tohoto ustanovení na místě také s ohledem na odlišný účel řízení podle stavebního zákona, potažmo správního řádu na jedné straně a daňového řádu na straně druhé.

[14] Krajský soud umožnil žalobkyni, která pravděpodobně promeškala lhůtu k podání žaloby proti třetímu zamítavému rozhodnutí, napadnout toto rozhodnutí v rámci řízení na ochranu proti nečinnosti, které má zcela odlišný účel, což představuje zjevný exces, který je třeba odmítnout. Krajský soud *de facto* pouhým odůvodněním svého rozsudku deklaroval „neexistenci“ třetího zamítavého rozhodnutí stěžovatele, které přitom vykazuje všechny formální a materiální znaky pravomocného správního rozhodnutí. Krajský soud tak učinil nejen v rozporu se zákonem, ale i s ústavně zaručenou dělbou moci.

[15] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedna zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu, *domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení.*

[19] Podle odst. 2 téhož ustanovení, *k řízením podle odstavce 1 je příslušný žalovaný správní orgán. Vydat rozhodnutí může jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu;*

v případě, že je třeba před vydáním rozhodnutí doplnit řízení, je souhlasu nadřízeného orgánu zapotřebí již k zahájení řízení. Rozhodnutí nesmí měnit práva nebo povinnosti ostatních účastníků založené žalobou napadeným rozhodnutím, ledaže s tím vyslovili souhlas. Sdělí-li žalobce soudu, že je uspokojen, platí, že se vzdal práva na odvolání nebo rozklad; právo podat odvolání nebo rozklad nemají ani ostatní účastníci. Právní moci nabývá rozhodnutí žalovaného správního orgánu vydané podle odstavce 1 dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení o žalobě. Přezkumné řízení proti tomuto rozhodnutí žalovaného správního orgánu není přípustné.

[20] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení otázky, zda byl stěžovatel nečinný.

[21] Nejvyšší správní soud považuje v první řadě za vhodné pro přehlednost popsat předcházející řízení. Žalobkyně požádala o umístění stavby „*pastevního areálu – oplocení, studna, stáj se seníkem na pozemku parc. č. XA a dále elektrická přípojka na pozemcích parc. č. XB, XA a 789/4 v k. ú. J. n. N.*“. Její žádost byla zamítnuta stavebním úřadem a následné odvolání žalobkyně bylo zamítnuto rozhodnutím stěžovatele ze dne 14. 9. 2018, č. j. KULK 76066/2018- OSŘ. Důvodem bylo to, že umístění stavby bylo vyloučeno negativním závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny, které bylo v průběhu odvolacího řízení potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného dotčeného orgánu. Rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 9. 2018 zrušil krajský soud rozsudkem ze dne 21. 5. 2020, č. j. 59 A 111/2018-80. Stěžovatel následně zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, který ve věci znovu rozhodl a zamítl žádost o umístění stavby a zastavil řízení o části záměru (elektrické přípojky), kterou předchází rozhodnutí pominulo, což stěžovateli vytkl krajský soud v rozsudku z 21. 5. 2020. Na základě odvolání žalobkyně pak stěžovatel vydal druhé zamítavé rozhodnutí, jímž opětovně zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu. I proti druhému zamítavému rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou. Stěžovatel využil postup podle § 153 správního řádu a sám toto rozhodnutí zrušil v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 19. 8. 2022, č. j. KULK 62602/2022-OSŘ, které napadla žalobkyně odvoláním, které bylo zamítnuto Ministerstvem pro místní rozvoj jako opožděně podané. Poté stěžovatel ve věci rozhodl třetím zamítavým rozhodnutím tak, že opět zamítl odvolání žalobkyně. V řízení o žalobě proti druhému zamítavému rozhodnutí krajský soud nejprve řízení zastavil pro uspokojení žalobkyně usnesením ze dne 14. 9. 2022, č. j. 59 A 34/2022-119. Toto usnesení bylo ke kasační stížnosti žalobkyně zrušeno rozsudkem NSS č. j. 7 As 279/2022-36. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, zrušil druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele. Poté žalobkyně podala dne 7. 6. 2024 žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele, čímž bylo zahájeno řízení v posuzované věci.

[22] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2025, č. j. 8 As 287/2023-42, vyslovil, že rozhodnutí vydané postupem podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu „*nabývá právní moci či obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 s. ř. s. a § 153 odst. 2 věta čtvrtá správního řádu).* Jak zdejší soud uvedl již v rozsudku ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 105/2008-185, č. 2502/2012 Sb. NSS: „*Nezastaví-li soud řízení pro uspokojení navrhovatele, správní rozhodnutí vydané postupem podle § 62 s. ř. s. nenabývá právní moci a nemůže mít žádné účinky.*“

pokračování

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatel v řízení o žádosti žalobkyně vydal tři zamítavá rozhodnutí. První bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 21. 5. 2020. Druhé zamítavé rozhodnutí bylo zrušeno nejprve rozhodnutím stěžovatele v přezkumném řízení ze dne 19. 8. 2022, které podle § 153 odst. 2 správního řádu nabylo právní moci, jelikož nabylo právní moci také usnesení krajského soudu ze dne 14. 9. 2022 o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně (žalobkyně nepožádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu ze dne 14. 9. 2022). Stěžovatel po vydání usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně vydal třetí zamítavé rozhodnutí, v čemž mu nic nebránilo, neboť jeho druhé zamítavé rozhodnutí bylo v té době zrušeno tehdy pravomocným rozhodnutím stěžovatele ve zkráceném přezkumném řízení a nebyl ani vázán žádným závazným právním názorem krajského soudu nebo Nejvyššího správního soudu. Řízení o žádosti žalobkyně o umístění stavby pastevního areálu, respektive jeho fáze před odvolacím orgánem (stěžovatelem), tudíž bylo ukončeno tímto třetím zamítavým rozhodnutím žalovaného, a vzhledem k tomu, že nebylo napadeno žalobou, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, je na místě stěžovateli přisvědčit, že již zde není žádné řízení, ve kterém by bylo možno pokračovat. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud následně zrušil usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně, což mělo za následek, že pozbylo právní moci také rozhodnutí žalovaného v přezkumném řízení, nic nemění na tom, že třetí zamítavé rozhodnutí bylo vydáno a nabylo právní moci, a že rovněž nikdy nebylo zrušeno, neboť ani nebylo napadeno žalobou. Na třetí zamítavé rozhodnutí nemá žádný vliv ani to, že krajský soud následně rozsudkem ze dne 4. 5. 2023 druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele zrušil (jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů).

[24] K nesouhlasu stěžovatele s výkladem § 153 správního řádu a § 62 s. ř. s. zaujatým krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku aplikoval ustanovení § 62 odst. 5 s. ř. s. a § 153 správního řádu se nezabýval. Je zřejmé, že tato ustanovení byla zákonodárcem zamýšlena jako komplementární, upravující různé aspekty téhož postupu, kdy v soudním řádu správním je upraven postup soudu v návaznosti na návrh žalovaného správního orgánu na uspokojení žalobce určitým jednáním žalovaného, zatímco ve správním řádu je upraven procesní postup správního orgánu, kterým může k uspokojení žalobce v soudním řízení správním dojít. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že krajský soud bez dalšího vysvětlení vzal za nepochybné, že postup podle § 153 správního řádu a podle § 62 s. ř. s. je týž. V tomto postupu krajského soudu nespátňuje stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelnost, neboť v soudním řízení správním se § 153 správního řádu nemůže uplatnit, protože toto řízení je vedeno podle soudního řádu správního, a soud tedy musí postupovat podle § 62 s. ř. s. Stěžovatelem zmíněná odlišnost postupu při uspokojení navrhovatele podle § 153 správního řádu a § 62 s. ř. s. proto nemá žádný vliv na posouzení věci a výtka stěžovatele, že krajský soud zaměnil režim § 153 správního řádu a režim § 62 s. ř. s. a měl rozhodovat podle jiného ustanovení, protože postup podle § 62 s. ř. s. nebyl žalovaným použit, není opodstatněná. Neobstojí ani námitka, že podmínky § 62 odst. 4 s. ř. s. neměly vůbec být aplikovány, protože stěžovatel postupoval podle § 153 správního řádu, kde jsou stanoveny odlišné podmínky, které splněny byly.

[25] Stěžovateli je dále namístě přisvědčit, že se nejedná o případ tzv. „oživlé mrtvolý“. Tímto termínem se tradičně označuje situace, kdy po zrušení napadeného rozhodnutí

žalovaného správního orgánu krajským soudem žalovaný podá kasační stížnost. Protože však podle ustálené judikatury NSS žalovaný nesmí bez dalšího vyčkávat na výsledek řízení o kasační stížnosti, nýbrž je vázán pravomocným rozsudkem krajského soudu, žalovaný realizuje zrušující rozsudek vydáním nového rozhodnutí v souladu se závazným právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku. Pokud pak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zruší zrušující rozsudek krajského soudu a následně krajský soud žalobu zamítne, „obživne“ původní krajským soudem zrušené rozhodnutí žalovaného a ve výsledku zde jsou vedle sebe dvě rozhodnutí správních orgánů odlišného obsahu. Nejvyšší správní soud vyslovil již v minulosti názor, že takováto situace je jistě nežádoucí a nemá v řízení dle správního řádu jasné řešení, to však zpravidla nepředstavuje dostatečný důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS). O takovouto situaci se zde nejedná, neboť krajský soud usnesením ze dne 14. 9. 2022 druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele nezrušil, nýbrž rozhodl o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně. Rovněž výsledkem celého řízení před správními soudy nebyla dvě vedle sebe existující pravomocná rozhodnutí stěžovatele o odvolání žalobkyně (jak tomu je v případě „oživlých mrtvol“). Mezi účastníky není sporu o tom (a opak nevyplývá ani z napadeného rozsudku krajského soudu), že druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele bylo zrušeno. Sporné zůstává pouze to, zda bylo definitivně zrušeno až rozsudkem krajského soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, nebo již rozhodnutím stěžovatele v přezkumném řízení ve spojení s usnesením krajského soudu č. j. 59 As 34/2022-119. Rozřešení této otázky ovšem není podstatné pro rozhodnutí v nyní posuzované věci, tj. o tom, zda stěžovatel v rozhodné době byl nečinný. Nejvyšší správní soud se proto této otázce věnovat blíže nebude.

[26] Pro posouzení věci je totiž rozhodující jiná otázka a to, zda (v době vydání napadeného rozsudku) existovalo pravomocné a účinné třetí zamítavé rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud musí odmítnout zjednodušující názor krajského soudu, že v důsledku rozsudku NSS č. j. 7 As 279/2022-36, kterým bylo zrušeno usnesení krajského soudu č. j. 59 As 34/2022-119 o zastavení řízení o žalobě proti druhému zamítavému rozhodnutí stěžovatele, toto rozhodnutí pozbylo jakýchkoli právních účinků. Krajský soud v napadeném rozsudku tento svůj závěr opřel o inverzní aplikaci § 62 odst. 5 s. ř. s., tj. jestliže rozhodnutí správního orgánu, kterým mělo dojít k uspokojení navrhovatele, nabývá právní moci či jiných účinků nabytím právní moci usnesení soudu o zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele, po zrušení tohoto usnesení o zastavení řízení rozsudkem NSS č. j. 7 As 279/2022-36 těchto účinků opět pozbylo. Tuto argumentaci ovšem lze vztáhnout pouze k *rozhodnutí, opatření či úkonu* podle § 62 odst. 1 s. ř. s. (tj. k rozhodnutí, kterým mělo dojít k uspokojení navrhovatele), kterým bylo rozhodnutí stěžovatele v přezkumném řízení ze dne 19. 8. 2022 vydané podle § 153 odst. 1 písm. a) s. ř. s., o němž krajský soud v usnesení č. j. 59 As 34/2022-119 uvedl, že jím byla žalobkyně uspokojena. Naopak tuto argumentaci nelze vztáhnout na další úkony, kterými stěžovatel po právní moci usnesení krajského soudu č. j. 59 As 34/2022-119, čímž též nabylo právní moci rozhodnutí stěžovatele v přezkumném řízení ze dne 19. 8. 2022, v řízení o odvolání žalobkyně pokračoval, ani na třetí zamítavé rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 1. 2023, kterým toto řízení skončilo.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud k tomu z terminologického hlediska uvádí, že pokud § 62 odst. 5 používá pojmů *právní moc nebo jiné právní účinky*, jedná se primárně o vlastnosti spojené s tím kterým úkonem, kterým má dojít k uspokojení navrhovatele: v případě rozhodnutí dle § 67 správního řádu jde o právní moc jakožto základní atribut rozhodnutí, s nímž jsou (až na výjimky) spojeny účinky rozhodnutí jako jeho závaznost a vykonatelnost (§ 73 a 74 správního řádu), jiné právní účinky pak zákon spojuje s *jiným opatřením nebo úkonem*, než je rozhodnutí, kterými správní orgán navrhovatele uspokojil. (Pozbytí) jiných právních účinků ve vztahu k rozhodnutí, jímž měla být žalobkyně uspokojena, tedy nelze vnímat – jak to činí krajský soud – jako jakési magické odčarování tohoto rozhodnutí a veškerých dalších rozhodnutí, která byla v mezidobí v návaznosti na něj vydána. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí totiž připadá v úvahu pouze pozbytí právní moci. Úvahy krajského soudu v napadeném rozsudku o „odstřižení pomyslné slepé větve“ řízení před stěžovatelem rozsudkem NSS č. j. 7 As 279/2022-36 tak lze vnímat spíše jako zbožné přání o nápravě veškerých negativních následků vzniklých poté, co krajský soud nezákonně zastavil řízení o žalobě proti druhému zamítavému rozhodnutí stěžovatele.

[28] Stěžovatel však nijak nepřekročil meze své pravomoci, jestliže pokračoval ve správním řízení po zastavení řízení o žalobě proti druhému zamítavému rozhodnutí a nabytí právní moci rozhodnutí stěžovatele v přezkumném řízení, které zrušilo druhé zamítavé rozhodnutí, a vydal třetí zamítavé rozhodnutí. To tak představuje pravomocné rozhodnutí vydané správním orgánem v mezích jeho pravomoci, které netrpí tak závažnými vadami, které by způsobovaly jeho nicotnost. Nicotnost je koncipována tak, že jde o závažné vady zjevné přímo z aktu samotného (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Třetí zamítavé rozhodnutí stěžovatele nevykazuje zásadní vady demonstrativně vyjmenované v § 77 odst. 1 správního řádu. Bylo totiž vydáno správním orgánem k tomu oprávněným i příslušným, bylo jím rozhodnuto o odvolání žalobkyně způsobem předvídaným zákonem. I pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na konstrukci krajského soudu, že druhé zamítavé rozhodnutí stěžovatele zpětně „obživlo“ ke dni jeho zrušení v přezkumném řízení v důsledku (následného vydání) rozsudku NSS č. j. 7 As 279/2022-36, a na třetí zamítavé rozhodnutí by bylo možno nahlížet jako na vydané ve věci, o níž již jednou bylo pravomocně rozhodnuto, pak by se mohlo jednat o rozhodnutí nezákonné a rozporné s právními principy, nikoli o rozhodnutí nicotné (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41). Jedině nicotnost rozhodnutí může být zohledněna tak, že v soudním řízení lze učinit úsudek o jeho neexistenci a absenci jakýchkoli účinků. Zákonost třetího zamítavého rozhodnutí mohou správní soudy posoudit pouze v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pokud by k tomu oprávněná osoba (žalobkyně) takovou žalobu v zákonné lhůtě podala, což se však zřejmě nestalo. Pokud třetí zamítavé rozhodnutí nabylo právní moci a nebylo odstraněno uplatněním řádných či mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků ani soudem v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, není možné uzavřít, že takové rozhodnutí nemá žádné právní účinky, nýbrž jde o správní akt, u něž se uplatní presumpce jeho správnosti.

[29] Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015-30, toto: „Závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí skrze řízení o určení nezákonnosti zásahu by narážel na zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje za správné a zákonné, dokud není

zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí soud může poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit.“ Totéž je třeba, mutatis mutandis, vztáhnout na nyní projednávanou věc. Posuzování zákonnosti rozhodnutí vydaného správním orgánem v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti by bylo v rozporu se zásadou presumpce správnosti správních aktů. Soud v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zkoumá pouze to, zda je správní orgán nečinný, tj. zda v jím vedeném řízení vydal rozhodnutí či nikoli. Stěžovateli tak lze rovněž přisvědčit v tom, že krajský soud ve výsledku umožnil žalobkyni napadnout třetí zamítavé rozhodnutí v rámci řízení na ochranu proti nečinnosti. Je pravdou, že žalobkyně proti třetímu zamítavému rozhodnutí stěžovatele nebrojila a krajský soud o něm ve výroku nerozhodoval. Krajský soud ovšem v rámci odůvodnění uvedl, že třetí zamítavé rozhodnutí pozbylo právních účinků, čímž je fakticky odklidil a negoval a uložil žalovanému vydat další rozhodnutí o odvolání.

[30] Na tomto závěru nic nemění ani vady přezkumného řízení a rozhodnutí stěžovatele v jeho rámci vydaného, o nichž krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku uvádí, že je popsal v rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141, kterým bylo zrušeno druhé zamítavé rozhodnutí. V rozsudku ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 As 279/2022-36, jímž zrušil usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně, Nejvyšší správní soud v bodech 20 a 21 uvedl, že „z napadeného usnesení nelze zjistit, zda podle všech okolností došlo postupem žalovaného k uspokojení stěžovatelky a zda tudíž byly splněny podmínky postupu podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Z tohoto důvodu je třeba napadené usnesení považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což samo o sobě postačuje pro jeho zrušení. V dalším řízení bude muset krajský soud posoudit otázku zákonnosti postupu žalovaného a řádně odůvodnit závěr, proč podle všech okolností došlo k uspokojení stěžovatelky. V případě, že dospěje k závěru, že k uspokojení stěžovatelky nedošlo, bude muset meritorně rozhodnout o žalobě.“ Ani Nejvyšší správní soud se tudíž třetím zamítavým rozhodnutím stěžovatele ani rozhodnutím stěžovatele v přezkumném řízení nezabýval. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu o zastavení řízení, proto nemá za následek, že by třetí zamítavé rozhodnutí stěžovatele „zmizelo“. Narozdíl od krajského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že situace, kdy po vyhlášení rozsudku, kterým krajský soud zrušil druhé zamítavé rozhodnutí a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, k žádnému dalšímu řízení nedojde, není absurdní, ale představuje přirozený a logický, byť možná nežádoucí, důsledek popsání sledu událostí a toho, že žalobkyně třetí zamítavé rozhodnutí nenapadla žalobou. Výrok rozsudku správního soudu, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení, totiž nezahajuje nové řízení, v němž by muselo být správním orgánem rozhodnuto. Správní řízení bylo zahájeno žádostí žalobkyně o umístění stavby, resp. následně odvoláním proti rozhodnutí stavebního úřadu, a jestliže existuje pravomocné rozhodnutí, kterým bylo toto řízení skončeno, nemůže být správní orgán (stěžovatel) již nečinný.

[31] Stěžovateli naproti tomu nelze přisvědčit, že není jasné, co míní krajský soud tím, že stěžovatel popírá již vyslovené závěry krajského soudu ohledně jeho rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení uvedené v rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č. j. 59 A 34/2022-141. Krajský soud totiž v bodu 14 napadeného rozsudku uvedl, že v rozsudku č. j. 59 A 34/2022-141 vyslovil, že v důsledku zrušení usnesení o zastavení

pokračování

soudního řízení pro uspokojení žalobkyně pozbylo právních účinků také přezkumné rozhodnutí žalovaného. Reagoval tím na argument stěžovatele v jeho vyjádření k žalobě uvedený v bodu 5 nyní napadeného rozsudku, že rozhodnutí v přezkumném řízení a třetí zamítavé rozhodnutí žalovaného jsou pravomocná. Tento závěr krajského soudu tudíž není nepřezkoumatelný.

[32] Jak již bylo výše uvedeno, v posuzované věci se nejednalo o případ, kdy by krajským soudem zrušené správní rozhodnutí „obživo“ po zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu, ani v posuzované věci nebylo zrušeno rozhodnutí správního soudu, na jehož základě bylo vydáno správní rozhodnutí (usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně takovýmto rozhodnutím není). Stěžovatel má tudíž pravdu také v tom, že (ani analogická) aplikace § 124a daňového řádu ve znění účinném do 30. 6. 2025 nepřichází v posuzované věci v úvahu a krajský soud na něj odkázal nesprávně. Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že správní orgány v posuzované věci nepostupovaly podle daňového řádu, tudíž ani nebylo možné jeho aplikací řešit vzniklou situaci.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů rozsudek napadený krajským soudem podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. září 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu