



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. V. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2019, čj. 351/2019-160-SPR/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2020, čj. 8 A 55/2019-24,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2020, čj. 8 A 55/2019-24, **s e r u š í .**
- II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2019, čj. 351/2019-160-SPR/4, **s e o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 12. 8. 2015, čj. OD 620/15-2/67.1/15217/NL KULK 57911/2015, rozhodl tak, že Ing. J. Č., vedoucí odboru dopravy Krajského úřadu Libereckého kraje, není vyloučen z projednávání a rozhodování o odvolání proti výroku rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 29. 4. 2015, čj. 37871/2015. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej jako opožděné zamítl.

[2] Následně podal stěžovatel u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením věc postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem, jako soudu místně příslušnému k jejímu projednání.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by místně příslušným byl Krajský soud v Ústí nad Labem. Žalovaný se stal podle právní úpravy platné v roce 2014 správní orgánem, který rozhodoval v posledním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. Městský soud však odvodil svoji místní nepřislusnost odkazem na zřejmě pozdější právní úpravu § 7 odst. 2 s. ř. s.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiných důvodů, než které uvádí stěžovatel.

[6] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, že správní orgán I. stupně usnesením rozhodl o námitce podjatosti, kterou stěžovatel vznesl v odvolání ze dne 22. 5. 2015 proti rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 29. 4. 2015, čj. 37871/2015. Proti tomuto usnesení správního orgánu I. stupně stěžovatel podal odvolání, které žalovaný nyní napadeným rozhodnutím jako opožděné zamítl.

[7] Podle § 70 písm. c) s. ř. s., platí, že *[z]e soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.*

[8] Takovým úkonem, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., je dle judikatury Nejvyššího správního soudu mj. rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, čj. 4 As 46/2007-75, č. 3212/2007 Sb. NSS).

[9] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 46/2007 uvedl, že *„[o]tázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujičím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamena, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající*

pokračování

v nesprávném posouzení námitky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Tento výkladový závěr je správný tím spíše, že proti tomuto rozhodnutí podle ustanovení § 12 odst. 2 správního řádu nebylo možné podat ani samostatné odvolání ve správním řízení, což potvrzuje právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno a žalobu bylo třeba z důvodu nepřipustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.“

[10] Stěžovatel žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl jako opožděné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně (rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, č. 2700/2009 Sb. NSS). To ovšem neznamená, že by bylo nutné odhlížet od skutečnosti, že odvolání stěžovatele směřovalo proti procesnímu rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Podstatné je, že to, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze namítnout v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé. Bylo by proti smyslu a účelu § 70 písm. c) s. ř. s., pokud by byl ve správním soudnictví přípustný přezkum rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto pro opožděnost odvolání proti rozhodnutí, jehož samostatný soudní přezkum je dle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen.

[11] S ohledem na to, že v projednávané věci byla dána kompetenční výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba proti rozhodnutí žalovaného tak byla dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, je třeba posoudit, zda městský soud postupoval správně, pokud věc postoupil pro místní nepřislusnost Krajskému soudu v Ústí nad Labem. V rozsudku ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 207/2015-46, č. 6949/2015 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud ve vztahu k postupu soudu ve správním soudnictví při posuzování podmínek řízení konstatoval, že „[k] tomu, aby bylo vůbec možné rozhodovat o příslušnosti (věcné či místní) některého ze soudů rozhodujících ve správním soudnictví, musí být dána jejich pravomoc (viz shodně např. Potěšil L., Šimíček V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 22 a 35). Pokud totiž věc do pravomoci správních soudů vůbec nespadá, lze jen těžko určit, který soud by měl být příslušný o takové věci rozhodovat. Z uvedeného je proto třeba dovodit, že otázku pravomoci si musí posoudit soud, kterému je podání adresováno, neboť právě na něj se návrhovatel obrací. Pokud dojde k závěru, že ve věci není vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, musí návrh odmítnout, aniž by vůbec přicházel v úvahu postup podle § 7 odst. 4 nebo 5 s. ř. s. (postoupení věci z důvodu věcné nebo místní nepřislusnosti).“ V rozsudku ze dne 4. 10. 2017, čj. 1 As 325/2017-21, dále uvedl, že „[p]osuzování místní (a věcné) příslušnosti patří mezi první úvahy soudu, které činí po podání návrhu. Před posuzováním místní příslušnosti musí soud jen postavit najisto, jakou žalobu (ve smyslu žalobních typů) žalobce podal, čeho se domáhá, a jestli je žaloba přípustná (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 311/2016 - 58, ze dne 22. 2. 2017), tedy zda jde vůbec o podání správními soudy projednatelné. Následně se může zabývat otázkou místní příslušnosti.“ Z citovaných rozsudků tak vyplývá, že správní soud před posouzením místní příslušnosti předně zkoumá, zdali je vůbec některý ze správních soudů oprávněn ve věci rozhodnout. Jestliže by o věci nemohl rozhodnout žádný ze správních soudů např. proto, že není dána pravomoc nebo je návrh

nepřípustný, pak správní soud pochybí, jestliže věc postoupí místně příslušnému soudu, aniž by usnesením návrh odmítl.

[12] Řízení před soudem je podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zmatečné, jestliže *chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce*. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlíží i bez kasační námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.)

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, k podmínkám řízení uvedl, že „[i] ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Již v období mezi dvěma světovými válkami Prof. JUDr. Václav Hora ve svém stěžejním díle *Československé civilní právo procesní* (díl II., *Řízení před soudy první stolice, v Praze 1932*, str. 116) naléhavě upozorňoval: „Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k proc. úkonu došlo.“ *Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou (srov. § 46 odst. 1 s. ř. s.): opožděnost (předčasnost) žaloby, podání zjevně neoprávněnou osobou, nepřípustnost.“* V rozsudku ze dne 15. 2. 2012, čj. 2 As 45/2011-64, dále Nejvyšší správní soud dodal, že „[z]hlediska procesního postupu soudu je totiž na prvním místě třeba zkoumat existenci podmínek řízení, mezi něž patří i přípustnost návrhu (§ 68 s. ř. s.). Teprve jestliže jsou všechny obligatorní procesní požadavky splněny, je soud povolán k meritornímu hodnocení a rozhodnutí ve věci samé. Není-li splněna některá z podmínek řízení a nejde-li tento nedostatek odstranit, je na místě návrh odmítnout, aniž by došlo k meritornímu zhodnocení věci.“

[14] Jednou z podmínek, za které soud může rozhodnout ve věci samé, je neexistence kompetenční výluky dle § 70 s. ř. s. Je-li rozhodnutí správního orgánu o námitkách podjatosti vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví (§ 70 písm. c) s. ř. s.) a žaloba proti tomuto rozhodnutí není přípustná (§ 68 písm. e) s. ř. s.), pak soud nemůže rozhodnout ve věci samé a je povinen žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] Před posouzením místní příslušnosti měl městský soud postavit najisto, zdali je žaloba v dané věci přípustná. Shledal-li by žalobu přípustnou, mohl se zabývat otázkou místní příslušnosti a postoupit případně věc Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

[16] Městský soud však věc napadeným usnesením postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem za situace, kdy měl žalobu pro nepřípustnost odmítnout. Zatížil tak řízení

pokračování

vadou zmatečnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je z tohoto důvodu povinen napadené usnesení městského soudu zrušit.

[17] Již v řízení před městským soudem byl dán důvod pro odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda postupovat podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a vedle zrušení usnesení krajského soudu má zároveň i odmítnout žalobu, protože k tomu byly důvody již v řízení před krajským soudem. Nyní posuzovaná situace je nicméně specifická, neboť Nejvyšší správní soud neruší rozhodnutí krajského soudu o věci samé, nýbrž usnesení o postoupení věci místně příslušnému soudu. Věc tak v danou chvíli není skončena na úrovni krajského soudu. Ustanovení § 110 odst. 1 v části za středníkem nicméně nepodmiňuje odmítnutí návrhu tím, že by tak Nejvyšší správní soud mohl učinit pouze tehdy, kdy současně ruší rozhodnutí krajského soudu ve věci samé. Zároveň je zřejmé, že městský soud by nemohl s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu učinit nic jiného, než sám žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie a rychlosti řízení, aby v této situaci pouze zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení s předem jasně daným výsledkem. Považoval však za nezbytné předejít tomu, aby takové rozhodnutí nebylo pro stěžovatele překvapivé, neboť nepřípustnost žaloby nebyla v řízení dosud řešena. Vyzval proto stěžovatele v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, aby se k otázce nepřípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti, pro kterou měl městský soud žalobu odmítnout, vyjádřil. Stěžovatel ve vyjádření ze dne 28. 9. 2020 uvedl, že se jedná o úmysl vybočit ze zásady kasačního rozhodování a odejmout mu právo na soudní přezkum. Rozhodnutí žalovaného je zjevně nedůvodné a nezákonné. Rozhodnutí o žalobě tak má dle stěžovatele zásadní význam z hlediska ústavního nároku na soudní ochranu před zvláštní mocí veřejné.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 1 As 51/2011-135, konstatoval, že „[n]ad rámec shora uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nutné doplnit, že z judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumání rozhodnutí o námitce podjatosti (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 – 75) vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze jej napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti. Ve shora uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud dovodil, že vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.“ S ohledem na výše citovanou judikaturu, se kterou se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci ztotožňuje, odmítnutí žaloby stěžovatele pro nepřípustnost dle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. nemá za následek porušení práva stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že odmítnutí žaloby Nejvyšším správním soudem, aniž by věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, představuje prolomení kasačního principu správního soudnictví. Tento průlom je však odůvodněn zásadou rychlosti řízení a zásadou procesní ekonomie. Rizikem tohoto postupu je překvapivost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro účastníky řízení. Tomuto nebezpečí však Nejvyšší správní soud předešel tím, že v souladu s nálezem

Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 1783/10 stěžovatele vyzval, aby se vyjádřil k důvodům pro odmítnutí žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud řízení před městským soudem zmatečným, přičemž zároveň shledal, že v řízení před městským soudem existovaly důvody pro odmítnutí žaloby. Postupoval proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a spolu se zrušením napadeného usnesení městského soudu odmítl žalobu podanou stěžovatelem u městského soudu.

[20] V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. října 2020

Petr Mikeš
předseda senátu