

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové, v právní věci žalobce **Bc. P. B.**, zastoupeného Mgr. Petrem Smejkallem, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalované **Bezpečnostní informační službě**, se sídlem Nárožní 1111/2, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 10 Ca 60/2005 - 54,

t a k t o :

- I. Domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout. Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, **je nepřijatelná.**
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby (dále jen BIS), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS č. 461/00, č. j. 864/2000-BIS-6, ze dne 30. 11. 2000. Tímto rozkazem byl žalobce podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní a informační službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o BIS“), propuštěn ze služebního poměru příslušníka BIS.

Jednotlivé fáze správního a soudního řízení správního, které vedly k napadenému rozsudku městského soudu, lze shrnout následujícím způsobem:

Dne 17. 4. 2000 bylo žalobci doručeno oznámení o zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi č. X, vydané na základě § 36 odst. 6 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce podal proti oznámení o zániku platnosti osvědčení stížnost. Té nebylo vyhověno.

V důsledku zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi byl žalobce služebním hodnocením ze dne 27. 10. 2000, č. j. 10011/2000-BIS-17, shledán nezpůsobilým vykonávat jakoukoliv funkci ve služebním poměru příslušníka BIS.

Rozkazem ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000, č. 461/00, byl žalobce na základě negativního služebního hodnocení propuštěn ze služebního poměru příslušníka BIS.

Odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS bylo rozhodnutím ředitele BIS coby odvolacího orgánu ze dne 5. 2. 2001, č. j. 531-19/200-BIS-1, zamítnuto.

Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 28 Ca 106/2001, žalobu na zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2001 zamítl.

Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti žalobce a rozsudkem ze dne 30. 6. 2004, č. j. 5 As 25/2003 - 83, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Soud uznal kasační námitku žalobce ohledně chybějící pravomoci Bezpečnostní informační služby vydat oznámení o zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi na základě zákona č. 148/1998 Sb., ve znění platném před novelou č. 363/2000 Sb.

Městský soud v Praze, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, ve svém rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Ca 139/2004 - 90, zrušil rozhodnutí ředitele BIS ze dne 5. 2. 2001, č. j. 531-19/200-BIS-1. Věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2005, č. j. 4-13/2004-BIS-1, žalovaný znovu zamítl odvolání žalobce proti původnímu rozkazu ředitele BIS ze dne 30. 11. 2000, č. 461/00. Žalovaný v odůvodnění konstatoval, že služební hodnocení, které bylo podkladem pro napadený rozkaz, nebylo ve lhůtě tří let od nabytí právní moci předmětem obnovy řízení, ani nebylo přezkoumáno mimo odvolací řízení. Nelze jej tedy již zrušit či změnit, a to i kdyby bylo v rozporu s právními předpisy.

Proti posledně citovanému rozhodnutí žalovaného (tj. proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně), a zároveň proti rozkazu ředitele BIS dne 30. 11. 2000 č. 461/00 (tj. proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) podal žalobce novou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2006, č. j. 10 Ca 60/2005-54, žalobě vyhověl. Zrušil však pouze rozhodnutí ředitele BIS ze dne 7. 2. 2005, č. j. 4-13/2004-BIS-1, tj. rozhodnutí orgánu druhého stupně. Jak soud ve svém odůvodnění uvedl, pro postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy pro to, aby zároveň zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neshledal důvod.

Proti naposledy vydanému rozsudku městského soudu podal žalobce dne 28. 8. 2006 kasační stížnost. V ní se domáhá, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje žalobce v tom, že soud nevyhověl žalobě v té části, ve které se domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o propuštění ze služebního poměru. Jak žalobce uvádí, nedostatky správního aktu vydaného správním orgánem prvního stupně, který, jak již předtím konstatoval Nejvyšší správní soud, byl vydán bez zákonného podkladu, nelze napravit v odvolacím řízení. Za této situace měl městský soud postupovat podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušit též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Při předběžné poradě zaujal v dané věci rozhodující první senát názor, že klíčová otázka přípustnosti kasační stížnosti je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně. Jedná se o posouzení toho, zda kasační stížnost, jejíž jediná námitka je tvrzení, že krajský soud měl ve svém zrušujícím výroku zrušit k návrhu žalobce též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je kasační stížností přípustnou. Na jednu stranu je možné tvrdit, že kasační stížnost podobného typu není kasační stížností přípustnou,

neboť směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí soudu a nikoliv do jeho výroku (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Na druhou stranu je ale také možné tvrdit, že podobná kasační stížnost přípustná je, neboť absence výroku o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v podstatě výrokem chybějícím.

První naznačený právní názor byl zaujat v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 6 As 18/2004 - 72, www.nssoud.cz, a dále pak usnesením ze dne 22. 2. 2007, č. j. 5 Afs 157/2005 - 214, www.nssoud.cz. V obou případech bylo konstatováno, že zrušení správního rozhodnutí prvního stupně dle § 78 odst. 3 s. ř. s. je úvahou soudu; žalobce na něj nemá právní nárok. Kasační stížnost, kterou by se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, není přípustná.

Druhý naznačený právní názor, tedy že kasační stížnost dovolávající se také zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přípustná je, byl zaujat rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2005, č. j. 3 Afs 13/2004 - 56, www.nssoud.cz. V konkrétním případě sice soud neshledal tuto kasační námitku důvodnou, obecně však konstatoval, že kasační stížnost směřující k absenci výroku o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přípustná je.

Otázka předložená k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. tedy zní, zda kasační stížnost, uvádějící coby jediný kasační důvod skutečnost, že správní soud měl v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. k návrhu žalobce také zrušit dle § 78 odst. 3 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je kasační stížností směřující toliko do důvodů rozhodnutí a z tohoto důvodu kasační stížností nepřipustnou.

Pro posuzovaný případ klíčová ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) znějí:

„§ 78 Rozsudek

(1) Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.

[...]

(3) Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.“

„§ 104 Nepřípustnost

[...]

(2) Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.“

Rozšířený senát při posouzení sporné právní otázky vyšel ze skutečnosti, že současná podoba soudního řízení správního je ovládána principem kasačním; kasační soud může v případě důvodnosti žaloby rozhodnutí krajského soudu pouze zrušit a vrátit, a to pouze s ohledem na rozhodnutí tohoto soudu (§ 110 s. ř. s.). Stejně tak krajský soud zpravidla napadené rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zruší a věc vrátí tomuto orgánu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Filosofickým východiskem takto nastaveného systému omezené kasace je minimalizace zásahů

do rozhodovací pravomoci nižších článků soudní, respektive správní soustavy a možnost zjednání nápravy v rámci dalšího řízení před tímto orgánem.

Ustanovení třetího odstavce § 78 s. ř. s. upravuje výjimku z obecného principu omezené kasace: krajský soud *podle okolností může* zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jinými slovy, krajský soud má zákonnou povinnost uvážit, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude především v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno. Stejně tak bude dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit a je tedy patrné, že jemu samému nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů].

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí obou stupňů správních orgánů vnímána jako celek. Jak již konstatoval například ve své judikatuře Vrchní soud v Praze, „*Pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 247 odst. 2 o.s.ř. je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně jako jeden celek.*“ (Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 68/93, publikováno v časopise Správní právo č. 17). To znamená, že ač správní soudy přezkoumávají a případně ruší především rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlížejí k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Principy, kterými je současný soudní přezkum správních rozhodnutí ovládan, lze tedy shrnout jako princip omezené kasace pouze bezprostředně předcházejícího rozhodnutí, poskytnutí možnosti nápravy správních pochybení v rámci správního řízení a jednota vnímání obou stupňů správního řízení pro účely soudního přezkumu. Tomuto vnímání také odpovídá to, čeho se může žalobce správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhat; pokud je žaloba důvodná, žalobce se může domoci zrušení (správním orgánem v druhém stupni vydaného) správního rozhodnutí - § 78 odst. 1 s. ř. s. jasně stanoví, že pokud je žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí *zruší*. Ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. je však odlišného charakteru - posouzení důvodů pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně svěřuje do volné úvahy krajského soudu. Tomuto závěru svědčí nejen jazykový výklad daného ustanovení (*podle okolností*, které nejsou dále specifikovány, *může*), ale také výklad logický a výše uvedená kasační filosofie soudního řádu správního.

Z výše uvedeného plyne, že na zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá žalobce před krajským soudem právní nárok. Z absence nároku plyne absence povinnosti krajského soudu rozhodnout o (ne)zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku soudního rozsudku, a to bez ohledu na to, že se zrušení tohoto rozhodnutí žalobce ve svém podání taktéž domáhá. Konečně z absence výroku o zrušení správního rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně plyne, že pokud žalobce brojí proti nezrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně kasační stížností, která je omezena na tento jediný kasační důvod, pak se jedná o kasační stížnost nepřipustnou. Taková kasační stížnost totiž směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí soudu a nikoliv proti výroku. Nejvyšší správní soud ji proto postupem podle § 104 odst. 2 s. ř. s. odmítne.

Odmítnutím kasační stížnosti, která jako jediný kasační důvod uvádí, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo zrušeno, není odepřena právní ochrana veřejným subjektivním právům, respektive upřeno právo na spravedlivý proces podle § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, případně čl. 6 odst. 1 ve spojení s čl. 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod. Především je třeba zdůraznit, že i když krajský soud po provedení úvahy podle § 78 odst. 3 s. ř. s. sice rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezruší, tak stejným rozhodnutím zrušil zároveň rozhodnutí odvolacího správního orgánu. To znamená, že pokud bylo správní rozhodnutí prvního stupně také stíženo nezákonností, pak správnímu orgánu druhého stupně, který bude v dané právní věci vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), nezbude nic jiného, než zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Ke zrušení tohoto rozhodnutí tak může dojít sice o něco později, než kdyby tak učinit přímo správní soud, nicméně k němu dojde. Případné zpoždění je však vyváženo dodržením jiných zájmů a principů, které takto nastavený systém právní ochrany sleduje, zde především již výše zmiňované omezené kasace a možnost správních orgánů zjednat nápravu primárně a samostatně.

Závěrem je však nezbytné zdůraznit, že o typově odlišnou situaci se bude jednat v případě, kdy krajský soud svoji úvahu svěřenou mu ustanovením § 78 odst. 3 s. ř. s. provede, dojde k pozitivnímu závěru, že jsou dány okolnosti též pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a k jeho zrušení také ve výroku svého rozsudku přistoupí. Citované ustanovení totiž představuje povinnost krajského soudu v každém konkrétním případě vážit, zda jsou dány podmínky pro zákonem předvídaný postup. Soud je zde, s ohledem na princip procesní ekonomie, tedy povinen zkoumat, zda existují důvody i pro zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Shledá-li jejich existenci, zruší též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V takovém případě není pochyb o tom, že zrušující výrok může zasáhnout nejen do veřejných subjektivních práv žalobce, ale také do zájmů žalovaného. Je nezbytné, aby soud i tento výrok náležitě odůvodnil. Pokud některý z účastníků řízení v podobném případě namítá, že nebyl dán důvod pro zrušení správního rozhodnutí orgánu prvního stupně, pak kasační stížnost bude přípustná, neboť v takovém případě směřuje do výroku rozhodnutí krajského soudu, byť věcně jistě polemizuje s jeho důvody, resp. může namítat, že takové důvody chybí (§ 104 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

Rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací prvnímu senátu, který ji projedná a rozhodne v souladu s právním názorem vysloveným v tomto usnesení.

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

V Brně dne 28. srpna 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu