

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **P. T. H. Y.,** zastoupené Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 6. 2015, č. j. MV-52062-23/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2015, č. j. 57 A 87/2015 – 53,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2015, č. j. 57 A 87/2015 - 53, **se zrušuje.**

**II.** Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 22. 6. 2015, č. j. MV-52062-23/SO/sen-2013, **se zrušuje.**

**III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Ve správním řízení byla řešena otázka důvodnosti žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-83266-45/DP-2011, platnost povolení neprodloužilo, neboť údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídaly skutečnosti. Odvolání žalobkyně proti

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-4/SO/sen-2013 (dále jen „původní rozhodnutí“), zamítla pro opožděnost.

[2] Krajský soud v Plzni poté rozsudkem ze dne 27. 2. 2015, č. j. 57 A 121/2013 – 72 (dále jen „krajský soud“ a „původní rozsudek“), původní rozhodnutí zrušil z důvodu nesrozumitelnosti spočívající v jeho vnitřní rozpornosti a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná, vázána názorem krajského soudu, vydala ve věci dne 22. 6. 2015 nové, v záhlaví označené rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opět zamítla s tím, že eliminovala ty části původního rozhodnutí, které krajský soud pokládal za nesrozumitelné.

[3] Zároveň, po zrušení původního rozhodnutí krajským soudem, probíhalo na základě kasační stížnosti žalované řízení před Nejvyšším správním soudem. Ten rozsudkem ze dne 6. 8. 2015, č. j. 2 Azs 101/2015 – 32 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), původní rozsudek krajského soudu zrušil, protože naznal, že krajský soud v rozporu s dispoziční zásadou správního soudnictví zrušil původní rozhodnutí z úřední povinnosti, ačkoliv pro takový postup nebyly v dané věci naplněny předpoklady. Nadto Nejvyšší správní soud nesouhlasil s názorem, že bylo původní rozhodnutí nesrozumitelné.

[4] Zrušením původního rozsudku krajského soudu (tj. dnem právní moci příslušného rozsudku Nejvyššího správního soudu) tedy původní rozhodnutí žalované (laicky řečeno) „oživlo“, načež krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, (v pořadí první) žalobu žalobkyně rozsudkem ze dne 22. 9. 2015, č. j. 57 A 121/2013 – 104, zamítl jako nedůvodnou. Existovala tak vedle sebe dvě pravomocná rozhodnutí žalované, jimiž bylo odvolání žalobkyně shledáno opožděným.

[5] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně (v pořadí druhou) žalobu ke krajskému soudu, který dospěl k závěru, že existence v pořadí druhého rozhodnutí (tj. napadené rozhodnutí) o tomtéž odvolání žalobkyně je v rozporu se zásadou *non bis in idem*, která brání tomu, aby o jedné a téže věci mohlo být rozhodováno vícekrát. Krajský soud měl za to, že existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci příkře odporuje principu materiální právní moci rozhodnutí a závažným způsobem ohrožuje do budoucna právní jistotu účastníků soudního řízení, a tudíž je soud povinen se s ní vypořádat a možným budoucím nežádoucím následkům zamezit. Ačkoliv krajský soud konstatoval, že žalovaná postupovala správně, když po zrušení původního rozhodnutí pokračovala v zahájeném řízení, řídila se právním názorem krajského soudu vysloveným v původním rozsudku a vydala napadené rozhodnutí, aniž by vyčkala rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o své kasační stížnosti, zrušil výrokem I. napadené rozhodnutí pro vadu řízení spočívající v porušení shora jmenované zásady. Současně věc vrátil žalované k dalšímu řízení s tím, že má nalézt řešení neodporující této zásadě. Zabývat se důvodností jednotlivých žalobních námitek pokládal krajský soud za nadbytečné.

[6] Výrokem II. napadeného rozsudku uložil krajský soud žalované podle § 60 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 10 800 Kč k rukám jejího zástupce, neboť žalobkyně dosáhla v řízení procesního úspěchu.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., jíž napadla oba jeho výroky. Předně podotkla, že do nastalé situace, která vyvrcholila zrušením napadeného rozhodnutí, se nedostala svým nezákonným nebo nesprávným postupem, ale v důsledku soudní rozhodovací praxe, která jí bránila postupovat jinak, což ostatně vyplývá i z napadeného rozsudku. Shrnula, že podle stávající judikatury není podání kasační stížnosti překážkou správního řízení, resp. není předběžnou otázkou, pro kterou by bylo možné správní řízení přerušit do doby rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem. V této souvislosti poukázala na závěry rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka v jeho nesrozumitelnosti a vnitřní rozpornosti, což odůvodnila tím, že krajský soud na straně jedné aproboval její postup jako správný, zatímco na straně druhé napadené rozhodnutí zrušil pro vadu řízení. Řízení před krajským soudem bylo také zatíženo vadou, neboť krajský soud porušil základní zásadu správního soudnictví založeného na kasaci, resp. na přezkoumávání správních rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tady byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud sice konstatoval, že postupoval v souladu s touto zásadou, fakticky však vadu řízení před stěžovatelkou shledal až ve stavu, jenž nastal po vydání napadeného rozhodnutí. Jakkoliv stěžovatelka nezpochybňuje, že vedle sebe nemohou existovat a obstát dvě rozhodnutí vydaná v téže věci, překročil-li krajský soud jednu ze základních zásad správního soudnictví, měl to učinit jasným, srozumitelným a vnitřně nerozporným způsobem tak, aby byl z napadeného rozsudku zcela zřejmý důvod takového odchýlení.

[9] Stěžovatelka měla za nesprávný i postup krajského soudu, který jí věc vrátil s tím, že má sama nalézt řešení neodporující principu *non bis in idem*. Krajský soud si musel být vědom toho, že jakékoli další kroky stěžovatelky jsou vyloučeny, neboť ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto původním rozhodnutím. Vydala-li by stěžovatelka ve věci další rozhodnutí, dostala by se opět do rozporu s principem *non bis in idem*, a proto jediné, co může s ohledem na zásady vstřícnosti a dobré správy učinit, je vyrozumět žalobkyni o tom, že další rozhodnutí již vydáno nebude, protože původní rozhodnutí nabylo právní moci. Krajský soud tudíž měl napadené rozhodnutí buď a) zrušit, ale věc již nevracet stěžovatelce k dalšímu řízení, nebo b) prohlásit za nicotné, neboť se stalo v důsledku „oživnutí“ původního rozhodnutí právně neuskutečnitelným ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[10] I v případě, že by byl výrok I. napadeného rozsudku zákonný, neměla by být stěžovatelce uložena povinnost hradit žalobkyni náklady řízení. Stěžovatelka totiž nepostupovala nesprávně a navíc byla nucena vydat napadené rozhodnutí v důsledku nezákonného rozhodnutí krajského soudu (tj. původní rozsudek). Proto měl krajský soud aplikovat § 60 odst. 7 s. ř. s., podle kterého, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.

[11] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že stěžovatelka po vydání napadeného rozsudku věc dále neprojednává, byť je k tomu dle závazného výroku krajského soudu povinna. V reakci na to zaslala stěžovatelka žalobkyni vyrozumění ze dne 18. 1. 2016, jímž ji informovala, že další rozhodnutí ve věci již vydávat nebude, neboť je původní rozhodnutí pravomocné, a stěžovatelka by se tedy vydáním jakéhokoliv dalšího rozhodnutí dostala do rozporu s principem *non bis in idem*. Kopii vyrozumění zaslala Nejvyššímu správnímu soudu.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná její zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[13] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

### *III. 1. K důvodům pro zrušení napadeného rozhodnutí*

[14] Kasační stížnost jakožto mimořádný opravný prostředek nemá odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak [s určitými výjimkami má kasační stížnost *ex lege* odkladný účinek ve věcech mezinárodní ochrany (srov. § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu)]. Až do doby rozhodnutí o vyhovění kasační stížnosti je proto rozhodnutí krajského soudu závazné, nezměnitelné a pohlíží se na ně jako na správné. Proto zruší-li krajský soud správní rozhodnutí, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí bez ohledu na to, že je ve věci podaná kasační stížnost. Správní orgán v postavení stěžovatele může v řízení o kasační stížnosti požádat o přiznání odkladného účinku podle § 73 ve spojení s § 107 s. ř. s., musí však prokázat, že mu v případě, kdy kasační stížnosti nebude odkladný účinek přiznán, vznikne nepoměrně větší újma, než jaká jeho přiznáním může vzniknout jiným osobám, a že jeho přiznání současně nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Hrozba existence dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci ovšem sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není (srov. 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, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS).

[15] Nemá-li kasační stížnost ze zákona odkladný účinek a nebyl-li jí ani soudním rozhodnutím přiznán, může dojít k tomu, že správní orgán vydá v téže věci nové rozhodnutí ještě před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti. Tak tomu bylo i v nyní souzené věci. Nejvyšší správní soud v předcházejícím soudním řízení zrušil původní rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno původní rozhodnutí

stěžovatelky. Tím se věc dostala do stádia nového posuzování žaloby krajským soudem, který byl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, a tudíž rozhodl o zákonnosti původního rozhodnutí opačně, aniž by důsledkem nového rozsudku krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí vydaného (v tomto soudním řízení napadeného) správního rozhodnutí. Existovala tedy vedle sebe dvě správní rozhodnutí o jediném odvolání žalobkyně proti jedinému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o jediné žádosti žalobkyně.

[16] Situace, která nastala v právě posuzované věci, byla v minulosti judikaturou Nejvyššího správního soudu opakovaně označena za nežádoucí a instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelnou (srov. shora citovaná usnesení rozšířeného senátu nebo rozsudek ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 – 34). V tomto řízení je úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda krajský soud zvolil pro řešení nastalé situace vhodný procesní postup.

[17] Krajský soud správně poznamenal, že princip *non bis in idem* brání tomu, aby v jedné a téže věci mohlo být rozhodováno vícekrát. Tento princip je v rovině ústavního práva výslovně zakotven pouze pro oblast trestní (čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), Nejvyšší správní soud nicméně ve své judikatuře dovodil, že je ho nutno aplikovat i pro oblast správního trestání. V rozsudku ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 – 142, publ. pod č. 1842/2009 Sb. NSS, jímž řešil existenci dvou správních rozhodnutí, kterými byla vyslovena vina a uložen trest za správní delikt téže osobě za totožný skutek, pak stanovil, že ústavnímu principu *non bis in idem* musí ustoupit i právní úprava podle § 75 odst. 1 s. ř. s., podle které soud při přezkoumávání vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a dospěl k závěru, že za situace, kdy první správní rozhodnutí o vině a trestu „oživlo“, je třeba druhé správní rozhodnutí zrušit bez dalšího, a tedy věc nevracet správnímu orgánu k dalšímu řízení (k tomu také viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, č. j. 6 As 15/2010 – 138).

[18] Jakkoli princip *non bis in idem* tak, jak je vyjádřen na ústavní úrovni, představuje zákaz potrestat odpovědnou osobu za tentýž čin více než jednou, v judikatorní praxi správních soudů je chápán obecněji jako *zákaz dvojího projednání téže věci* a aplikován i na nedeliktní správní řízení. Nejvyšší správní soud jej ostatně označil za „*stěžejní princip správního řízení*“, který platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zákaz dvojího projednání téže věci explicitně stanoví, či nikoliv (rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 A 614/2002 – 36). Tento princip je přitom třeba pokládat nejen za stěžejní princip správního řízení, ale za obecný princip právní, který prostupuje celým právním řádem. Své významné místo nachází v odvětví trestního a správního práva, ale také v právu soukromém.

[19] S obecným právním principem *non bis in idem* se pojí dvě tzv. negativní procesní podmínky, a to překážka věci pravomocně rozsouzené (*res iudicata*) a překážka věci zahájené (*lis pendens*) (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Afs 4/2010 – 254).

[20] Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval, zda se vydání a existence napadeného (tj. v pořadí druhého) rozhodnutí dostalo do rozporu s překážkou věci pravomocně rozsouzené. Tu správní řád ve svém § 48 odst. 2 zakládá pouze v případě, že totéž právo již

bylo přiznáno nebo tatáž povinnost uložena z téhož důvodu téže osobě. Překážka věci rozhodnuté je tedy ve správním řádu formulována poměrně úzce. S ohledem na znění shora citovaného ustanovení judikatura dovodila, že negativní rozhodnutí překážku věci rozsouzené nezakládá. Proto byla-li žádost (návrh) účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým bylo přiznáno právo nebo uložena povinnost, a takové rozhodnutí nemůže bránit tomu, aby správní orgán při posuzování nového návrhu dospěl s ohledem na nově zjištěný skutkový stav k odlišným skutkovým závěrům (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2001, č. j. 22 Ca 58/2000 – 31, dostupný z http://beck-online.cz, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 As 12/2008 – 73, a ze dne 20. 6. 2013, č. j. 7 As 33/2013 – 36). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, ani původní a napadené rozhodnutí, jimiž bylo odvolání žalobkyně zamítnuto, překážku *res iudicata* v tom smyslu, v jakém je zakotvena v § 48 odst. 2 správního řádu, nezaložila a nebránila tomu, aby žalobkyně podala novou žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, byly-li by pro to za dané situace naplněny podmínky dle zákona o pobytu cizinců. O takový případ se však v projednávané věci nejedná – žalobkyně novou žádost či odvolání nepodala a nedošlo ani ke změně skutkového stavu. Právě citovaná judikatura proto řešení nepřináší.

[21] Přestože s původním rozhodnutím nebyla spojena překážka věci pravomocně rozhodnuté, je třeba na situaci, která tady byla po jeho oživnutí, nazírat jako na nežádoucí. Správní řád sice nebrání tomu, aby správní orgán, který o první žádosti účastníka řízení rozhodl negativně, rozhodl o nové žádosti požadující přiznání téhož práva kladně, je však v rozporu s principem *non bis in idem*, aby o jediné žádosti, resp. o jediném odvolání proti jedinému rozhodnutí o jediné žádosti, bylo rozhodnuto dvakrát. Ačkoliv s případem žalobkyně nejsou pro jeho specifičnost, kdy bylo oběma druhostupňovými správními rozhodnutími shodně rozhodnuto o zamítnutí odvolání pro opožděnost, spojeny konkrétní tíživé nežádoucí účinky (kromě uzavření cesty k věcnému přezkumu prvostupňového rozhodnutí), lze si představit řadu situací, které by naopak mohly vést k velice komplikovaným a problematickým důsledkům (zejména tehdy, byla-li by účastníku dvakrát uložena tatáž anebo dokonce různá povinnost či dvakrát přiznáno totéž právo či právo různého obsahu). Vzhledem k tomu, že aplikovatelné procesní předpisy (tj. správní řád, popř. soudní řád správní) neupravují postup, jakým situaci po oživnutí dříve vydaného rozhodnutí v téže konkrétní věci řešit, je třeba vykládat a aplikovat jejich ustanovení takovým způsobem, který bude souladný s právním principem *non bis in idem*, jakož i s principem právní jistoty, k jehož narušení dochází tím, že není zřejmé, které z vydaných rozhodnutí je zákonné, a je třeba se jím řídit.

[22] Nežádoucí situace by měla být v prvé řadě odstraněna příslušným správním orgánem. Vhodný způsob řešení nabízí správní řád ve svém § 94 a násl., upravujícím přezkumné řízení jakožto dozorčí prostředek, k jehož uplatnění dochází z úřední povinnosti a který umožňuje správnímu orgánu přezkoumat pravomocná rozhodnutí, je-li dána pochybnost o jejich souladu s právními předpisy (toto procesní řešení ostatně Nejvyšší správní soud nastínil již ve svém rozsudku ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ans 10/2010 – 157). V případě dvou rozhodnutí vydaných v téže věci je přitom třeba spatřovat nesoulad s právními předpisy v příkrém rozporu s právním principem *non bis in idem* (popřípadě v některých případech v rozporu s § 48 odst. 2 správního řádu). Tento princip je nutno pokládat za natolik stěžejní, že před ním musí ustoupit i zásada zakotvená v § 96 odst. 2

správního řádu, podle kterého se soulad s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Jakkoliv Nejvyšší správní soud nerozporuje názor stěžovatelky, že v době, kdy dochází k vydání v pořadí druhého správního rozhodnutí v téže věci, rozpor s principem *non bis in idem* doposud neexistuje, neboť ten vzniká až následně s oživnutím rozhodnutí prvého a má jakési zpětné účinky, nebyla-li by v situacích obdobných té, kterou Nejvyšší správní soud posuzuje nyní, dána přednost zmiňovanému principu, bylo by řešení takových situací nikoli „pouze" obtížné, nýbrž přímo nemožné. Pominout úpravu lhůt, kterou správní řád stanovuje k vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1) či k vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení (§ 97 odst. 2), však dle Nejvyššího správního soudu nelze, neboť by tím byla popřena funkce těchto lhůt jako procesního prostředku určeného k ochraně právní jistoty účastníků řízení. Za okamžik, od nějž počíná běžet lhůta se subjektivně určeným začátkem, je přitom zásadně třeba mít den následující po dni, kdy byl správnímu orgánu doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu, jímž byl zrušen zrušující rozsudek krajského soudu (v případě právě řešeném by jím byl den následující po dni doručení rozsudku č. j. 2 Azs 101/2015 – 32 stěžovatelce). V situaci (jaká je nyní), kdy Nejvyšší správní soud rozhoduje o převážné většině případů ve lhůtě několika měsíců (zpravidla nepřesahující jeden rok), a kdy tedy lze dodržet roční lhůtu pro zahájení přezkumného řízení i patnáctiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, se tento procesní prostředek jeví být vhodným pro řešení obdobných případů.

[23] Nezahájí-li správní orgán přezkumné řízení z úřední povinnosti nebo nejde-li nastalou situaci řešit skrze přezkumné řízení z jiných důvodů, lze dosáhnout odstranění nežádoucího stavu spočívajícího v rozporu s principem *non bis in idem* žalobou podanou ve správním soudnictví (§ 65 a násl. s. ř. s.). V té bude žalobce (obdobně jako zde) uplatňovat zejména vlastní námitky proti novému správnímu rozhodnutí (z logiky věci půjde o žalobci nevyhovující rozhodnutí), neboť mu existence rozporu s *non bis in idem* pravděpodobně ještě nebude známa, resp. v okamžiku podání žaloby prozatím nemusí existovat. Úkolem krajského soudu pak je posoudit, a to i bez ohledu na žalobní námitky, je-li ve věci dán střet s principem *non bis in idem*, popřípadě zvažovat možný nesoulad s § 48 odst. 2 správního řádu. V zájmu vyřešení kolize v pořadí druhého správního rozhodnutí s principem *non bis in idem*, popř. s principem *res iudicata*, přitom nelze než postupovat tak, že zásada vázanosti skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jakkoliv je jinak zásadou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu stěžejní, ustoupí těmto vůdčím principům. Až potud tedy byly úvahy krajského soudu vyjádřené v napadeném rozsudku správné, třebaže lze přisvědčit stěžovatelce, že krajský soud měl a mohl blíže osvětlit, proč se odchýlil od § 75 odst. 1 s. ř. s. Postup krajského soudu, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení, ovšem Nejvyšší správní soud v daném případě aprobovat nemůže. Situace po oživnutí prvního z více správních rozhodnutí vydaných v téže věci je natolik specifická, že si žádá i odklon od jinak nepominutelné zásady kasační (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Zrušením napadeného (tj. později vydaného) rozhodnutí je totiž sledováno jen a pouze jeho odstranění pro kolizi s *non bis in idem*. Vzhledem k tomu, že ve věci již bylo vydáno správní rozhodnutí, které je pravomocné, závazné a vyvolává právní účinky, odpadá nezbytnost vést další řízení za účelem vydání nového, zákonného rozhodnutí. Shledal-li tedy krajský soud, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit z důvodu, že v téže konkrétní věci již jednou rozhodnuto bylo, neměl věc vracet stěžovatelce

k dalšímu řízení, neboť jakýkoliv další postup stěžovatelky ve věci by byl za dané situace nadbytečný a nevítaný.

[24] Nejvyšší správní soud dodává, že nesdílí názor stěžovatelky, podle níž mělo být napadené rozhodnutí prohlášeno krajským soudem za nicotné. Nicotnost rozhodnutí je dle judikatury zdejšího soudu stav, kdy správní akt v důsledku závažné vady není vůbec správním aktem - projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, kdy je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Není nadán presumpcí správnosti, nikoho nezavazuje (ani správní orgán, ani účastníky). Nicotnost je navíc koncipována tak, že jde o závažné vady, zjevné přímo z aktu samotného (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Právně či fakticky neuskutečnitelný ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu je například požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, či uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 – 31). Takové zásadní vady ovšem napadené rozhodnutí nevykazuje, neboť bylo vydáno správním orgánem k tomu oprávněným i příslušným, bylo jím rozhodnuto o odvolání žalobkyně způsobem předvídaným zákonem a až do jeho zrušení krajským soudem vyvolávalo právní účinky. Bylo-li vydáno ve věci, o níž již jednou bylo pravomocně rozhodnuto, pak se jedná o rozhodnutí nezákonné, rozporné s právními principy.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nemohl na napadené rozhodnutí nahlížet jako na *nové rozhodnutí* ve smyslu § 101 písm. d) správního řádu. Nepřicházelo tedy v úvahu aplikovat na posuzovanou věc § 102 odst. 9 větu druhou před středníkem správního řádu, podle něhož *nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí*, což by znamenalo, že není nutné zrušit napadené či původní rozhodnutí, neboť ta by vedle sebe mohla obstát. Při zvažování potenciální aplikace zmiňovaných ustanovení je třeba mít na zřeteli, že v případech, kdy správní soud zruší napadené správní rozhodnutí a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení, vrací se případ zpět do okamžiku před vydáním zrušeného správního rozhodnutí, tj. do fáze již zahájeného správního řízení. Správní orgán v takové situaci nezahajuje nové správní řízení, jak předpokládá § 101 správního řádu, neboť vychází z původní žádosti účastníka či z důvodů, pro které bylo řízení původně zahájeno z úřední povinnosti. Za takové situace není namístě aplikovat § 101 písm. d) správního řádu, třebaže v praxi některé správní orgány na předmětné ustanovení v podobných případech (nesprávně) odkazují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008 – 52). Tento názor podporuje i doktrína, která navíc poukazuje na to, že § 101 písm. d) správního řádu na situace po zrušení správního rozhodnutí soudem ve správním soudnictví nedopadá také proto, že podle § 102 odst. 1 správního řádu je k novému řízení příslušný správní orgán prvního stupně, kdežto podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací k dalšímu řízení zpravidla orgánu odvolacímu (VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 881). Pominout nelze ani to, že bylo-li by aplikací § 102 odst. 9 věty druhé správního řádu ponecháno v účinnosti pozdější správní rozhodnutí, byl by dosažený výsledek zpravidla (nikoli ovšem v tomto případě) neslučitelný s tím, že Nejvyšší správní soud potvrdil zákonnost prvního správního rozhodnutí, zatímco v pořadí druhé správní rozhodnutí bylo vydáno na základě nesprávného právního názoru krajského soudu.

[26] Při svých úvahách zvažoval zdejší soud také možnost zrušení později vydaného správního rozhodnutí správním orgánem prostřednictvím obnovy řízení podle § 100 a násl. správního řádu. Na Nejvyšším správním soudem zrušené rozhodnutí krajského soudu (jímž bylo prve zrušeno později „oživlé" správní rozhodnutí) by totiž teoreticky bylo možno nahlížet jako na zrušené podkladové rozhodnutí ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, čímž by byla správnímu orgánu dána vedle přezkumného řízení další možnost řešení kolize dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci. Tuto cestu nicméně Nejvyšší správní soud pokládá za problematickou. Obnova řízení by sice mohla vést ke zrušení v pořadí druhého (nežádoucího) správního rozhodnutí, zároveň by však jejím důsledkem opět byla existence dvou různých správních rozhodnutí v téže věci. Ta by si obsahově zřejmě neodporovala, neboť první z nich („oživlé") by bylo potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu a druhé by na něj nepřímo navazovalo. Vzhledem k tomu, že obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek není určena k pouhému odstranění vadného správního rozhodnutí, ale k jeho nahrazení rozhodnutím novým, nejeví se vhodnou pro naplnění účelu odstranění dalších, v téže věci vydaných správních rozhodnutí. Zrušení později vydaného správního rozhodnutí v přezkumném řízení (a jeho nenahrazení jiným správním rozhodnutím) tak lépe koresponduje s účelem, jehož má být při řešení koexistence dvou správních rozhodnutí v téže věci dosaženo.

[27] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud obecně podotýká, že nežádoucí situaci po oživnutí prvého správního rozhodnutí lze řešit také legislativně. Pro účely správy daní tak zákonodárce učinil prostřednictvím § 124a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném od 1. 1. 2015, podle něhož *[d]ojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu*. Zákonodárce zde zvolil postup, podle něhož nové, pozdější rozhodnutí správce daně se stává *ex lege* neúčinným, a tedy nevyvolává právní účinky, neboť ve věci již bylo rozhodnuto dřívějším oživlým rozhodnutím. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 458/2011 Sb., kterým bylo citované ustanovení vloženo do daňového řádu, směřuje tato nová právní úprava právě na situace, kdy je výsledkem kasace zrušení rozsudku krajského soudu, na základě něhož bylo zrušeno rozhodnutí správce daně a následně vydáno nové rozhodnutí ve věci. K neúčinnosti *ex lege* podle důvodové zprávy dojde pouze v případech, kdy krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v novém rozsudku žalobu zamítne, popř. rozsudkem zrušujícím zaváže správce daně právním názorem odchylným od předchozího právního názoru. V případech, kdy nové rozhodnutí krajského soudu dojde z meritorního hlediska ke stejnému právnímu závěru, neúčinnost rozhodnutí správce daně vydaného na základě původního rozsudku krajského soudu nenastane.

[28] Jakkoliv by bylo vhodné, aby Nejvyšším správním soudem právě řešená otázka byla taktéž legislativně upravena ve správním řádu, za nynější situace, kdy tomu tak není, je třeba v každém konkrétním případě nalézt nejlépe schůdnou cestu k jejímu vyřešení, a to za užití institutů, které správní řád a soudní řád správní nabízejí. V souzené věci tedy mohla sama stěžovatelka zrušit napadené rozhodnutí v přezkumném řízení, a neučinila-li tak, mohlo být napadené rozhodnutí zrušeno (bez dalšího) krajským soudem v řízení o

žalobě pro rozpor s *non bis in idem*. (S ohledem na charakter vydaných správních rozhodnutí přitom nebylo zapotřebí zabývat se otázkou práv nabytých v dobré víře.)

[29] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že zvolené řešení odpovídá specifikům této konkrétní věci. Z toho plyne, že shora vyslovené závěry nemusí nutně přiléhat na případy postavené na odlišném skutkovém základě. Vzhledem k tomu, jak přepestré situace mohou nastat, když v důsledku kasace zrušovacího rozsudku krajského soudu dojde k oživnutí původního správního rozhodnutí a vydání rozhodnutí nového, nelze *pro futuro* toto řešení považovat i pro ostatní případy za jediné možné a aplikovatelné bez uvážení odlišností (jak ve výchozí procesní situaci, tak v dopadu řešení do práv účastníků). Odůvodnění tohoto rozsudku kupříkladu neposkytuje (a ani nemá poskytovat) odpověď na otázku, jak postupovat v situaci, kdy správní orgán nezahájí přezkumné řízení ani nebude podána žaloba proti v pořadí druhému správnímu rozhodnutí (typicky tehdy, bude-li tímto rozhodnutím účastníku řízení vyhověno). V případech, kdy nežádoucí stav nelze odstranit ani za užití postupů upravených ve správním řádu či soudním řádu správním, tak může dle Nejvyššího správního soudu připadat v úvahu i analogické užití § 124a daňového řádu jakožto prostředku *ultima ratio.*

### *III. 2. K nákladům za řízení o žalobě*

[30] Pokud jde o krajským soudem stěžovatelce stanovenou povinnost hradit žalobkyni náklady řízení, stěžovatelčina argumentace, že postupovala správně, když po podání své první kasační stížnosti pokračovala v řízení a vydala napadené rozhodnutí, a tedy by neměla být povinna nahradit náklady řízení před krajským soudem žalobkyni, je pochopitelná i logická. Samotný postup stěžovatelky skutečně byl v souladu s právní úpravou i judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz zejména I. právní věta usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 38/2006 – 49). Na vznik problematické situace, jež byla řešena tímto rozsudkem, je však nutno nahlížet tak, že jeho příčinou byla mimo jiné absence příslušného ustanovení správního řádu, které by na takovou situaci dopadalo, jakož i nezákonný rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 121/2013 – 72, který byl k první kasační stížnosti stěžovatelky zrušen zdejším soudem. Jedná se tedy o příčiny související s činností orgánů veřejné moci. Na straně druhé je přitom třeba zohlednit, že žalobkyně jakožto adresát právních předpisů se žalobou ve správním soudnictví domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, čehož v soudním řízení také dosáhla, a tedy v něm byla úspěšná. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud shledal, že úspěšné žalobkyni by mělo být přiznáno právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, neboť se v souzené věci domáhala zrušení správního rozhodnutí, jehož vydání a s ním související nezákonnost byly spojeny s činností státu jako vykonavatele veřejné správy a současně zdroje moci soudní.

## IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Krajský soud sice postupoval správně, když se pro specifika souzeného případu odchýlil od § 75 odst. 1 s. ř. s. a napadené rozhodnutí zrušil pro jeho nesoulad s právním principem *non bis in idem*, měl však rovněž zohlednit, že ve věci již bylo vydáno pravomocné (tj. původní) rozhodnutí, a tedy odpadla potřeba znovu o věci ve správním řízení rozhodovat.

Výjimečnost situace si žádala nedodržet kasační zásadu správního soudnictví, a tedy po zrušení napadeného rozhodnutí nevracet věc stěžovatelce k dalšímu řízení. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.) a současně zrušil i napadené rozhodnutí.

[32] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení, přičemž z důvodů uvedených v odst. [30] tohoto rozsudku považoval žalobkyni za úspěšného účastníka. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že se i stěžovatelka svou kasační stížností domáhala zrušení napadeného rozsudku a zároveň nezpochybňovala, že napadené rozhodnutí nemůže v konkurenci s původním rozhodnutím obstát. Svou kasační stížností brojila stěžovatelka zejména proti výroku, jímž jí krajský soud věc vrátil k dalšímu řízení, a z tohoto pohledu byla i ona částečně úspěšná. Nicméně procesní úspěch ve sporu je třeba připsat žalobkyni.

[33] Při určení výše náhrady nákladů postupoval Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. V posuzované věci byly provedeny celkem dva úkony právní služby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a to převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání žaloby ze dne 30. 6. 2015 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jež zástupce žalobkyně učinil v řízení před krajským soudem. Náklady žalobkyně spojené s jejím vyjádřením ke kasační stížnosti ze dne 4. 1. 2016 nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelně vynaložené, neboť v něm žalobkyně pouze obecně konstatovala, že stěžovatelka ve věci nepodniká potřebné kroky, a dále jeho prostřednictvím vznesla návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, avšak jakožto osoba k tomu zjevně neoprávněná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Za jeden úkon přísluší částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Náklady řízení tak tvoří součet částky 4000 Kč za soudní poplatky vynaložené během řízení před krajským soudem a 6800 Kč za právní služby (dvakrát 3400 Kč). Protože zástupce žalobkyně je plátce daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 1428 Kč, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 12 228 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu