



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **PROBO TRANS PRAHA spol. s r. o.**, se sídlem Sudoměřská 739/43, Praha 3, zastoupená Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2020, č. j. 55 A 2/2020 - 33,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“) žalobu, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2019, č. j. 225/2019-110-SDNA/4 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“). Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „*prvostupňový orgán*“) ze dne 24. 4. 2019, č. j. 054879/2019/KUSK-DOP/RICH (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Krajský soud žalobu odmítl jako nepřipustnou usnesením ze dne 8. 4. 2020, č. j. 55 A 2/2020 – 33. Nejprve uvedl, že podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) se může 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, domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Pokud žalobou napadený úkon správního orgánu nemá důsledky předpokládané v § 65 odst. 1 s. ř. s., nejde o rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení. Takový úkon je dle § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu, který je vydal, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí není finálním rozhodnutím ve věci a zásadně samo o sobě nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry účastníků správního řízení. Věc se tím pouze vrací do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, který o ní bude znovu rozhodovat (v této souvislosti krajský soud odkázal například na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35). Krajský soud dodal, že soudní přezkum rozhodnutí, jímž se řízení před správními orgány nekončí, byl připuštěn pouze ve výjimečných případech, v nichž jsou mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, neboť zrušení takových rozhodnutí „*samo o sobě otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná*“. O takovou situaci však v daném případě nejde.

[3] Krajský soud *obiter dictum* uvedl, že v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se prvostupňové rozhodnutí ruší z důvodu nicotnosti, může účastník proti rozhodnutí odvolacího orgánu podat žalobu, v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí s poukazem na to, že trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Aby však bylo možné takto postupovat, musí jít o úkon, který je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Závěr o nicotnosti rozhodnutí je totiž výsledkem věcného projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a soud může v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyslovit nicotnost prvostupňového rozhodnutí dle § 76 odst. 2 s. ř. s. pouze v případě, že žaloba sama je přípustná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, č. 619/2005 Sb. NSS). Jelikož je v projednávaném případě žaloba proti rozhodnutí žalovaného nepřipustná, nemohl se soud zabývat ani otázkou nicotnosti prvostupňového rozhodnutí.

[4] Krajský soud tedy uzavřel, že žaloba, kterou žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného, je nepřipustná dle § 68 písm. e) s. ř. s., neboť toto rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. Soud proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[5] Žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

pokračování

[6] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že napadeným usnesením krajského soudu byla žaloba odmítnuta, neboť podle soudu rozhodnutím žalovaného nebylo přímo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. K tomu uvádí, že rozhodnutím žalovaného nebylo stěžovatelce plně vyhověno; taková situace by nastala, pouze pokud by bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a současně by došlo k zastavení řízení nebo prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí. Dodává také, že žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí, lze podat i z důvodu, že ve výroku rozhodnutí není uvedeno, že se rozhodnutí ruší pro nicotnost (v této souvislosti odkazuje na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010 - 65). Podmínky pro odmítnutí žaloby stěžovatelky tak nebyly splněny.

[7] Dále tvrdí, že se ve své žalobě podrobně zabývala vadami postupu prvostupňového orgánu, nicotností prvostupňového rozhodnutí i následným postupem žalovaného. Své žalobní námitky stěžovatelka částečně rekapituluje i v kasační stížnosti a uvádí výtky proti postupu správních orgánů. Těmito žalobními tvrzeními se krajský soud nezabýval, čímž dle stěžovatelky došlo ke zkrácení jejích práv.

[8] Nakonec stěžovatelka uvádí, že napadené usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tvrdí, že jeho odůvodnění je nepřesvědčivé a není z něj zřejmé, na základě jakých důkazů soud dospěl k odmítnutí žaloby, neboť *„jeho názor je založen pouze na úvaze napadání důvodů rozhodnutí“*. V této souvislosti cituje z nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 1235/11, který konstatoval, že požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí je jedním ze základních atributů spravedlivého procesu, a dovolává se analogické aplikace § 157 odst. 2 občanského soudního řádu, který obsahuje náležitosti rozsudku v občanském soudním řízení.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu, které považuje za přezkoumatelné. Dodává, že prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí, nikoliv z důvodu jeho nicotnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje nepřiléhavou judikaturou, neboť ta se týká přípustnosti žaloby proti rozhodnutím druhoinstančních orgánů, jimiž byla zrušena prvoinstanční rozhodnutí pro nicotnost. Žalovaný naproti tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 - 28, který na projednávanou věc dopadá. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že jediným, zcela výjimečným případem, v němž je možné podat žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se věc vrací k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni, je šikanózní postup povinného subjektu a odvolacího orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen *„informační zákon“*), spočívající v tom, že povinný subjekt opakovaně vydává rozhodnutí, jímž odmítá tuto žádost; a odvolací orgán vždy odvolání žadatele sice formálně vyhoví, ovšem namísto toho, aby ve věci žádosti o poskytnutí informace s konečnou platností rozhodl a zavázal povinný subjekt informaci poskytnout. Je zřejmé, že o takovou situaci se v projednávané věci nejedná.

[10] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvádí doplňující argumentaci týkající se nicotnosti rozhodnutí a odkazuje na doktrínu a judikaturu Ústavního soudu

a Nejvyššího správního soudu, týkající se důvodů nicotnosti správního aktu. Nakonec uvádí výtky proti prvostupňovému rozhodnutí.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Důvody, které stěžovatelka formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., se obsahově opírají toliko o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud připomíná, že ze zásady *iura novit curia* (soud zná právo) plyne, že stěžovatelka není povinna podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu. Stěžovatelce nemůže jít k tíži ani fakt, že námitky ve své kasační stížnosti částečně nesprávně subsumuje pod zákonné důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[14] Byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) může obecně spočívat v nesprávném posouzení procesněprávní otázky soudem (např. soud nesprávně vyloží výlukou ze soudního přezkumu, a proto odmítne žalobu proti rozhodnutí), nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i k odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128). Kasačnímu soudu tak přísluší se v souzené věci zabývat pouze tím, zda bylo namíste žalobu odmítnout – zde konkrétně, jestli krajský soud správně a přezkoumatelným způsobem posoudil otázku přípustnosti žaloby.

[15] Ze systematického hlediska je vhodné se nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu. Pokud by bylo napadené usnesení nepřezkoumatelné, muselo by být Nejvyšším správním soudem zrušeno, a to i bez námítky stěžovatelky. Kasační soud však usnesení krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu srozumitelně a přesvědčivě vysvětlil, z jakých důvodů shledal žalobu stěžovatelky nepřipustnou. S ohledem na to, že žalobu odmítl pro nepřipustnost (tím

pokračování

pádem se věcně nezabýval žalobními námitkami), dokazování neprováděl; nemohl tudíž ani vysvětlit, z jakých důkazů vycházel, jak požaduje stěžovatelka v kasační stížnosti.

[16] Dále stěžovatelka tvrdí, že nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Nesouhlasí konkrétně s tím, že rozhodnutím žalovaného nebylo přímo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Dotčení na svých právech spatřuje v tom, že žalovaný neprohlásil nicotnost prvostupňového rozhodnutí. Namítá také, že žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí prvostupňového orgánu, lze podat i z důvodu, že ve výroku rozhodnutí není uvedeno, že se rozhodnutí ruší pro nicotnost (v této souvislosti odkazuje na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010 - 65).

[17] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud žalobu odmítl, protože žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jeho přezkum ve správním soudnictví je tak vyloučen. V této souvislosti krajský soud trefně uvedl, že v usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010 - 65, jehož aplikace se stěžovatelka dovolává v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se prvostupňové rozhodnutí ruší z důvodu nicotnosti, může účastník proti rozhodnutí odvolacího orgánu podat žalobu, v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí s poukazem na to, že trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Aby však bylo možné takto postupovat, musí jít o úkon, který je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [typicky půjde o rozhodnutí odvolacího orgánu dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, jímž se řízení před správními orgány končí]. Rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci však takovým úkonem není.

[18] Jak již bylo výše řečeno, soudnímu přezkumu nepodléhají veškerá správní rozhodnutí (úkony správních orgánů), ale v zásadě jen ta, která zasahují do subjektivních práv fyzických nebo právnických osob, a proto jsou rozhodnutími nejen ve formálním, ale i v materiálním smyslu.

[19] Otázka, zda rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým je rozhodnutí správního orgánu stupně prvního zrušeno a věc je tomuto orgánu vrácena k novému projednání, může být přezkoumáno ve správním soudnictví, byla judikaturou Nejvyššího správního soudu v minulosti opakovaně zodpovězena záporně (srov. např. rozsudky ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, jehož závěry byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08). Výjimečným případem, v němž Nejvyšší správní soud připustil možnost podání žaloby proti takovému rozhodnutí odvolacího orgánu, je šikanózní postup povinného subjektu a odvolacího orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace dle informačního zákona (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 1 As 51/2017 - 28), na což žalovaný správně poukázal ve vyjádření ke kasační stížnosti. Tato výjimečná situace ovšem v nynějším případě - týkajícím se přestupku stěžovatelky - nenastala.

[20] Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí žalovaného není konečné, nýbrž naopak předpokládá, že řízení bude dál před správním orgánem prvního stupně pokračovat.

Dojde-li posléze k tomu, že správní orgán prvního stupně bude respektovat závazný právní názor žalovaného [k čemuž je povinen podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], potom může stěžovatelka brojit proti takovému rozhodnutí odvoláním a zde může uplatnit veškeré své námitky. Žalovaný pak bude povinen se s argumentací stěžovatelky náležitým způsobem vypořádat a neučiní-li tak v případném zamítavém rozhodnutí o odvolání stěžovatelky k její spokojenosti, bude oprávněna podat správní žalobu, budou-li splněny další zákonné podmínky její přípustnosti (srov. zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 51/2017 - 28).

[21] K namítanému pochybení krajského soudu spočívajícím v tom, že se nezabýval stěžovatelčinými žalobními námitkami (zejména pak otázkou nicotnosti prvostupňového rozhodnutí), Nejvyšší správní soud uvádí, že k samotnému posouzení důvodnosti žaloby může krajský soud přistoupit jen tehdy, pokud je žaloba přípustná. Jak správně konstatoval již krajský soud, žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo úkonem správního orgánu, který na základě shora uvedených závěrů není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové úkony jsou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny, což ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. způsobuje nepřípustnost žaloby. V takovém případě byly v projednávané věci splněny důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož předpisu.

[22] Stěžovatelka ve zbylé části kasační stížnosti jen opakuje svoji žalobní argumentaci (především týkající se tvrzené nicotnosti prvostupňového rozhodnutí). Tato tvrzení již dříve uplatněná v žalobě jsou však v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, protože neobsahují žádnou reakci na závěry krajského soudu, ale vymezují se pouze proti postupu správních orgánů. Z tohoto důvodu se jimi Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

[23] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. ledna 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu

pokračování

3 As 135/2020 - 47