

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Ladislava Derky (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupeného Mgr. Vladimírem Volným, advokátem se sídlem Paroubkova 228, 344 01 Domažlice, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel,** se sídlem Budějovická 1387/7, 140 96 Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2015, č. j. 59597-2/2015-900000-304.4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2017, č. j. 17 A 7/2016 - 106,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobce Mgr. Vladimíra Volného, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) dne 1. 2. 2016 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2015, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Celního úřadu pro Karlovarský kraj (dále též „celní úřad“) ze dne 27. 10. 2015. Tímto rozhodnutím celní úřad uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), za což mu byla uložena pokuta podle § 11 odst. 1, § 12 odst. 2 a § 13 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

(dále jen „zákon o přestupcích“) s ohledem na § 42a odst. 7 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve výši 30 000 Kč a dále mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že v předchozím rozsudku ze dne 31. 10. 2016, č. j. 17 A 7/2016 - 37 krajský soud shledal žalobu důvodnou. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 30. 8. 2016 (*ve skutečnosti 30. 8. 2017, poznámka Nejvyššího správního soudu*) č. j. 6 As 317/2016 - 21, který nabyl právní moci dne 8. 9. 2017. Nejvyšší správní soud svůj rozsudek odůvodnil tím, že žalobce stěžejní nedostatky skutkového zjištění namítal poprvé až v žalobě, ač mu nic nebránilo činit tak již v průběhu správního řízení, a že lze mít i na základě dokazování dosud provedeného správními orgány za odůvodněný závěr, že se žalobce přestupku dopustil.

[3] Krajský soud dále uvedl, že při jednání dne 20. 11. 2017 vyšlo najevo, že po zrušovacím rozsudku krajského soudu z 31. 10. 2016 žalovaný a správní orgán prvního stupně v řízení pokračovaly, vydaly nová rozhodnutí o věci a správní řízení tímto bylo pravomocně ukončeno. Těmito rozhodnutími bylo rozhodnutí žalovaného č. j. 2610/2017-900000-304.4 ze dne 10. 1. 2017, které nabylo právní moci téhož dne a jímž žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí o přestupku s tím, že na základě závěrů krajského soudu v rozsudku z 31. 10. 2016 je nezbytné, aby správní orgán prvního stupně doplnil dokazování o výslech zakročujících policistů. Dne 1. 7. 2017 (*ve skutečnosti dne 1. 2. 2017, poznámka Nejvyššího správního soudu*) správní orgán prvního stupně vydal pod č. j. 2613-2/2017-540000-12 rozhodnutí, které nabylo právní moci 17. 2. 2017 a jímž bylo podle § 76 odst. 1 písm. f) správního řádu zastaveno řízení o přestupku žalobce z důvodu, že odpovědnost za přestupek zanikla. V odůvodnění správní orgán uvedl, že krajský soud po uplynutí promlčecí lhůty věc zrušovacím rozsudkem otevřel, a tím došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. K tomu krajský soud podotkl, že správní orgán prvního stupně chybně nevzal v úvahu ustanovení § 41 s. ř. s.

[4] Krajský soud zhodnotil danou věc tak, že napadené rozhodnutí žalovaného není nicotné (jak se domníval žalobce), neboť bylo vydáno příslušným správním orgánem po provedeném řízení a v rámci jeho pravomoci. Není možné ani žalobu zamítnout, neboť by nenastalo automatické zrušení pozdějších rozhodnutí obou správních orgánů, jak se domníval žalovaný. Tento postup je stanoven pouze pro řízení vedená podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a to dle § 124a tohoto zákona a nelze jej dovozovat pro přestupky ani analogicky, neboť by se jednalo o nepřípustnou analogii v neprospěch obviněného. Zmíněná pozdější rozhodnutí obou správních orgánů vč. pravomocného rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku zůstávají proto platná a účinná.

Krajský soud učinil závěr, že může rozhodnout pouze o předmětu žaloby, jímž je žalobou napadené rozhodnutí. V souladu se zásadou ne bis in idem je nezbytné v daném případě vydat rozhodnutí, na základě něhož nevzniknou pochybnosti o tom, jak bylo s konečnou platností rozhodnuto v předmětném přestupkovém řízení. Takovému požadavku odpovídá výrok rozsudku, kterým se napadené rozhodnutí zruší, avšak z důvodu nevrácení věci k dalšímu řízení není založena povinnost žalovaného vést další správní řízení o věci. Obdobně krajský soud postupoval např. v rozsudku ze dne 30. 1. 2017 č. j. 30 A 167/2016

– 27, byť se nejednalo o věc přestupkovou. Možnost zrušení napadeného rozhodnutí bez vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému z důvodu dvou existujících správních rozhodnutí v téže věci připustil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41. S ohledem na tyto závěry krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost bez vrácení věci k dalšímu řízení, tj. bez aplikace § 78 odst. 4 s. ř. s.

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnosti žalovaného a ve vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, ve které navrhl rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stížnost odůvodnil odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. s tím, že postupoval v řízení v souladu se zákonem, když i přes podanou kasační stížnost byl pro něho závazný první pravomocný rozsudek krajského soudu z 31. 10. 2016 a musel rozhodnout v zákonem stanovených lhůtách. Stěžovatel v tomto směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 - 34, ve kterém bylo dále mj. uvedeno: „*... Existence dvou správních rozhodnutí v téže věci je jistě nežádoucí, nicméně nemá za následek zmatečnost řízení či nezákonnost kasační stížnosti napadeného rozsudku. Bude tedy zejména na žalovaném, případně na krajském soudu, vzniklou nežádoucí situaci ohledně v pořadí druhého rozhodnutí procesně vypořádat. Existence tohoto rozhodnutí nemá vliv na posouzení zákonnosti rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v projednávané věci.*“ Podle názoru stěžovatele neměl krajský soud přihlížet k rozhodnutí stěžovatele z 10. 1. 2017 a následnému rozhodnutí celního úřadu z 1. 2. 2017, kterým bylo řízení zastaveno a jež nabylo právní moci dne 17. 2. 2017. Celní úřad sice neposoudil zánik odpovědnosti za přestupek správně, to ale není podstatné pro rozhodnutí této věci. Krajský soud se měl držet právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 30. 8. 2017. V odůvodnění napadeného rozsudku z 30. 11. 2017 sice krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41, ale pominul, že v tomto rozsudku se jednalo o skutkově odlišný případ a též opomněl právní závěr, podle kterého „[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.*“ Podle názoru stěžovatele se v dané věci právě jedná o specifický případ, ve kterém přichází v úvahu analogie k § 124a daňového řádu. Řízení o přestupku žalobce bylo zastaveno nesprávně, celní úřad nevzal v úvahu § 41 s. ř. s. Analogické použití § 124a daňového řádu nelze považovat za analogii v neprospěch obviněného, neboť uvedené ustanovení nezasahuje do práv obviněného, nýbrž do rozhodování soudů. Nejedná se o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť analogickým použitím uvedeného ustanovení by byla neúčinná následná rozhodnutí vydaná na základě původního rozsudku.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil a navrhl ji zamítnout. Žalovaný nevyužil možnosti přezkumného řízení vůči rozhodnutí celního úřadu, kterým bylo správní řízení zastaveno. V dané věci musí být obviněnému zajištěna obdobná práva, jako je tomu v trestním řízení. (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135). Nelze připustit, aby ve správním trestání ve shodné věci bylo rozhodováno znovu. Analogie k daňovému řádu je v oblasti správního trestání vyloučena.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 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.

[8] Kasační stížnost **není** důvodná.

[9] Stěžovatel v obecné rovině namítl nepřezkoumatelnost rozsudku tím, že odkázal v úvodu stížnosti na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale blíže svou námitku nekonkretizoval. Obsahem své kasační stížnosti však tuto abstraktní námitku sám vyvrátil tím, že zcela konkrétně polemizuje s právním závěrem krajského soudu, podle kterého s ohledem na již pravomocné a nezměnitelné rozhodnutí celního úřadu ze dne 1. 2. 2017 (u něhož neproběhlo přezkumné řízení odvolacího orgánu dle § 94 a násl. správního řádu a ani nebylo, resp. nemohlo být přezkoumáno soudem) již nezbylo, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Krajský soud zcela určitě a jasně vysvětlil důvody, které ho k tomuto závěry vedly, odůvodnění rozsudku proto rozhodně netrpí nesrozumitelností či nedostatkem důvodů.

[10] Podstatou dané kasační věci je řešení otázky, jak se má postupovat v procesní situaci, kdy v důsledku kasace zrušujícího rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem jsou v téže věci vydána dvě pravomocná správní rozhodnutí a správní žaloba (s následnou kasační stížností proti rozsudku krajského soudu) byla podána jen proti jednomu z těchto pravomocných správních rozhodnutí (v dané věci proti prvnímu správnímu rozhodnutí). Pokud takováto procesní situace nastane, je tato upravena pouze v daňových věcech, a to v § 124a daňového řádu („*Dojde-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 je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.*“). Právní úprava tohoto typu neplatí pro ostatní správní řízení a Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že v dané věci není možné analogické použití tohoto ustanovení (v podrobnostech viz níže). Z uvedeného důvodu není správný stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 - 34, který se týkal daňové věci a s ohledem na citovaný § 124a daňového řádu nemohl dojít k jinému závěru, než že existence v pořadí druhého správního rozhodnutí nemůže mít vliv na posouzení zákonnosti prvního správního rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu krajského soudu.

[11] V dané věci se jedná o přestupkové řízení, tedy o oblast správního trestání. Pro žalobce je výhodnější druhé správní rozhodnutí celního úřadu z 1. 2. 2017, kterým bylo zastaveno řízení ve věci předmětného přestupku. Není správný názor stěžovatele, že pokud by byl analogicky aplikován § 124a daňového řádu, nejednalo by se o postup v neprospěch

žalobce, nýbrž jen o zásah do rozhodování soudů. Nepochybně se rozhodování soudů dotýká práv a povinností účastníků soudního řízení, tudíž aplikace uvedeného ustanovení v daňových věcech má přímý dopad na práva a povinnosti daňového subjektu a nejinak by tomu bylo i v jiných správních řízeních, pokud by i v nich byla tato právní úprava analogicky aplikována.

[12] Není správná ani úvaha stěžovatele, že důvodem pro analogický postup dle § 124a daňového řádu je okolnost, že podle jeho názoru celní úřad nesprávně zastavil řízení v rozhodnutí z 1. 2. 2017. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že výsledek druhého správního rozhodnutí (a to bez ohledu na jeho zákonnost) nemůže mít vliv na postup soudu při přezkoumávání prvního správního rozhodnutí. Jinými slovy - nelze na základě hodnocení zákonnosti druhého správního rozhodnutí (které není nicotné) dojít k závěru, že se k němu nebude přihlížet. Opačný postup by byl v rozporu s principy právního státu.

[13] Ustanovení § 124a daňového řádu platí pouze v daňových věcech a bez obdobné právní úpravy, tj. bez výslovné právní opory, nelze v jiných správních věcech shledat neúčinnost druhého správního rozhodnutí (rozhodnutí vydaného na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu, který je pak sám následně zrušen Nejvyšším správním soudem). Jednalo by se o porušení principů právního státu a též zásady *non bis in idem*, pokud by soud nepřihlédl k existenci tohoto správního rozhodnutí, které je pravomocné, závazné a vyvolává právní účinky. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj i stěžovatelem zmiňovaný rozsudek z 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41, ve kterém se uvádí v odstavcích 21 a 23: „*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. (....) 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.*“

[14] Nejvyšší správní soud uzavírá: Pokud na základě kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, kterým bylo správní rozhodnutí zrušeno a správní orgán již vydal nové (druhé) rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, které nabylo právní moci aniž by proti němu bylo podáno odvolání a ani nebylo přezkoumáno soudem, pak i bez ohledu na hodnocení zákonnosti nového (druhého) správního rozhodnutí musí krajský soud zrušit první rozhodnutí odvolacího správního orgánu, přičemž věc nevrátí tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení.

[15] Krajský soud postupoval správně, když nevrátil věc žalovanému dle § 78 odst. 4 s. ř. s., neboť žalovaný již nemá o čem rozhodovat – o odvolání žalobce proti prvnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z 27. 10. 2015 již žalovaný rozhodl rozhodnutím z 10. 1. 2017, jímž zrušil uvedené rozhodnutí z 27. 10. 2015 a věc vrátil celnímu úřadu, který rozhodl znovu rozhodnutím z 1. 2. 2017. Nebylo potřebné vedle

rozhodnutí žalovaného z 3. 12. 2015 zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z 27. 10. 2015, neboť toto rozhodnutí již v době v době vydání napadeného rozsudku krajského soudu neexistovalo.

[16] Není naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) pro nesprávný právní názor krajského soudu nebo pro nepřezkoumatelnost rozsudku.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšného žalobce proti stěžovateli (nebylo možné postupovat podle § 110 odst. 3 s. ř. s., neboť věc nebyla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení). Předchozí zástupce žalobce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo vyjádření ke kasační stížnosti [úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu]. Za to mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3 400 Kč (zástupce žalobce není plátce DPH).

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

V Brně dne 20. prosince 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu