

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **JUDr. M. V.**, proti žalovanému: **Krajský státní zástupce v Ústí nad Labem**, se sídlem Palác Zdar, Dlouhá 1, Ústí nad Labem, proti písemné výtce udělené žalovaným žalobci ze dne 24. 4. 2012, č. j. 5 SPR 141/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2016, č. j. 15 A 67/2012 - 49,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci v rozsahu podstatném pro rozhodování rozšířeného senátu

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti písemné výtce udělené mu žalovaným dne 24. 4. 2012, č. j. 5 SPR 141/2012. Výtka byla stěžovateli udělena podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002 (dále jen „zákon o státním zastupitelství“).

[2] Žaloba byla podána jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud takto žalobu projednal, přičemž se i výslovně povahou písemné výtky udělené státnímu zástupci zabýval. Vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015 – 31, ve věci soudního exekutora JUDr. M. U. (dále jen „rozsudek M. U.“), se kterým se ztotožnil.

[3] I v rámci posouzení věci bylo podstatné, že šlo o žalobu proti rozhodnutí, neboť byla namítána jeho nicotnost a vady při jeho vydání. Krajský soud neshledal důvodnou námitku nicotnosti vydaného rozhodnutí s ohledem na osobu vedoucího státního zástupce, který ji udělil. Podle závěrů soudu byl JUDr. Jan Jakovec řádně jmenován do funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem. Neztotožnil se také s tím, že by došlo

k procesním pochybením žalovaného, když nebylo postupováno podle části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“), neboť podle závěrů rozsudku M. U. se na ukládání výtky použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 spr. ř.

[4] V poslední řadě hodnotil krajský soud důvodnost uložené výtky, nicméně tyto závěry nejsou podstatné pro rozhodnutí rozšířeného senátu.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost.

[6] V ní namítá, že udělená výtka nemá základní náležitosti správního rozhodnutí a v procesu jejího udělení nebyla dodržena jeho procesní práva, jako například právo vyjádřit se k podstatě věci, činit návrhy nebo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Odkaz krajského soudu na rozsudek M. U. považuje za nedostatečně odůvodněný a spatřuje v něm nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Podle jeho názoru měl žalovaný při neexistenci jiné zákonné úpravy postupovat podle procesních pravidel obsažených ve spr. ř. Navíc se domnívá, že i pokud by se měl rozsudek M. U. aplikovat, pak nebyly dodrženy ani základní zásady činnosti správních orgánů. Poukazuje i na nedostatečné vypořádání dalších žalobních námitek.

[7] Závěrem polemizuje s tím, zda byly splněny podmínky pro udělení výtky.

III. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Při předběžném posouzení věci dospěl devátý senát k závěru, že se chce odchýlit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku M. U., pokud jde o posouzení výtky jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[9] Ačkoliv v uvedeném rozsudku čtvrtý senát posuzoval primárně výtku udělenou soudnímu exekutorovi, jeho závěry se vztahují i na výtky ukládané podle příslušných právních předpisů notářům, soudcům a státním zástupcům (viz body [19] až [28] a zejména bod [31] odůvodnění).

[10] Důvodů, pro které považoval čtvrtý senát výtku za rozhodnutí, je několik. V první řadě vyšel z toho, že vedle povahy přezkoumávaného úkonu jsou důležité i důsledky rozsudku soudu. Upřednostněn by měl být ten výklad, který vede k přímému odklizení aktu správního orgánu jeho zrušením. Dále upozornil na to, že pouze proti rozhodnutí správního orgánu mohou podat žalobu žalobci ve veřejném zájmu, což by mohlo být důležité v případě, že by některým dozorovým orgánem došlo ke zneužití výtky tak, aby se zabránilo kárnému postihu (bod [46] odůvodnění rozsudku M. U.).

[11] Dále se nepřímě opřel o materiální pojetí rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a o judikaturu kárných senátů Nejvyššího správního soudu, které dospěly k závěru, že výtka

pokračování

představuje překážku *ne bis in idem* a dokonce ji výslovně označily za rozhodnutí, které nabývá právní moci (body [36] a [39] odůvodnění).

[12] Čtvrtý senát zároveň dospěl v bodě [40] k závěru, že vzhledem k povaze výtky je vyloučeno, aby se na řízení o jejím uložení vztahovala část druhá a třetí spr. ř., neboť má jít o neformalizovaný „manažerský“ nástroj řešení méně závažných pochybení. Pokud by měla být ukládána ve formálním správním řízení, tento institut by postrádal svůj smysl. Ztrácel by se v podstatě rozdíl mezi kárným řízením a pouhým uložením výtky. Měly by být proto aplikovány pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 spr. ř.

[13] Uvedené závěry jsou však podle názoru devátého senátu v rozporu se závěry rozšířeného senátu k rozlišení žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „nezákonný zásah“). Vymezením, které úkony jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a které jimi naopak nejsou, se rozšířený senát zabýval v první řadě v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí, kde mimo jiné uvedl: *„Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). ... [19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). ... [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z citovaného rozhodnutí tedy zejména vyplývá, že rozhodujícím znakem není materiální povaha úkonu, ale jeho forma.*

[14] Dále je třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013, ve věci souhlasů podle stavebního zákona. V něm mimo jiné uvedl: *[29] I přes odlišné procesní kroky je výsledkem obou postupů autoritativní určení ze strany stavebního úřadu, zda je daný záměr možné uskutečnit či nikoliv. Završení obou postupů má shodné právní účinky bez ohledu na předcházející proceduru i formální pojmenování (např. stavební povolení a souhlas s ohlášenou stavbou). Rozšířený senát se v této části shoduje s názorem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, že konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět. V bodech [24], [30] a [31] pak rozšířený senát dovodil, že pokud*

úkony správního orgánu nejsou vydávány ve správním řízení, nejde o rozhodnutí napadnutelná žalobou podle § 65 s. ř. s. Dále uvedl: [33] *Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.* I v tomto usnesení tak bylo zdůrazněno, že podstatná pro rozlišení, jaký žalobní typ má být podle soudního řádu správního použit, není materiální stránka rozhodnutí, ale jeho forma, včetně existence předchozího správního řízení.

[15] I podle závěrů čtvrtého senátu by však výtka udělovaná jednotlivým právníkům profesím měla být sama o sobě neformální a nemělo by jí předcházet formalizované správní řízení. To podle devátého senátu vede k jednoznačnému závěru, že by případná žaloba směřující proti udělené výtce měla být řešena žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.

[16] V případě státních zástupců sice musí být podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství uložena písemně, nicméně to neplatí v případě soudců [§ 88a zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)] a notářů [§ 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Požadavek písemné formy u státních zástupců nic nemění na neformálním charakteru výtky, ostatně i souhlasy podle stavebního zákona jsou vydávány písemně. Navíc se devátý senát ztotožňuje se závěry rozsudku M. U., že by povaha výtek za stávající právní úpravy měla být vykládána shodně pro státní zástupce, soudce, notáře i exekutory.

[17] Devátý senát nesouhlasí se závěry, které vedly čtvrtý senát k posouzení výtky jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Jednoznačně v rozporu se závěry rozšířeného senátu je poukaz na materiální pojetí rozhodnutí. Podstatný není ani důsledek rozsudku. I žalobou na ochranu před nezákonným zásahem lze docílit týchž důsledků, které by mělo zrušení rozhodnutí. Kromě deklarace nezákonnosti výtky připadá nepochybně v úvahu i uložení povinnosti k výtce jakkoliv nepřihlížet a odstranit ji z osobního spisu žalobce, pokud by do něj byla založena. Není případný ani poukaz na nemožnost podat žalobu ve veřejném zájmu. Taková možnost neexistuje ani v případě souhlasů podle stavebního zákona, ačkoliv i v takových případech nepochybně může docházet k podstatným nezákonnostem. Tímto postupem ani nedorazí k narušení judikatury kárných senátů Nejvyššího správního soudu, pro které není podstatné, podle kterého žalobního typu bude připuštěna ochrana před správními soudy. I pokud v případech uváděných čtvrtým senátem kárné senáty skutečně označily výtku jako kárné rozhodnutí, pak tak činily bez jakékoliv hlubší úvahy, neboť to pro své rozhodování nepotřebovaly. Devátý senát, shodně jako to učinil rozšířený senát ohledně souhlasů podle stavebního zákona, nevidí důvod, proč by i jiný úkon, než rozhodnutí žalovatelné podle § 65 s. ř. s., nemohlo zakládat překážku *ne bis in idem*.

[18] S ohledem na absenci předchozího řízení, správního spisu, možné velmi subtilní odůvodnění výtky či jeho absenci v písemné podobě se naopak jeví jako vhodnější řízení o ochraně před nezákonným zásahem, které je svou povahou řízením nalézacím a nikoliv řízením přezkumným, jako je tomu naopak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

pokračování

[19] Devátý senát navíc považuje za velmi důležité, aby nedocházelo k opětovnému tříštění judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně kritérií, která jsou podstatná pro vymezení jednotlivých žalobních typů. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, mezi jednotlivými druhy žalob je třeba důsledně rozlišovat a účastníci nemají možnost volit je podle své procesní taktiky, ale musí zvolit ten druh, který na danou povahu činnosti veřejné správy dopadá. Je proto velmi důležité, aby žalobci věděli, se kterou žalobou se mají na správní soud obracet. Shora uvedená usnesení rozšířeného senátu ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí a ve věci souhlasů podle stavebního zákona vytyčila rozlišující hranici, která by proto neměla být opětovně rozdrobována.

[20] Dle názoru devátého senátu jsou proto dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle ustanovení § 17 s. ř. s.

[21] Otázka, jež chce devátý senát řešit odlišně od dosavadní judikatury, zní:

Je výtku podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, stejně jako výtky vůči příslušníkům dalších právnických profesí, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. nebo má být soudní ochrana poskytnuta formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Karel Šimka, Lenka Matyášová, Barbara Pořížková, Aleš Roztočil, Jana Brothánková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 4. ledna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu