



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zastoupen JUDr. Alenou Malachovou, advokátkou, se sídlem Bělehradská 381/126, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. J. B. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, odmítl žalobu Ing. J. B., kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, jímž bylo zrušeno usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, a řízení zastaveno.

Městský soud konstatoval, že s ohledem na vymezení ust. 2 s. ř. s. a použitou legislativní zkratku v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu posledně uvedeného ustanovení lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a že jen proti takovým rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti, které je napadeno žalobou, ale není rozhodováno o právech a povinnostech žalobce, ani se jím závazně neurčují jeho práva a povinnosti. Tímto rozhodnutím se jen ruší usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012-82, o návrhu žalobce na vyškrtnutí MUDr. Viktora Řeháčka, znalce zapsaného u Městského soudu v Praze v seznamu znalců pro obor zdravotnictví,

odvětví různá, se specializací stomatologie, ze seznamu znalců, a řízení se zastavuje. V daném případě je však zřejmé, že správní orgán o žádném veřejném subjektivním právu žalobce nerozhodoval, ve věci nemělo být vůbec zahájeno správní řízení, a proto je vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popřípadě jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva spravedlnosti o zrušení citovaného usnesení předsedy Městského soudu v Praze tak není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. (ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, t. j. úkony, které nezasahují sféru práv). Z uvedených důvodů proto městský soud žalobu Ing. J. B. odmítl jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití ust. § 68 písm. e) s. ř. s.]

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatel má především za to, že měl řádnou žalobní legitimaci pro podání žaloby. Městský soud však nezákonným způsobem odmítl jeho žalobu bez jednání, ačkoliv jinak byly splněny podmínky řízení (žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Nemůže také souhlasit s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí žalovaného Ministerstva spravedlnosti není rozhodnutím. Rozhodnutí tohoto ministerstva má totiž veškeré znaky rozhodnutí (výrok, odůvodnění, poučení o odvolání). Rozhodnutí ministerstva rovněž zakládalo a měnilo jeho práva. Již z tohoto důvodu mohl po právu uplatňovat žalobní legitimaci a domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu. Městský soud při svém rozhodování pochybil i v tom, že odkázal na ust. § 20a a ust. § 20b zákona č. 36/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ačkoliv tato ustanovení nebyla v době, kdy znalec vydával svůj znalecký posudek ještě v účinnosti. Znaleckým posudkem MUDr. Viktora Řeháčka a jeho fatálním selháním v občanskoprávním sporu před Obvodním soudem pro Prahu 2 byl poškozen a zbaven možnosti domoci se spravedlivého zadostiučinění za poškozené zdraví. Již tento fakt měl být důvodem ke konání jednání o jeho návrhu na vyškrtnutí tohoto znalce ze seznamu, což se ale nestalo. V důsledku toho mohl tento znalec uškodit i dalším lidem. Byl to právě předseda Městského soudu v Praze, který ho svou nečinností výrazně krátil na jeho právech.

Stěžovatel prostřednictvím své ustanovené zástupkyně, advokátky JUDr. Aleny Malachové, doplnil shora uvedené důvody kasační stížnosti a současně požádal o prominutí zmeškání lhůty k doplnění podání, a to z důvodu nemoci.

Stěžovatel především poukázal na to, že Městský soud v Praze byl jako správní orgán oprávněn zahájit správní řízení, přičemž důvodem a podkladem pro takový postup bylo právě několik jeho podnětů a námitek proti postupu znalce. Zákon o znalcích a tlumočnících svěřuje pravomoc odvolat znalce (vést řízení o odvolání znalce) tomu orgánu, který jej ustanovil. Právě při činnosti v oblasti jmenování, odvolávání, kontroly a dohledu nad činností znalců a tlumočníků neprovádějí předsedové krajských soudů výkon soudnictví, ale vystupují jako orgány veřejné správy podle § 119 zákona o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. V této souvislosti také adresoval Městskému soudu v Praze několik

pokračování

podnětů a žádostí. Není proto zřejmé z čeho žalovaný dovozuje, že správní orgán I. stupně zahájil správní řízení, aniž by k tomu existoval reálný zákonný podklad.

Jeho aktivní legitimace pro podání žaloby ve správním soudnictví je dovozována z ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., kdy jako účastník předchozího řízení byl postupem správních orgánů zkrácen na právech, která mu přísluší (nezákonné rozhodování znalce, vady řízení, nesprávné posuzování právní otázky). Účastníkem řízení o odvolání znalce bude vždy znalec, o jehož odvolání jde, a správní orgán (předseda krajského soudu nebo ministr spravedlnosti). Znalecký posudek, který není řádně zpracován může způsobit i újmu účastníkům řízení. Není proto vyloučeno, aby měl - jako osoba, které se posudek přímo dotýká - ve správním řízení o odvolání znalce postavení dotčené osoby ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, a následně i aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího o znalci. Jako účastník předchozího řízení proto mohl být postupem správních orgánů zkrácen na právech, která mu přísluší. Lze proto dovodit i přímou souvislost mezi výsledkem činnosti znalce a jeho právem na náhradu škody, jehož byl právě znalecký posudek podkladem.

Správní rozhodnutí podle zákona o znalcích a tlumočnících je považováno za rozhodnutí a není proto vyloučeno ze soudního přezkumu. Ust. § 180 správního řádu stanoví zásadu, podle níž správní orgány v řízeních, ve kterých vydávají rozhodnutí, postupují podle druhé části správního řádu. To je právě případ rozhodování o odvolání znalce nebo tlumočníka. I toto rozhodnutí správního orgánu (předsedy krajského soudu nebo ministra spravedlnosti) přitom podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.

Městský soud v usnesení ze dne 4. 12. 2012 uvádí, že právě znění zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění po novele provedené zákonem č. 444/2012 Sb., se v případě znalce nepoužije. Přechodné ustanovení novely v odst. 1 hovoří o tom, že řízení o jmenování nebo o odvolání znalce (tlumočníka), která nebyla pravomocně skončena přede dnem účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. V uvedeném je třeba spatřovat rozpor v tom, že napadené usnesení se opírá o zákonná ustanovení, která nebyla v předmětné době v platnosti.

Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo spravedlnosti v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že souhlasí s důvody, pro které byla předmětná žaloba městským soudem odmítnuta. Předseda Městského soudu v Praze zahájil správní řízení, aniž by k tomu existoval reálný zákonný podklad a důvod. S usnesením předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012 naložilo jako s nezákonným rozhodnutím (věc se k němu dostala v rámci odvolacího správního řízení a nicotnost podle § 77 odst. 2 správního řádu může vyslovit pouze správní soud podle s. ř. s.). Proto toto usnesení zrušilo a řízení, které nemělo být zahájeno, zastavilo. Ministerstvo spravedlnosti proto navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že toto usnesení je třeba zrušit, a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejprve je třeba říci, že za procesní situace, kdy kasační stížnost napadá rozhodnutí městského soudu o odmítnutí návrhu (žaloby), omezuje se přezkum prováděný Nejvyšším správním soudem na opodstatněnost naplnění důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS), podle něhož *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení správního soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela.

Nejvyšší správní soud se musí ve věci především vypořádat s otázkou, zda usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012-82, o zastavení řízení stran návrhu žalobce na vyškrtnutí MUDr. Viktora Řeháčka, znalce zapsaného u Městského soudu v Praze v seznamu znalců pro obor zdravotnictví, odvětví různá, se specializací stomatologie, ze seznamu znalců, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, o zrušení citovaného rozhodnutí předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012-82, a zastavení řízení, které stěžovatel napadl žalobou, jsou rozhodnutími, jež jsou věcně přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud s ohledem na problémy s výkladem ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a ust. § 70 písm. a) s. ř. s. nejprve činí obecnější úvahy týkající se citovaných ustanovení, které jsou důležité pro rozhodování městského soudu v dalším řízení.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Toto zkrácení, tj. porušení nebo ohrožení subjektivních žalobcových práv, se mohlo udát buď přímo samotným rozhodnutím nebo tím, že správní orgán v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, porušil žalobcova procesní práva.

V každém případě tedy žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech, tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, a nikoliv osobě třetí.

Ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho

pokračování

jiného, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ze systematického výkladu se bez jakýchkoliv pochybností podává závěr, že pojem rozhodnutí, užitý v tomto odstavci, má stejný význam, jako rozhodnutí podle odstavce prvního; závěr, že by odstavec druhý měl na mysli zcela jiné „rozhodnutí“ než odstavec první není odůvodnitelný jakýmkoliv korektně použitými interpretačními metodami. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz č. 162/2004 Sb. NSS). Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).

Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, že ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Interpretace citovaného ustanovení je potom realizována tak, že „žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění citovaného usnesení mj. uvedl i to, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj.

kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které správní soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo. Naproti tomu, jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno.

Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „*v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení*“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení). Toto rozhodnutí netvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a posuzuje se samostatně. Zamítnutím odvolání jako opožděného nebo nepřípustného se toliko odvolateli odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů. Přestože takové rozhodnutí, jak již bylo řečeno, odvolatelovo subjektivní hmotné právo nijak nezkracuje (na něm byl eventuálně zkrácen již samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančním), dovozuje novodobá judikatura Nejvyššího správního soudu jeho žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s. ř. s. Výslovně se to podává z publikovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, č. 287/2005 Sb. NSS: „*Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.*“

Obdobné otázky vyvolává i rozhodnutí o zastavení správního řízení. Zastaví-li správní orgán správní řízení např. z toho důvodu, že žadatel na výzvu neodstraní vady žádosti (nepředloží požadované podklady), nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně

pokračování

na aplikaci procesních norem; osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, není zkrácena na svých hmotných právech, nýbrž opět na právu na meritorní projednání věci. I přesto jsou správní soudy povinny se žalobou proti takovému rozhodnutí o zastavení řízení meritorně zabývat. Tento závěr bez jakýchkoliv pochybností vyplývá mj. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ve věci K. proti České republice (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, s. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva naproti tomu dospěl k závěru, že popsáním postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl zbaven práva na přístup soudu. Ani rozhodnutí o zastavení správního řízení tedy ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.

Ostatně procesních rozhodnutí si výslovně povšiml i Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01. Konstatoval v něm, že „pokud zákonodárce zcela jasně celou skupinu tzv. procesních rozhodnutí podrobil zákonem č. 30/2000 Sb. opětovně soudnímu přezkumu, nelze jeho vůli ignorovat cestou extenzivního výkladu, v jehož důsledku by rozhodnutí, dříve výslovně považovaná za rozhodnutí procesní povahy, byla opětovně vyloučena ze soudního přezkumu s odvoláním na skutečnost, že nezasahují do práv účastníka, která vyplývají z práva hmotného. Takový právní závěr soudu v podstatě diskvalifikuje účel novely zák. č. 30/2000 Sb., jenž nepochybně směřoval k tomu, podřadit soudnímu přezkumu i procesní rozhodnutí, tudíž rozhodnutí, jež nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv ve sféře procesní.“

I Ústavní soud tedy výslovně připouští soudní přezkum procesních rozhodnutí správních orgánů (tedy rozhodnutí nezasahujících do hmotněprávní sféry žalobce); přestože se jeho právní názor vyslovuje o předešlé právní úpravě správního soudnictví (část pátá o. s. ř., po novele provedené zákonem č. 30/2000 Sb.), plně platí i pro úpravu současnou. Jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou, přičemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže.

Pokud tedy jde o právní úpravu týkající se dané věci, podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), se může žalobou

domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Základní podmínkou pro přezkoumání úkonu správního orgánu je proto skutečnost, že jde o takový úkon správního orgánu, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavedenou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. takový úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Úkony správního orgánu, které pod tuto legislativní zkratku subsumovat nelze (t.j. které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), jsou pak stiženy kompetenční výlukou § 70 písm. a) s. ř. s., a jsou tedy ze soudního přezkumu vyloučeny. Účelem tohoto ustanovení je nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují do práv a povinností subjektů.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zdali je rozhodnutí městského soudu přezkoumatelné, či nikoliv. Je tomu tak proto, že mu to ukládá již samotná dikce ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., ale i proto, že pokud by tento soud došel k závěru, že usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné, mohlo by být přinejmenším předčasné, aby se zabýval věcí samou (v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu by zatížil své rozhodnutí také nepřezkoumatelností a nepřípustně by de facto předjímal názor, jehož zaujetí přísluší v první řadě správnímu orgánu a městskému soudu).

Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností, proč má právní závěry účastníků řízení za nesprávné, a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou, mylnou či vyvrácenou. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud má za to, že napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 - 46, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, nemůže obstát především z důvodu nepřezkoumatelnosti citovaného usnesení správního soudu.

Městský soud v této věci zcela nepřezkoumatelně konstatoval ve vztahu k typu a charakteru jím přezkoumávaných rozhodnutí (usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012-82, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, že 1) správní orgán o žádném veřejném subjektivním právu žalobce nerozhodoval, že 2) ve věci nemělo být vůbec zahájeno správní řízení (proto je vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popřípadě jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení) a že 3) rozhodnutí žalovaného Ministerstva spravedlnosti o zrušení citovaného usnesení předsedy Městského soudu v Praze po právní stránce není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. (ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, t. j. úkony, které nezasahují sféru práv).

pokračování

Důvody, které vedly městský soud k uvedenému konstatování, však zcela chybí.

Již shora bylo Nejvyšším správním soudem ale poukázáno na to, že minimálně právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou.

Pokud jde o závěr městského soudu, že ve věci nemělo být vůbec zahájeno správní řízení a proto je vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popřípadě jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení, nutno uvést, že jde o převzatý závěr z odůvodnění rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, aniž by správní soud tento závěr jakkoliv blíže rozvedl, uvedl na základě jakých skutečností k němu dospěl a vyhodnotil jej po právní stránce. Stranou pozornosti městského soudu též zůstala otázka relevantnosti návrhu stěžovatele na zahájení řízení o vyškrtnutí znalce MUDr. Viktora Řeháčka ze seznamu znalců, resp. zda nešlo ze strany stěžovatele materiálně toliko o podnět k zahájení řízení. V tomto směru měl proto městský soud vyhodnotit aktivní legitimaci té které osoby nebo toho kterého funkcionáře k zahájení řízení o vyškrtnutí uvedeného znalce ze seznamu znalců. Výsledky tohoto procesního postupu by pak mohly být využity pro posouzení práv a povinností stěžovatele z hlediska ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

V odůvodnění napadeného usnesení městského soudu též absentuje právní rozbor a posouzení obou správních rozhodnutí z hlediska založení, změny, zrušení nebo závazného určení práv nebo povinností stěžovatele a stejné posouzení také chybí u úkonu správního orgánu podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. Základní otázkou pro přezkoumání těchto úkonů správních orgánů přitom je, zda jde o úkony správních orgánů, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti). Úkony správních orgánů, které pod tuto legislativní zkratku subsumovat nelze (t.j. které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), jsou stíženy kompetenční výlukou § 70 písm. a) s. ř. s. a v důsledku toho jsou ze soudního přezkumu vyloučeny.

Stranou pozornosti městského soudu též zůstala i otázka žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud sice v odůvodnění svého odmítavého usnesení konstatoval, že odmítl žalobu stěžovatele jako nepřípustnou, ale nic bližšího ke svému rozhodnutí o nepřípustnosti žaloby již neuvedl. Vůbec nevzal na vědomí, že Nejvyšší správní soud již v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, vyslovil, že ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Interpretace citovaného ustanovení je potom realizována tak, že „žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“. Obdobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, též vyslovil právní názor, že: „Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku v části pod č. 41 k tomu konstatoval,

že „Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, www.nssoud.cz)“. Otázka vztahu právní sféry stěžovatele (dříve žalobce) k zákonným podmínkám ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která má význam pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví, tak v důsledku uvedeného postupu městského soudu zůstala také nevyřešena.

Výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, dostupný na www.nssoud.cz, k uvedené problematice mimo jiné uvedl, že „Jak je navíc patrné z judikatury Nejvyššího správního soudu, žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Není pochyb o tom, že odmítání přístupu k funkci soudce se právní sféry žalobce podstatným způsobem dotýká.

Určujícím argumentem pro nutnost přezkumu projednávané věci ve správním soudnictví je konečně také ústavní povinnost správních soudů poskytovat ochranu právům (čl. 36 odst. 2 Listiny, též čl. 90 Ústavy). Na ústavní úrovni má pro činnost správního soudnictví klíčový význam právě čl. 36 odst. 2 Listiny: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Listina vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí: přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato pozitivní klauzule zakládá jakousi „presumpci přezkumu“, která soudům velí podrobit akty moci veřejné přezkumu potud, pokud není jejich přezkum výslovně vyloučen. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřijatelný. V tomto aspektu lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se rovněž o judikaturu Ústavního soudu, např. na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 3.

pokračování

2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, č. 886/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí jsou rovněž přístupná na www.nssoud.cz.

Citované ustanovení Listiny nalézá svůj zákonný odraz v ustanovení § 6 s. ř. s., které stanoví, že „z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon“. Ohledem na výše uvedené ústavní principy je existenci kompetenčních výluk ve správních soudnictví nezbytné vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyloučil, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny...“.

Výše uvedená pochybení městského soudu zakládají nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného usnesení a jsou o to významnější, že i sám stěžovatel namítal ve své žalobě mimo jiné nepřezkoumatelnost a zmatečnost správních rozhodnutí. Stěžovatel v žalobě poukazoval především na to, že žalovaný neměl pro zastavení řízení žádné důvody, které tak logicky schází, ani důkazy a dokonce neuvedl ani konkrétní odstavec ustanovení zákona, podle něhož bylo řízení zastaveno. Ostatně, vzhledem k tomu, že je kasační stížností napadené usnesení městského soudu nepřezkoumatelné, není ani Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti podle ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. Je tomu tak proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, dostupný na www.nssoud.cz).

Městský soud postupoval shora uvedeným nezákonným způsobem, ačkoliv stále platí, že má-li jakékoli rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy testu přezkoumatelnosti, však soudní řád správní nestanoví, a proto je třeba vycházet především z toho, co vytvořila dosavadní judikatura správních soudů.

„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaného pod č. 244/2004 Sb. NSS).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaného pod č. 133/2004 Sb. NSS, „lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody

o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“

„Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaného pod č. 689/2005 Sb. NSS).

V této souvislosti je vhodné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které *„z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, publikovaný jako N 17/17 SbNU 121; či nálezy téhož soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, publikovaný jako N 127/23 SbNU 227). Předmětný soud rovněž opakovaně judikoval, že absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí může vést k jeho zrušení Ústavním soudem, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný jako N 85/8 SbNU 287; či nálezy téhož soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147). To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147).

S ohledem na výše předestřanou judikaturu, která se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nesrozumitelnost, je zřejmé, že kasační stížností napadené rozhodnutí městského soudu nesrozumitelností netrpí, neboť lze jednoznačně rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, jak bylo rozhodnuto a o jaké věci, kdo jsou účastníci řízení, apod.

Zcela opačná situace je však v případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť v nyní projednávané věci trpí usnesení městského soudu absencí jakékoli úvahy a argumentace ve vztahu k již uvedeným skutečnostem.

Odmítl-li městský soud - přes uvedené skutečnosti - zcela nepřezkoumatelným způsobem žalobu stěžovatele, je třeba v napadeném usnesení správního soudu spatřovat nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil podle ust. § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Na městském soudu bude v tomto řízení, aby se znovu a podrobně zabýval konkrétními námitkami stěžovatele uplatněnými v žalobě. Při rozhodování o jejich opodstatněnosti či nedůvodnosti musí vycházet ze závěrů obsažených v tomto rozsudku, především však z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, dostupného na www.nssoud.cz, a z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dostupného na www.nssoud.cz. Je tomu tak proto, že v citovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu byl vysloven právní názor, že *žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce a že tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce, a že proto nejde o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*. Bude proto nezbytné, aby si městský soud v této souvislosti především vymezil a ujasnil, zda a jak se úkon správního orgánu podle tvrzení stěžovatele v žalobě negativně projevil v jeho právní sféře. Aktivní žalobní legitimace, t.j. možnost subjektu práva být žalobcem v určitém typu řízení, jde-li o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Základní podmínkou pro přezkoumání úkonu správního orgánu je pak skutečnost, zda jde o takový úkon správního orgánu, který lze subsumovat pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavedenou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Úkony správního orgánu, které pod tuto legislativní zkratku subsumovat nelze (t.j. které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.), jsou pak stíženy kompetenční výlukou § 70 písm. a) s. ř. s., a jsou tedy ze soudního přezkumu vyloučeny. Teprve poté bude moci městský soud vydat zákonné rozhodnutí, které musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněno.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 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 15. listopadu 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu