

4. 8. 2015

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak se Nejvyšší správní soud vypořádal s „oživými mrtvolami“

V posledních letech či desetiletích jsou „oživé mrtvoly“ jedním z nejčastějších témat hororových příběhů stříbrného plátna. Nedávno se přitom problému, pro který se v praxi vžilo stejné označení, věnoval i Nejvyšší správní soud. Snad žádného ze čtenářů nezklamou a neodradím od dalšího čtení, když hned na úvod prozradím, že v tomto případě „oživými mrtvolami“ pochopitelně nejsou zombie lačnící po lidském masu, ale rozhodnutí správních orgánů, která byla krajským soudem ve správním soudnictví zrušena, ale posléze po zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem znovu „obživla“.



Právní úprava

Správní žaloba podaná proti rozhodnutí správního orgánu **nemá sama o sobě odkladný účinek**, ledaže by to zákon výslovně stanovil. Jde například o žaloby proti některým rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany nebo proti rozhodnutí o vyhoštění cizince.

Správní soud ovšem **může žalobě odkladný účinek přiznat**. Podle § 73 odst. 2 soudního řádu správního tak učiní, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí **znamenal pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem**.

Může jít například o žalobu proti rozhodnutí o odstranění stavby, rozhodnutí o níž by s výjimkou založení nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nemělo smysl, kdyby mezitím byla stavba odstraněna. Obdobně to ale platí i pro žalobu proti stavebnímu povolení podanou vlastníkem sousední nemovitosti, do jehož práv by stavba zasáhla. Ani tato žaloba by neměla příliš smysl, kdyby v průběhu soudního řízení byla stavba zahájena a (vzhledem k jeho obvyklé délce) také dokončena. Pravděpodobnost, že stavební úřad, který stavbu nezákonně povolil, by ji následně nařídil odstranit namísto jejího dodatečného povolení „za každou cenu“, je totiž v praxi českých stavebních úřadů bohužel velice nízká.

Pro úplnost lze dodat, že podmínky pro přiznání odkladného účinku jsou o něco mírnější než před novelizací soudního řádu správního účinnou od roku 2012. Předchozí znění totiž vyžadovalo, aby právní následky rozhodnutí napadeného správní žalobou znamenaly pro žalobce újmu nenahraditelnou, aby se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a aby nebylo v rozporu s (jakýmkoli) veřejným zájmem. I přes toto zmírnění je však přiznání odkladného účinku v praxi výjimečné.

Zvláštní úpravu rozhodování o odkladném účinku obsahuje například zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Po letošní novelizaci připouští, aby soud při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí navazujícímu na posouzení vlivů na životní prostředí (typicky územní rozhodnutí) žalobě **odkladný účinek přiznal i bez návrhu**. Odůvodnit tento postup lze pouze nebezpečím, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

Proti rozhodnutí krajského soudu o správní žalobě **nelze podat žádný řádný opravný prostředek**, takže nabývá právní moci doručením účastníkům. Kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu je opravným prostředkem mimořádným a nemá odkladný účinek, takže **nepozastavuje účinky jí napadeného rozhodnutí**. Výjimkou je jen kasační stížnost proti rozsudku vydanému v řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně.

V souladu s § 107 odst. 1 soudního řádu správního ovšem **Nejvyšší správní soud může kasační stížnosti tento účinek přiznat**. Postupuje přitom přiměřeně podle citovaného § 73 odst. 2 a následujících odstavců tohoto ustanovení soudního řádu správního. Podmínkou jeho přiznání tedy je, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a aby přiznání odkladného účinku nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Donedávna přitom panoval **v judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu těchto podmínek rozpor**.

V případě, kdy krajský soud kasační stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušil, **věc se vrací** tomuto orgánu (případně orgánu prvního stupně) **k dalšímu řízení**. Pokud však Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhoví a rozsudek krajského soudu zruší, **tímto rozsudkem zrušené rozhodnutí správního orgánu „obživne“**. To by samo o sobě takovým problémem nebylo. K tomuto „obživnutí“ ovšem může s ohledem na délku soudního řízení dojít až **poté, co správní orgán v dalším řízení vydal nové rozhodnutí, které navíc již nabylo právní moci**. Toto nové rozhodnutí navíc bude zejména v případech, kdy krajský soud žalobě nevyhověl pro nepřezkoumatelnost původního (nyní „obživnutého“) rozhodnutí či pro porušení procesních předpisů, **s ohledem na závazný právní názor soudu od „obživlého“ rozhodnutí odlišné. V téže věci tedy budou existovat dvě rozdílná rozhodnutí**, což lze nepochybně označit za nežádoucí.

Správní řád si s takovou situací poradit neumí. Instituty, které jí mají zabránit, tedy **překážka litispendence a překážka věci pravomocně rozhodnuté** ve smyslu § 48 správního řádu, **lze využít pouze za trvání řízení**, tedy pokud by krajským soudem zrušené rozhodnutí správního orgánu v důsledku vyhovění kasační stížnosti „obživlo“ před skončením dalšího řízení.

Pro úplnost lze dodat, že takové řešení nepochybně nalézt lze. Cestu ukazuje nový § 124a daňového řádu účinný od 1. ledna 2015. Ten stanoví, že dojde-li v řízení o kasační stížnosti 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 (nové správní) 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**. Nové rozhodnutí vydané správcem daně se tedy stane ze zákona neúčinných v případě, kdy po „obživnutí“ původního rozhodnutí byla správní žaloba proti němu zamítnuta, takže se ex post ukáže, že „obživlé“ rozhodnutí bylo správné a nebylo třeba vydávat rozhodnutí nové, nebo když sice bylo krajským soudem zrušeno i podruhé, ovšem z jiných důvodů. V takové situaci by mělo následovat další (třetí) rozhodnutí odlišné jak od původního (a na čas „obživlého“) rozhodnutí, tak od nového, které bylo mezitím vydáno.

Již zmíněný rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu se týkal právě **řešení tohoto problému prostřednictvím přiznání odkladného účinku kasační stížnosti** proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Ten by totiž zabránil dalšímu řízení před správními

orgány a vydání dalšího rozhodnutí až do rozhodnutí o kasační stížnosti a případnému „obživení“ původního rozhodnutí správního orgánu. Konkrétně šlo o to, **zda samotná hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci je důvodem pro přiznání odkladného účinku, či nikoli.**

V tomto ohledu je vhodné pro úplnost připomenout, že kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno, bude **často podávat právě tento orgán jakožto žalovaný v soudním řízení.** Případně by ji mohla podávat například osoba zúčastněná na (soudním) řízení – účastník správního řízení, na jehož žádost bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno.

Účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv. Proto rovněž hrozící újma ve smyslu § 73 odst. 2 soudního řádu správního jakožto podmínka přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti bude **újmou hrozící právě těmto subjektivním právům v případě výkonu rozhodnutí.** Správní orgán jakožto žalovaný v soudním řízení ovšem žádná taková subjektivní práva nemá, a tím spíše nemůže mít práva, která by mohla být výkonem jeho vlastního rozhodnutí dotčena, čímž by mu hrozila újma. Hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí by však samozřejmě mohl návrh na přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti odůvodnit i správní orgán.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval v řadě rozhodnutí a dvakrát se jí zabýval i jeho rozšířený senát. Ten nejprve v usnesení č. j. 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24. dubna 2007, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1255/2007, připustil, že existence, resp. (v době rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti) hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí je nežádoucí, na druhou stranu však **sama o sobě nemůže přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnit.** Víceméně automatické přiznání odkladného účinku v takových případech by totiž odporovalo soudnímu řádu správnímu, který umožňuje tento účinek přiznat jen ve výjimečných případech na základě jejich zvláštních okolností.

Tyto závěry však následně byly jednotlivými tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu **interpretovány a aplikovány různě.** První skupina rozhodnutí je vyložila tak, že možnost existence dvou protichůdných rozhodnutí ve stejné věci nelze bez dalších okolností konkrétního případu považovat za nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 soudního řádu správního. **Návrhy na přiznání odkladného účinku odůvodněné pouze hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci proto zamítala.**

Druhá skupina naopak s odkazem na tytéž závěry rozšířeného senátu odkladný účinek navrhovaný z důvodu hrozby existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci **přiznávala s tím, že tato hrozba je v rozporu s principem právní jistoty a lze v ní spatřovat nepoměrně větší újmu** ve smyslu § 73 odst. 2 soudního řádu správního.

Konečně se v judikatuře tříčlenných senátů objevil i třetí výklad, podle nějž **přiznání odkladného účinku záviselo na míře hrozby, že zde dvě odlišná rozhodnutí v téže věci skutečně budou.** Pokud krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu pro chybné posouzení hmotněprávní otázky a zavázal správní orgán svým právním názorem, v jehož důsledku bude nutné v dalším řízení rozhodnout odlišně od zrušeného rozhodnutí, a tedy předmětná hrozba je značná, je namístě kasační stížnosti odkladný účinek přiznat. Pokud naopak krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušil z procesních důvodů a správnímu orgánu tak nic nebrání, aby po odstranění procesních pochybení rozhodl ve věci stejně jako zrušeným rozhodnutím, takže hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí není tolik významná, odkladný účinek z důvodu této hrozby přiznán nebude.

S ohledem na tento rozpor se desátý senát, který se ztotožnil s prvním uvedeným výkladem, při

rozhodování věci spis. zn. 10 Ads 99/2014 opět obrátil na rozšířený senát, aby zodpověděl následující otázky:

Je dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí žalovaného, pouze potenciální možnost „obživení“ zrušeného správního rozhodnutí?

Je při této otázce relevantní, zda ke zrušení správního rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky či z procesních důvodů?

Právní názor rozšířeného senátu

Rozšířený senát při výkladu § 73 odst. 2 soudního řádu správního připomenul, že při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti se použije přiměřeně, což znamená **vyjít spíše ze smyslu tohoto ustanovení než z jeho doslovného znění**. V tomto ohledu lze připomenout, že například podle legislativních pravidel vlády použití slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Odlišnost výkladu tohoto ustanovení při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti by ovšem měla být **odůvodněna pouze odlišností řízení před Nejvyšším správním soudem**. I v tomto případě se proto uplatní již zmíněné tři podmínky, tedy (i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, (ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladnému účinku může vzniknout jiným osobám a (iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Zároveň musí platit, že i **újma hrozící stěžovateli musí být sama o sobě závažná**. Nestačí, že je větší než újma hrozící jiné osobě, která může být třeba i nepatrná.

Tyto požadavky s ohledem na skutečnost, že správní orgán nemá subjektivní práva, jež by mohla být výkonem kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu dotčena, nepochybně jeho šance na vyhovění jeho návrhu na přiznání odkladného účinku snižují. Neznamena to ovšem, že k jeho žádosti nelze odkladný účinek kasační stížnosti přiznat. Podle rozšířeného senátu však půjde o **výjimečné případy, kdy odložení účinků rozsudku krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v daném konkrétním případě představovat nepoměrně větší újmu** ve smyslu § 73 odst. 2 soudního řádu správního, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám.

Újmu tak nebude představovat ohrožení jakéhokoli veřejného zájmu například na obecném výběru daní, jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení. Stejně tak **není sama o sobě ohrožením důležitého veřejného zájmu situace, kdy budou existovat dvě odlišná rozhodnutí správního orgánu v téže věci**. I v tomto případě by musel být důležitý veřejný zájem dán konkrétními okolnostmi případu. S ohledem na pojetí veřejného zájmu a jeho spojení s těmito okolnostmi však nelze dát metodický návod pro posouzení, kdy tato podmínka bude splněna a kdy nikoli.

Přesto rozšířený senát uvedl **několik příkladů, kdy podmínka ohrožení důležitého veřejného zájmu splněna zřejmě bude**. Půjde například o situaci, kdy by byla ohrožena ochrana vzácné kulturní památky, která by v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti mohla být poškozena nebo zničena. K tomu by mohlo dojít v případě, kdy by krajský soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu zakazujícímu stavební práce na této kulturní památce. Obdobně by podle rozšířeného senátu mohlo dojít k ohrožení důležitého veřejného zájmu, a potažmo újme odůvodňující přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, pokud by v důsledku zrušení rozhodnutí správního orgánu rozsudkem krajského soudu napadeným kasační stížností došlo k vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi

nebo udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku apod. Konkrétní újma tedy nespočívá primárně v samotné existenci dvou odlišných rozhodnutí, resp. její hrozbě, ale v **důsledcích zrušení původního správního rozhodnutí**. I v těchto případech však bude nutné tuto újmu poměřovat s újmu hrozící jiným osobám přiznáním odkladného účinku.

S ohledem na tyto i další důvody rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v usnesení č. j. 10 Ads 99/2014-58 ze dne 1. července 2015 závěr, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Závěr

S citovaným závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a jeho odůvodněním lze stěží polemizovat. Problematickým se však může ukázat, stejně jako v případě prvního rozhodnutí rozšířeného senátu k této otázce, jeho použití v praxi tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu. Například rozdílný výklad pojmu „ohrožení důležitého veřejného zájmu“ může vést ke značné odlišnosti rozhodnutí v jednotlivých případech. Ostatně jde o problém, kterým trpí též rozhodování krajských soudů o odkladném účinku žaloby, které je i vzhledem k nemožnosti podat proti rozhodnutí kasační stížnost také značně roztržštěné.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)

- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)