

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupena JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou se sídlem Blanická 19, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2008, č. j. 7 Ca 46/2008 – 27,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2008, č. j. 7 Ca 46/2008 – 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 12. 6. 2008, č. j. 7 Ca 46/2008 - 27, odmítl žalobu podanou PhDr. H. P., jíž se domáhala zrušení rozhodnutí ministra kultury ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení, vedeném podle ustanovení § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 19. 11. 2007, č. j. 12308/2007, jímž bylo k odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 6. 9. 2007, č. j. KÚOK 93866/2007, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o poskytnutí informací týkajících se nemovitých kulturních památek hradu Bouzov a Šternberk, a věc vrácena tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že „*žalobou napadeným rozhodnutím, kterým ministr podle ust. § 98 správního řádu zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byl nastolen stav, kdy se práv a povinností žalobkyně dotýká pouze vydané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které je však napadeno odvoláním. Toto rozhodnutí tak není pravomocné ani vykonatelné, nelze je ani napadnout žalobou ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. (nejedná se o rozhodnutí, proti kterému byly vyčerpány opravné prostředky). Zároveň tedy žalobou napadené rozhodnutí, které takový stav navozuje, závazným způsobem práva či povinnosti účastníka řízení neurčuje (je rozhodnutím*

procesní povahy a jeho předmětem nejsou hmotněprávní subjektivní oprávnění žalobkyně), není tak rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., ač z formálního hlediska náležitosti rozhodnutí splňuje. Na žalobou napadené rozhodnutí se vztahuje kompetenční výluka uvedená v ust. § 70 písm. a) s. ř. s." Městský soud proto musel žalobní návrh usnesením odmítnout (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka") v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu).

Stěžovatelka především z důvodu hospodárnosti a smysluplnosti řízení navrhla spojení řízení o kasačních stížnostech ve věcech vedených pod sp. zn. 5 Ca 358/2008 a sp. zn. 7 Ca 46/2008. Poukázala při tom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 34/2005 – 76, a zároveň podala stížnost z důvodu nerespektování její žádosti o elektronické doručování. Stěžovatelka pak prostřednictvím své zástupkyně již podanou kasační stížnost doplnila podáním ze dne 17. 8. 2010. V této písemnosti poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věcech soudního přezkumu správních rozhodnutí, vydaných v přezkumném řízení podle nového správního řádu, jakož i na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73. S ohledem na obsah závazné judikatury kasačního soudu pak namítá, že pro odmítnutí žaloby nebyly zákonné důvody, a proto považuje napadené usnesení městského soudu za nezákonné. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo kultury se k podané kasační stížnosti nevyjádřilo, ač s ní bylo řádně obeznámeno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu vázán přitom rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody, které uplatnila stěžovatelka v kasační stížnosti, a s přihlédnutím k vadám, jež sice nebyly vytýkány, které ale musel vzít v úvahu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

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 článek 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 přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny". Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli, podle které lze přezkoumat každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Tato východiska je třeba mít na zřeteli i při výkladu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni zákona realizuje právo na přístup k soudu. Citované ustanovení nelze vykládat za použití doslovného jazykového výkladu, nýbrž podle jeho

smyslu a účelu, a to tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. tehdy, kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry.

Byl to již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve své dřívější judikatuře, jmenovitě v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54 (publikováno pod č. 792/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), vyslovil zásadu, že: „*Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.*“

Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je mimořádným prostředkem směřujícím ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Nahrazuje do určité míry dřívější institut řízení mimo odvolání, při současné podrobné úpravě správního řízení v intencích duchu zákona. Správní řád rozlišuje dva druhy přezkumného řízení, a to: a) základní přezkumné řízení, v jehož rámci se provádí omezené dokazování a b) zkrácené přezkumné řízení, v jehož rámci se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je meritorní rozhodnutí ve věci. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska. I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu slovy: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

V této věci Krajský úřad Olomouckého kraje vydal dne 6. 9. 2007, pod č. j. KÚOK 93866/2007, rozhodnutí, kterým podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nevyhověl žádosti žadatelky PhDr. H. P. o poskytnutí informace, a to zaslání kopií rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, týkajících se nemovitých kulturních památek hradu Bouzov a Šternberk, které vydal tento úřad jako výkonný orgán státní památkové péče od roku 2004 dosud ve věci sankce za správní delikt podle zákona č. 20/1987 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podala žadatelka odvolání, v němž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a navrhovala, aby Ministerstvo kultury toto rozhodnutí zrušilo, a věc vrátilo krajskému úřadu k dalšímu řízení. Krajský úřad odvolání nevyhověl a věc postoupil Ministerstvu kultury, které rozhodnutím ze dne 19. 11. 2007, č. j. 12308/2007 (právní moc dne 26. 11. 2007), zrušilo napadené rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne

6. 9. 2007, č. j. KÚOK 93866/2007, z důvodu závažných procesních vad, a věc vrátilo prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Krajský úřad Olomouckého kraje pak podal podnět ze dne 11. 12. 2007 k provedení přezkumného řízení. Ministr kultury posléze rozhodnutím ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu, zrušil pravomocné rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 19. 11. 2007, č. j. 12308/2007, a věc vrátil Ministerstvu kultury k dalšímu řízení. Ministr kultury dospěl k závěru, že ustanovení § 38 správního řádu o nahlížení do spisu je ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. ustanovením zvláštním a proto v případech, na které se vztahuje § 38 správního řádu, nelze aplikovat zákon č. 106/1999 Sb.

Městský soud v této věci přezkoumával zákonnost rozhodnutí ministra kultury ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, které bylo vydáno podle ustanovení § 98 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení. Úkolem městského soudu bylo posoudit, zda toto rozhodnutí ministra kultury je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv, a zda je tudíž rozhodnutím, které je věcně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Městský soud v kasační stížností napadeném usnesení vyslovil názor, že rozhodnutí ministra kultury ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, kterým bylo v řízení podle § 98 správního řádu zrušeno rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 19. 11. 2007, č. j. 12308/2007, nastoluje stav, kdy se práv a povinností stěžovatelky dotýká jen jejím odvoláním napadené prvostupňové správní rozhodnutí. Toto rozhodnutí tak není pravomocné a vykonatelné. Žalobou napadené rozhodnutí ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, tedy závazným způsobem neurčuje práva či povinnosti účastníka řízení a je tak rozhodnutím procesní povahy, jehož předmětem nejsou hmotněprávní oprávnění stěžovatelky (na žalobou napadené rozhodnutí se pak vztahuje kompetenční výluka uvedená v ustanovení § 70 písm. a/ s. ř. s.).

Městský soud tento závěr vyslovil, aniž ovšem vzal náležitě v úvahu, že napadené rozhodnutí ministra kultury bylo vydáno v řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, resp. ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

Městský soud se vůbec nezabýval tím, že správní řád nově definuje institut přezkumného řízení jako řízení, které je mimořádným prostředkem směřujícím ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu, které nahrazuje do určité míry dřívější institut řízení mimo odvolání podle ustanovení § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Městský soud si proto nemohl zodpovědět otázku, do jaké míry se shoduje institut bývalého mimoodvolacího řízení ve smyslu ustanovení § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a přezkumného řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Z tohoto důvodu proto nemohl posoudit ani to, zda lze za nové právní úpravy přezkumného řízení aplikovat právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem ve vztahu k dříve účinnému ustanovení § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. V tomto případě jde konkrétně o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, který byl publikován pod č. 1513/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, němž rozšířený senát vyslovil právní názor, že:

„Rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“

Městský soud rovněž ponechal stranou skutečnost, že správní řád rozlišuje dva druhy přezkumného řízení, a to: a) základní přezkumné řízení, v jehož rámci se provádí omezené dokazování a b) zkrácené přezkumné řízení, v jehož rámci se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je meritorní rozhodnutí ve věci. Toto zjištění by mělo význam z toho hlediska, že žalobou napadené rozhodnutí ministra kultury bylo vydáno v řízení podle ustanovení § 98 správního řádu, v kterém musí správní orgán ve výrokové části rozhodnutí nejen konstatovat, že s odvoláním na toto ustanovení rozhoduje ve zkráceném přezkumném řízení, ale v odůvodnění i vysvětlit, v čem spatřuje důvody zkráceného přezkumného řízení. Je tomu tak proto, že jsou-li důvody pro zkrácené přezkumné řízení dány, je správní orgán povinen v tomto řízení rozhodnutí vydat. Podmínkou ovšem je, aby porušení obecně závazného právního předpisu bylo zřejmé ze spisového materiálu a takové porušení mělo zásadní vliv na výrok napadeného rozhodnutí. Nezákonnost rozhodnutí musí být natolik zřejmá, že k rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu již není nezbytné ani vyjádření účastníků ani příslušných správních orgánů. Městský soud při svém rozhodování nevzal v úvahu, že ministr kultury v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vůbec nevysvětlil, v čem spatřuje důvody zkráceného přezkumného řízení (uvedl pouze to, že provedl přezkum ve zkráceném přezkumném řízení zejména s přihlédnutím k tvrzením a námitkám v podnětu uvedeným). Nelze tedy posoudit, zda nemělo být provedeno základní přezkumné řízení, v jehož rámci se provádí omezené dokazování, jehož výsledek by se pak mohl projevit ve výroku rozhodnutí, když ve zkráceném přezkumném řízení se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je meritorní rozhodnutí ve věci.

Se zřetelem k tomu, že institut přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu byl vzhledem k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí ministra kultury ze dne 6. 3. 2008, č. j. 3316/2008, nový institutem (od 1. 1. 2006), který nahradil od určité míry dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, měl se městský soud ještě před vydáním kasační stížností napadeného usnesení vypořádat především s předpoklady institutu přezkumného řízení a s důsledky vydaných úkonů a rozhodnutí v tomto řízení a s rozdíly mezi tímto institutem a přezkoumáním rozhodnutí v mimo odvolacím řízení, aby mohl spolehlivě a přesvědčivě usuzovat na to, zda rozhodnutí ministra kultury je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv, a zda je rozhodnutím, které je věcně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Bez tohoto posouzení přezkumného řízení ve smyslu ustanovení § 94 a násl. správního řádu nejsou závěry městského soudu přesvědčivé, protože se neopírají o žádné vyhodnocení uvedeného přezkumného řízení, ačkoliv by právě z něho měly vycházet.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů, které jsou opřeny o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta před středníkem s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby nejprve vyřešil otázky již uvedené, kterými se nezabýval, a teprve poté usuzoval na to, zda žalobou napadené rozhodnutí ministra kultury je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv a zda je tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví. V tomto směru bude jistě inspirativní již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, který byl publikován pod č. 1513/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stranou nelze ponechat ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, jenž byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1831/2009, ani rozsudek téhož soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, který je dostupný na www.nssoud.cz, a posléze ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, který je dostupný na www.nssoud.cz. Teprve po provedení úkonů shora uvedených a po jejich vyhodnocení může městský soud znovu rozhodnout.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud ve svém novém rozhodnutí. (§ 110 odst. 2 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 9. prosince 2010

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu