



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: **České teplo s.r.o.**, se sídlem Klapkova 731/34, Praha 8, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2020, č. j. 31 A 17/2019 – 127,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost v části směřující proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2020, č. j. 31 A 17/2019 – 127, **se zamítá.**
- II. Výroky II. a III. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2020, č. j. 31 A 17/2019 – 127, **se zrušují** a věc v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rada Energetického regulačního úřadu (dále jen „*Rada ERÚ*“) rozhodnutím ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-ERU, zamítla rozklad žalobkyně (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu*“) a potvrdila rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady ERÚ ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU (dále jen „*rozhodnutí v přezkumném řízení*“). Posledně uvedeným rozhodnutím Rada ERÚ rozhodla ve zkráceném přezkumném řízení, že rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU (dále jen „*přezkoumávané rozhodnutí*“), se mění tak, že část výroku „*správní řízení pod sp. zn. OSR-01426/2017-ERU se zastavuje*“ se nahrazuje textem „*věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání*“. Přezkoumávaným

rozhodnutím Rada ERÚ k rozkladu žalobkyně zastavila řízení vedené s ní o spáchání správního deliktu, spočívajícího v porušení cenových předpisů.

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 27. 5. 2020, č. j. 31 A 17/2019 – 127, prohlásil rozhodnutí o rozkladu za nicotné (výrok I.), zrušil rozhodnutí v přezkumném řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III.).

[3] Krajský soud nejprve obsáhle citoval relevantní právní úpravu obsaženou ve správním řádu (tj. v zákoně č. 500/2004 Sb., dále jen „*správní řád z roku 2004*“), týkající se přezkumného řízení, a ustanovení zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Konstatoval mimo jiné, že § 17b energetického zákona zakotvuje Radu ERÚ jako kolektivní vedoucí orgán žalovaného - ústředního orgánu státní správy. Podle § 17b odst. 11 téhož zákona (ve znění do 31. 12. 2021) *proti rozhodnutí Rady není přípustný opravný prostředek*.

[4] Dále krajský soud uvedl, že energetický zákon je v poměru speciality ke správnímu řádu z roku 2004. Na základě obou předpisů Rada ERÚ vystupuje jako orgán rozhodující o rozkladu proti rozhodnutím žalovaného a též jako orgán rozhodující v případě „*mimořádných opravných prostředků*“ podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád z roku 1967*“), i podle správního řádu z roku 2004.

[5] Krajský soud dále dovodil, že citovaný § 17b odst. 11 energetického zákona má širší dopad, než že by pouze vylučoval další opravný prostředek proti rozhodnutí Rady ERÚ o rozkladu. Pokud by tomu bylo opačně, úprava energetického zákona by byla nadbytečná s ohledem na § 91 odst. 1 správního řádu z roku 2004, ve spojení s § 152 odst. 6 téhož zákona. Také při rozhodování o námitce podjatosti člena Rady ERÚ rozhoduje opět jen Rada ERÚ.

[6] Podle krajského soudu vyloučením rozkladu proti rozhodnutí Rady ERÚ v přezkumném řízení nedochází k zásahu do ústavních práv účastníků řízení. K tomu poukázal na právní úpravu předcházející správnímu řádu z roku 2004 (tj. úpravu správního řádu z roku 1967), která nepočítala s možností přezkumu rozhodnutí vedoucích ústředních orgánů státní správy vydaných v prvním stupni. Tato úprava obstála v soudním přezkumu, neboť Nejvyšší správní soud (dále též „*NSS*“) v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 - 53, dospěl k závěru, že je tato úprava ústavně konformní. K tomuto názoru se NSS přihlásil i na půdorysu správního řádu z roku 2004 v rozsudku ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 - 232. Způsob rozhodování v přezkumném řízení je přitom shodný dle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 a § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004.

[7] Krajský soud dále poukázal na to, že Nejvyšší správní soud již rozhodoval v případě obdobné právní úpravy, týkající se rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „*Rada ČTÚ*“) o rozkladu za situace, ve které tehdejší zákonná úprava proti rozhodnutí této Rady též nepřipouštěla opravný prostředek. NSS tehdy

pokračování

přezkoumával rozhodnutí Rady ČTÚ o rozkladu a konstatoval jeho nicotnost. Dospěl k závěru, že nepřípustnost opravného prostředku ve správním řízení není výjimečná, příslušná zákonná úprava byla zcela jednoznačná a Rada ČTÚ neměla pravomoc rozhodovat o rozkladu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 171).

[8] S ohledem na výše uvedené krajský soud konstatoval, že jím přezkoumávané rozhodnutí o rozkladu je nicotné, neboť žalovaný neměl pravomoc k jeho vydání. Tato pravomoc není dána, jestliže v prvním stupni ve zkráceném přezkumném řízení rozhodovala Rada ERÚ, proti jejímu rozhodnutí není dle § 17b odst. 11 energetického zákona přípustný opravný prostředek, a přesto Rada ERÚ rozhodla o rozkladu proti svému rozhodnutí v přezkumném řízení. Krajský soud též odkázal na konkrétní judikaturu NSS, která dospěla rovněž k závěru o nicotnosti rozhodnutí o odvolání vydaných v případě, že odvolání nebylo přípustné.

[9] Krajský soud se poté zabýval i zákonností rozhodnutí Rady ERÚ v přezkumném řízení s vysvětlením, že v opačném případě by znesnadnil žalobkyni obranu jejích práv proti „zásadně vadnému postupu“ žalovaného v řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí o rozkladu. Krajský soud konstatoval, že žalovaný měl v přezkumném řízení rozhodovat na návrh rozkladové komise. I když § 95 odst. 6 správního řádu z roku 2004 výslovně hovoří pouze o ústředním správním úřadu, za použití argumentu *a minori ad maius* musí být toto pravidlo vztaženo na přezkum rozhodnutí ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, neboť jestliže v druhém stupni rozhoduje ve správním řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, není vedení přezkumného řízení vyloučeno.

[10] Jestliže dle § 95 odst. 1 správního řádu z roku 2004 v přezkumném řízení rozhoduje nadřízený správní orgán a tím se dle § 178 odst. 2, poslední věty téhož zákona rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu, pak je třeba na ministra, respektive vedoucího jiného ústředního správního úřadu, který rozhodoval jako druhý stupeň ve správním řízení, hledět stejně jako by rozhodoval samotný ústřední správní orgán, neboť v přezkumu rozhodnutí kteréhokoliv z nich rozhodují tytéž zákonem určené osoby.

[11] Pokud je ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu povinen v přezkumném řízení (i v prvním stupni) rozhodovat na návrh rozkladové komise o rozhodnutí „svého“ ústředního státního orgánu, tím spíše musí být povinen rozhodovat na návrh rozkladové komise o svém vlastním rozhodnutí. Ze správního spisu však neplyne, že by žalovaný rozhodoval na návrh rozkladové komise. Jestliže nejsou podmínky pro vedení správního řízení naplněny, představuje tato skutečnost natolik podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které vždy znemožňuje soudní přezkum v mezích řádně uplatněných žalobních bodů; v této souvislosti krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84. Z uvedených důvodů rozhodnutí v přezkumném řízení zrušil.

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Polemizuje se stanoviskem krajského soudu, že je rozhodnutí o rozkladu nicotné – podle stěžovatele by mohlo být nanejvýš nezákonné. Stěžovatel vykládá § 17b odst. 11 energetického zákona úžeji než krajský soud, neboť má za to, že není důvod jej vztahovat i na případy, ve kterých Rada ERÚ rozhodne v postavení prvostupňového orgánu. Pak by totiž bylo možné *ad absurdum* dovozovat, že pokud je Rada ERÚ služebním orgánem dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebyla by dána možnost proti jejím rozhodnutím v postavení služebnímu orgánu podat opravný prostředek.

[14] Stěžovatel uvádí, že standardem je naopak existence opravného prostředku proti rozhodnutí, které vydal správní orgán v prvním stupni. Proto je namístě přijmout restriktivní výklad, podle něhož se § 17b odst. 11 energetického zákona vztahuje pouze na případy, v nichž Rada ERÚ rozhoduje ve druhém stupni. Pokud je nestandardní situace, že jeden orgán sám rozhoduje o opravných prostředcích proti vlastním rozhodnutím, není podle stěžovatele důvod tuto nestandardnost procesně sankcionovat ještě tak, že opravný prostředek není přípustný vůbec.

[15] Stěžovatel též poukazuje na to, že extenzivní výklad zkoumaného ustanovení ze strany krajského soudu vede k nemožnosti účastníků řízení uplatnit svá procesní práva, neboť rozhodnutí Rady ERÚ č. j. 07962-2/2018-ERU bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení. Účastníci řízení nedostali možnost se k věci vyjádřit a uplatnit procesní návrhy. Takovou situaci považuje stěžovatel za ústavně nekonformní.

[16] Stěžovatel připouští, že Nejvyšší správní soud judikoval o nicotnosti rozhodnutí o opravném prostředku, jestliže bylo vydáno za existence zákonné úpravy upravující nepřipustnost opravného prostředku. Pokud podle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 správní orgán musí rozhodnout o nepřipustném odvolání, je z povahy věci k takovému rozhodnutí věcně příslušný, byť zákon s nepřipustností spojuje jediný možný výrok rozhodnutí (zamítnutí pro nepřipustnost). Krajský soud proto mohl nanejvýš konstatovat nezákonnost, nikoli však nicotnost rozhodnutí o rozkladu.

[17] Stěžovatel též brojí proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž krajský soud zrušil pro nezákonnost rozhodnutí v přezkumném řízení. Má za to, že byl oprávněn vydat toto rozhodnutí i bez projednání v rozkladové komisi. Tento názor odůvodňuje tím, že přezkumné řízení je řízením z moci úřední; Rada ERÚ sice obdržela podnět k jeho zahájení, avšak nejednalo se o podnět dle § 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004, neboť nebyl podán účastníkem správního řízení. Rozkladová komise na daném řízení participovala, ale až v rámci řízení o rozkladu.

[18] Závěr o nezákonnosti rozhodnutí v přezkumném řízení nevyplývá ani z rozsudku NSS (správně: usnesení rozšířeného senátu NSS – pozn. soudu) č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, na který odkázal krajský soud. Z něho nelze dovodit, že zrovna absence projednání v rozkladové komisi by způsobila nezákonnost rozhodnutí v přezkumném řízení.

[19] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že považuje za nadbytečné vyjadřovat se k argumentaci v napadeném rozsudku a v kasační stížnosti, neboť se jedná o posouzení „čistě právních otázek“ spojených s procesním postupem. Přesto však považuje za vhodné poukázat na speciální úpravu § 100 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.,

pokračování

o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podmínky dle tohoto ustanovení pro zahájení přezkumného řízení splněny nebyly a žalovaný rozhodl nezákonně, pokud v přezkumném řízení rozhodoval jen na základě procesní úpravy správního řádu a nikoli dle odkazované speciální úpravy.

[20] 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 za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost není důvodná; Nejvyšší správní soud však přistoupil ke zrušení výroku II. napadeného rozsudku kvůli vadě řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, a soud k ní přihlédl z úřední povinnosti (k tomu viz odstavce [28] a následující níže).

[22] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval kasační argumentací, v níž stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí o rozkladu. Předně je vhodné uvést, že krajský soud tento svůj závěr řádně odůvodnil a opřel jej o relevantní, jím citovanou judikaturu NSS. Stěžovatel se k této judikatuře nevyjadřuje, ani k ní nepředkládá konkurující argumentaci. Přitom zejména rozsudek NSS č. j. 3 As 1/2009 - 171 (všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz), na nějž krajský soud odkázal a z něhož obsáhle v napadeném rozsudku citoval, se týká věci podobné. V něm NSS rozhodnul o nicotnosti rozhodnutí Rady ČTÚ – tedy kolektivního vedoucího orgánu ústředního správního úřadu, blíže podobného Radě ERÚ – fakticky ze stejného důvodu jako krajský soud, totiž že Rada ČTÚ rozhodovala o rozkladu proti svému vlastnímu rozhodnutí, přestože zvláštní zákon opravný prostředek proti rozhodnutí Rady ČTÚ nepřipouštěl.

[23] Jediným nosným argumentem stěžovatele proti závěru o nicotnosti rozhodnutí (Rady ERÚ) o rozkladu je tedy jeho odkaz na § 92 správního řádu z roku 2004. Z tohoto ustanovení stěžovatel dovozuje následující: jestliže tento zákon výslovně předvídá rozhodnutí odvolacího orgánu o nepřipustném (respektive opožděném) odvolání s jediným možným výrokem - totiž výrokem zamítavým právě pro nepřipustnost (či opožděnost) odvolání - musí být logicky dána i věcná příslušnost takto rozhodujícího orgánu. Proto nelze dovozovat nedostatek pravomoci (a věcné příslušnosti), jenž je právě důvodem nicotnosti rozhodnutí podle § 77 odst. 1, věty první správního řádu z roku 2004. Jen na okraj zdejší soud dodává, že postup ohledně nepřipustného odvolání upravoval i správní řád z roku 1967 v § 60; přitom právě tento zákon aplikoval NSS ve zmiňovaném rozsudku č. j. 3 As 1/2009 - 171. Zjevně tehdy existence tohoto ustanovení soudu nebránila v tom, aby dospěl k závěru o nicotnosti rozhodnutí Rady ČTÚ o rozkladu proti svému vlastnímu rozhodnutí.

[24] Stěžovatel z § 92 správního řádu z roku 2004 dovozuje, že věcná příslušnost odvolacího orgánu je dána i pro opožděné či nepřipustné odvolání (zde rozklad). K tomu je

však třeba uvést, že opožděné či nepřipustné odvolání (rozklad) **vůbec odvolací řízení ve věci nezahajuje**, o věci je rozhodnuto správním orgánem prvního stupně. Odvolací správní orgán tak vydává pouze procesní rozhodnutí, jímž odvolání pro nepřipustnost či opožděnost zamítá a meritem věci se nezabývá. V projednávané věci sice Rada ERÚ též dospěla k zamítavému výroku, avšak rozklad projednala **věcně s tím, že jej neshledala důvodným**. Nerozhodovala tedy v intencích § 92 správního řádu z roku 2004 (ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona), ale dle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu z roku 2004.

[25] Z výše uvedeného plyne, že v případě Rady ERÚ nebyla dána věcná příslušnost k tomu, aby se **meritorně rozkladem žalobkyně zabývala**. Tento nedostatek věcné příslušnosti způsobuje nicotnost (věcného) rozhodnutí o rozkladu, které přezkoumával krajský soud a které správně výrokiem I. napadeného rozsudku označil za nicotné.

[26] Nelze ani přisvědčit stanovisku stěžovatele, že ustanovení zvláštního zákona (tj. energetického zákona), které vylučovalo opravný prostředek proti rozhodnutí Rady ERÚ, dopadalo typově jen na rozhodnutí Rady ERÚ o rozkladu. Krajský soud k tomu správně uvedl, že taková úprava by byla zcela nadbytečná, neboť princip, že proti odvolacímu rozhodnutí (či proti rozhodnutí o rozkladu) se nelze dále odvolat, zakotvuje obecný předpis – správní řád z roku 2004 v § 91 odst. 1, věty první, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona (krajský soud chybně odkázal na odstavec 6 téhož ustanovení, jedná se však o zjevnou chybu v psaní).

[27] Závěrem k této otázce Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel se mylí, pokud má výklad krajského soudu ohledně § 17b odst. 11 energetického zákona za „extenzivní“. Právní teorie rozlišuje mezi výkladem restriktivním (zužujícím), extenzivním (zúžujícím) a doslovným. Krajský soud ve skutečnosti dané zákonné ustanovení vyložil právě jen **doslovně**, neboť se držel jeho bezrozporného znění, které **bez jakýchkoli výjimek vylučuje opravné prostředky** proti (všem) rozhodnutím Rady ERÚ. Naopak výklad, jež prosazuje stěžovatel, tedy že dopad zkoumaného ustanovení je třeba zúžit jen na rozhodnutí Rady ERÚ o rozkladu (jestliže tento orgán rozhoduje v druhé instanci) nemá žádnou oporu ve znění tohoto ustanovení. Jde sice o výklad restriktivní, jak jej správně nazývá stěžovatel, avšak – jak již bylo řečeno – nemá oporu v textu zákona a *de facto* dotváří podmínku aplikace daného ustanovení, která v něm (a ani jinde v zákoně) vyjádřena není. Kasační námitky směřující proti výroku I. napadeného rozsudku (o nicotnosti rozhodnutí o rozkladu) tedy nejsou důvodné.

[28] V další části kasační stížnosti stěžovatel polemizuje se zrušovacím důvodem výroku II. napadeného rozsudku, jímž krajský soud zrušil rozhodnutí v přezkumném řízení. Než však zdejší soud přistoupil k vypořádání této kasační námitky, zabýval se vlastním postupem krajského soudu při rozhodování o této otázce.

[29] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Postup soudu i rozsah předmětu řízení se odvíjí od právních úkonů stěžovatele; soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem, 2. **existence vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé**, 3. nepřezkoumatelnost napadeného

pokračování

rozhodnutí soudu a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí. Ve vyjmenovaných případech proto není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námítky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského soudu. Je přitom povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami.

[30] Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek ve vztahu ke svému výroku II. o zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský totiž **nad rámec žalobních bodů** sám „vyhledal“ vadu správního řízení, které předcházelo vydání zrušovaného rozhodnutí (tj. že nebylo vydáno na návrh rozkladové komise). Tím vybočil z mezí soudního přezkumu dle § 75 odst. 2, věty první s. ř. s., podle něhož soud zásadně přezkoumává výroky napadeného rozhodnutí **v mezích žalobních bodů** [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajským soudem vytčená vada správního řízení přitom není takové povahy, aby ji soud mohl (respektive musel) zohlednit z úřední povinnosti.

[31] Zdejší soud vyjadřuje určité pochopení pro postup krajského soudu, jenž si poté, co dospěl k závěru o nicotnosti rozhodnutí o rozkladu (výrok I. napadeného rozsudku), uvědomil, že pokud by rozhodnutí v přezkumném řízení nebylo zrušeno, žalobkyně by se ocitla v obtížném postavení: sice by dosáhla pro sebe příznivého výroku I. (o nicotnosti), avšak nadále by zde existovalo pravomocné rozhodnutí v přezkumném řízení, které znovu „otevřelo“ řízení o správním deliktu žalobkyně.

[32] Celkový výsledek řízení před krajským soudem by proto byl pro žalobkyni nepříznivý bez ohledu na výrok I. napadeného rozsudku a žalobkyni by tak byl *de facto* odepřen přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, ačkoliv (jinak) je tento správní akt bezpochyby rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť zasahuje do veřejných subjektivních práv žalobkyně: „znovuotevřené“ řízení o jejím správním deliktu by mohlo vyústit v rozhodnutí o její vině a trestu [shodně viz též rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015 - 51, podle jehož právní věty „[ž]aloba proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení (§ 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004), kterým bylo zrušeno rozhodnutí o zastavení řízení ve věci správního deliktu z důvodu, že nebyl naplněn některý ze znaků skutkové podstaty správního deliktu, je přípustná, neboť jde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“].

[33] Řešení této situace, vyvolané deklarovanou nicotností rozhodnutí o rozkladu, které krajský soud zvolil, však není správné, a to ani z hlediska procesních práv žalobkyně, neboť ta cílila své žalobní námítky především na rozhodnutí o rozkladu. Poněvadž to bylo shledáno nicotným, žalobkyně *de facto* nedostala možnost soustředit svoji pozornost a uplatnit příslušné žalobní námítky právě vůči rozhodnutí v přezkumném řízení. Jak uvedeno výše, přitom vada, kterou krajský soud sám aktivně vyhledal ve vztahu k posledně uvedenému rozhodnutí, není vadou, kterou by měl soud zkoumat z úřední povinnosti.

[34] Krajský soud se ve svých úvahách opřel o usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, podle jehož právní věty je krajský soud „[o]právněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány,

pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů“ (zvýraznění přidal nyní rozhodující senát).

[35] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že dle odkazovaného usnesení rozšířeného senátu NSS závažné vady, jež krajský soud musí zkoumat z úřední povinnosti, jsou pouze ty případy, v nichž „rozhodnutí *vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek*. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí *samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby*, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry“ (zvýraznění bylo přidáno).

[36] Vada správního řízení, kterou vytkl stěžovateli krajský soud ve svém zrušovacím důvodu, se vůbec netýká kvality odůvodnění rozhodnutí v přezkumném řízení či jeho (ne)srozumitelnosti, ale týká se pouze zákonnosti postupu správního orgánu před vydáním tohoto rozhodnutí, tj. že Rada ERÚ měla rozhodovat na návrh rozkladové komise. Z výše uvedeného plyne, že zatímco se krajský soud musí zabývat vadami vedoucími k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí *ex offio*, jinými vadami řízení se může zabývat jen v mezích žalobních bodů. To platí (kromě vady nepřezkoumatelnosti) ještě s výjimkou vad takové intenzity, že by způsobily nicotnost rozhodnutí, avšak v nyní projednávaném případě o takové vady (ve vztahu k rozhodnutí v přezkumném řízení) nejde; ostatně krajský soud k takovému závěru též nedospěl.

[37] Za těchto okolností (a *in absentiam* odpovídající žalobní námitky) Nejvyšší správní soud nepovažuje za vhodné zodpovídat otázku, k níž se z vlastní vůle vyjádřil krajský soud a s níž polemizuje i stěžovatel v kasační stížnosti, tedy zda k rozhodnutí v přezkumném řízení bylo třeba návrhu rozkladové komise či nikoli.

[38] Současně však Nejvyšší správní soud považuje za nutné osvětlit řešení situace, v níž se (bez jakéhokoli svého přičinění) žalobkyně ocitla – tj. rozhodnutí o rozkladu bylo shledáno nicotným, avšak nadále existuje rozhodnutí v přezkumném řízení. Z důvodu zachování základních subjektivních práv žalobkyně (zejména práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod) považuje soud za nezbytné, aby žalobkyně měla možnost za nové procesní situace (tj. odklizení rozhodnutí o rozkladu z důvodu nicotnosti) předeštit žalobní body proti rozhodnutí v přezkumném řízení, již se znalostí autoritativního výroku správních soudů ohledně nicotnosti rozhodnutí o rozkladu.

[39] Na tuto otázku je třeba pohlížet skrze závěry judikované Ústavním soudem. Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, konstatoval, že nesprávné poučení v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně má následky i pro běh lhůty pro podání žaloby. Uvedl, že „[p]okud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku. [...] Trvání obecných soudů na tom, že v dané věci měla být lhůta podle uvedených ustanovení počítána již od doručení napadeného správního rozhodnutí, totiž ve svém důsledku znamená odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře

pokračování

v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby se počátek předmětné lhůty odvíjel až ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o předmětném opravném prostředku, případně kdy byl tímto správním orgánem, příp. správním orgánem, jenž vydal původní napadené rozhodnutí, o nesprávnosti v něm obsaženého poučení vyrozuměn.“

[40] Obdobně také judikoval NSS v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50. V tomto rozsudku též uvedl, že „[z]ákonná úprava lhůt k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, popř. návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jiných návrhů, jimiž se lze dle § 4 s. ř. s. domáhat ochrany veřejných subjektivních práv před soudy ve správním soudnictví sleduje legitimní cíl, jímž je právní jistota nastolená akty správních orgánů, popř. vázanost adresátů jinými zákonnými postupy. Zákonná lhůta, v níž lze uplatnit právo u soudu, vychází i ze zásady, že každý si střeží svá práva. Musí však být objektivně nastavena tak, aby **existovala reálná možnost adresáta své právo na soudní kontrolu uplatnit, aby nešlo o ochranu pouze iluzorní**“ (zvýraznění bylo přidáno).

[41] V projednávané věci byla žalobkyně nesprávně poučena stěžovatelem (v opravném usnesení č. j. 07962-4/2018-ERU), že je oprávněna podat proti rozhodnutí v přezkumném řízení rozklad (což také učinila), ačkoli byl dle zákona tento opravný prostředek nepřipustný. Ve své žalobě podané ke krajskému soudu pak žalobkyně brojila proti rozhodnutí o rozkladu (ze svého subjektivního hlediska oprávněně, neboť si nebyla vědoma jeho nicotnosti), nicméně v části své žalobní argumentace namítala i nedostatek zákonných podmínek pro zahájení přezkumného řízení a v žalobním návrhu se (vedle zrušení rozhodnutí o rozkladu) domáhala též zrušení rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (v prvním stupni). Takového výroku rozsudku se sice žalobci s ohledem na ustanovení § 69 s. ř. s. za běžných okolností domáhat nemohou, nicméně autoritativní konstatování nicotnosti rozhodnutí o rozkladu vede ke zpětné konvalidaci tohoto žalobního návrhu.

[42] Správními soudy autoritativně konstatovaná nicotnost rozhodnutí o rozkladu spolu se zrušením výroku II. napadeného rozsudku (viz výrok II. tohoto rozsudku) zároveň žalobkyni otvírá prostor k tomu, aby mohla, pokud to bude považovat za potřebné, rozvést svoje argumenty směřující přímo proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Takový postup považuje Nejvyšší správní soud za odpovídající ústavnímu právu na spravedlivý proces a bere tím v úvahu změnu těžiště přezkumné činnosti soudu.

[43] Kasační soud však podotýká, že i kdyby tak neučinila, žaloba je bez dalšího doplnění projednatelná, neboť žalobkyně v ní brojí i proti rozhodnutí v přezkumném řízení s tím, že chyběl zákonný předpoklad pro jeho zahájení (viz zejména text žaloby na č. I. 3 soudního spisu).

[44] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele nedůvodnou (viz odstavce [22] až [27] výše), v části směřující proti výroku I. napadeného rozsudku ji zamítl za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (viz výrok I. tohoto rozsudku).

[45] Jelikož však kasační soud z úřední povinnosti zjistil existenci vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz odstavce [30] a násl. tohoto rozsudku), dále zrušil výroky II. a III. rozsudku krajského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení; viz výrok II. tohoto rozsudku. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v pokračujícím řízení posoudí žalobní námitky vztahující se k rozhodnutí v přezkumném řízení. Bude přitom vycházet z toho, že jím původně vytčená vada, o níž pojednal v napadeném rozsudku, není vadou, kterou by měl zkoumat z úřední povinnosti

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 3. března 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu