

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2008, č. j. PPR 9231-3/ČJ-2008-99 KP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 10 Ca 164/2008-30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce jako stěžovatel včas podanou kasační stížností napadl shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti výše označenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zrušeno fiktivní rozhodnutí Policie ČR, Správy hl. m. Prahy ze dne 14. 12. 2005, č. j. PSP 897/OKS-ČJ-377-2005, a současně byla věc vrácena příslušnému služebnímu funkcionáři k novému projednání a rozhodnutí. Fikce dle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném k rozhodnému dni, nastolila stav, že stěžovateli jakožto žadateli o informaci byla odepřena informace o stížnostním spisu zn. PSP-276/OSK-ST-92. Městský soud žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobou napadeným rozhodnutím nebylo nijak zasaženo do právní sféry žalobce, nýbrž došlo jen k tomu, že se věc vrátila do stádia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Napadeným rozhodnutím se tedy

nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žalobcova veřejná subjektivní práva. Žaloba je tak nepřípustná na základě § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), neboť jde o rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitky subsumovatelné pod důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel uvádí, že rozhodnutí žalovaného, proti němuž brojil před městským soudem, nerespektuje předchozí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2007, č. j. 8 Ca 82/2006 - 61. Tímto rozsudkem bylo zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného a věc mu byla se závazným právním názorem vrácena k dalšímu řízení. V něm byl žalovaný vázán názorem, že v daném případě vůbec nedošlo ke vzniku fiktivního rozhodnutí v prvním stupni. Tento závěr ovšem žalovaný nerespektoval.

Dle stěžovatele je obsah výroku rozhodnutí žalovaného (jímž je zrušeno fiktivní rozhodnutí) v rozporu s jeho odůvodněním (kde se uvádí, že žalovaný zrušil sdělení správního orgánu prvního stupně, které nemá nezbytné náležitosti správního rozhodnutí). Žalobou napadené rozhodnutí je také nesrozumitelné, neboť výrok hovoří o vrácení věci příslušnému služebnímu funkcionáři, z čehož nelze vyrozumět, kterému konkrétnímu správnímu orgánu se věc vrací. Navíc orgánem příslušným k řízení ve věci v prvním stupni není služební funkcionář, ale Policie ČR, Správa hlavního města Prahy. Ve věci navíc zřejmě rozhodoval i nepříslušný orgán ve druhém stupni. Od účinnosti správního řádu je totiž odvolacím orgánem ve věcech rozhodnutí vydaných Policií ČR již Ministerstvo vnitra, nikoliv žalovaný.

Uvedené vady jsou natolik závažné, že by měla být posouzena nicotnost rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu. Stran nicotnosti poukazuje stěžovatel na řadu rozhodnutí zejm. Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, které se problematikou zabývají. Uvedené vady se navíc projevují ve stěžovatelově právní sféře, neboť ovlivňují další průběh řízení, které činí zmatečným. Nelze souhlasit se závěry městského soudu, že i kdyby mělo ve druhém stupni rozhodovat Ministerstvo vnitra, tak by šlo jen o nedostatek funkční příslušnosti, která nicotnost nezakládá. Ve skutečnosti totiž rozhodoval orgán podřízený orgánu příslušnému, což je vada způsobující nicotnost. Své závěry ohledně toho, že by v daném případě šlo jen o nedostatek funkční příslušnosti, navíc městský soud dostatečně neodůvodnil (otázkou nicotnosti se měl zabývat komplexně).

Správně měl tedy městský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, eventuálně měl prohlásit rozhodnutí za nicotné. Odmítnutí žaloby je tedy nezákonné. To je o to palčivější, že jiný senát městského soudu (rozhodující ve věci sp. zn. 5 Ca 77/2006) žalobu mířící proti zrušujícímu rozhodnutí druhostupňového správního orgánu neodmítl, nýbrž věcně projednal (a zrušující rozhodnutí zrušil). Tím je ohrožen princip právní jistoty a založena svévole v rozhodování.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadené usnesení městského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel sám má vysokoškolské právnické vzdělání. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Soud se při posuzování důvodnosti podané kasační stížnosti musel předně zabývat stěžovatelovými tvrzeními o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu. Zde stěžovatel uvádí, že se městský soud měl zabývat tím, zda rozhodnutí není nicotné. Městský soud přitom uvedl, že nicotnost je třeba zkoumat až po shledání přípustnosti návrhu. Přesto nad rámec svého odůvodnění *obiter dictum* dodal, že i kdyby shledal žalobu jako přípustnou a i kdyby přisvědčil stěžovateli v tom, že žalovaný druhostupňový správní orgán byl nepříslušný (protože mělo rozhodovat Ministerstvo vnitra), pak by dospěl k závěru, že jde jen o nedostatek funkční příslušnosti, nikoliv o naprostou věcnou nepříslušnost (str. 3 napadeného usnesení).

Zdejší soud upozorňuje, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. V tomto řízení se tedy bylo možno zabývat pouze tím, zda odmítnutí žaloby bylo provedeno v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, www.nssoud.cz).

V tomto směru ovšem městský soud správně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 4 As 31/2004, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS. Z něj plyne, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.) jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.]. Zjistí-li soud, že žaloba není přípustná pro některý z důvodů, s nimiž soudní řád správní nepřípustnost spojuje, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nezpůsobilou soudní přezkum vůbec vyvolat. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tudíž zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud *ex offo*, aniž by musel nařizovat jednání (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Městský soud tedy nebyl povinen se jakkoliv vyjadřovat k otázce nicotnosti napadeného aktu. Tato otázka totiž nesouvisí s tím, proč městský soud žalobu odmítl. Pokud přitom nebyl městský soud povinen se vypořádat s ohledem na nepřípustnost žaloby s tak těžkou vadou, jako je nicotnost, jak plyne z citovaného rozhodnutí zdejšího

soudu, pak se tím spíše nebyl povinen zabývat ostatními tvrzenými vadami napadeného rozhodnutí. Pokud přesto na okraj svého rozhodnutí (a nad rámec důvodů, pro něž byla žaloba odmítnuta) městský soud uvedl svůj názor na jeden ze žalobních bodů, který se týkal nedostatku příslušnosti žalovaného, pak tato skutečnost nemohla v žádném případě založit vypořádat se i s ostatními žalobními body.

Nepřezkoumatelnost pak nezpůsobuje samo o sobě ani to, že jiný senát téhož soudu v podobném případě žalobu projednal věcně a rozsudkem zrušující správní rozhodnutí zrušil. Takovým rozsudkem soud nezaložil pro další právní věc závazný postup prostřednictvím institutu předběžné otázky ve smyslu § 52 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že *soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal*. Uvedený institut váže soud jen v otázkách, jejichž řešení mu nepřísluší (neboť míří mimo bezprostředně posuzovanou věc), ale které jsou pro něj významné. Bylo by absurdní tvrdit, že soud není oprávněn posoudit správní žalobu v rozsahu žalobních bodů a zároveň posoudit, zda jsou v dané konkrétní věci naplněny podmínky přípustnosti návrhu, k čemuž musí přistoupit vždy *ex offo*. Jde totiž o posuzování dané konkrétní věci, nikoliv věci související. Skutkový stav ve věci sp. zn. 8 Ca 82/2006 mohl být sice analogický, nikoliv však týž, a proto šlo o posouzení otázky analogické, nikoliv identické. Navíc lze poukázat i na jiná rozhodnutí krajských soudů, která naopak vycházejí z toho, že žaloby podané proti rozhodnutím, kterými odvolací správní orgán zrušuje prvostupňové rozhodnutí a vrací věc správnímu orgánu první instance, je třeba odmítnout. Takové rozhodnutí, jak uvedl např. Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 31. 10. 2005, č. j. 57 Ca 53/2005 - 18, definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení (nezakládá je, nemění, nedeklaruje ani neruší), a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 a § 70 písm. a) s. ř. s. a žaloba proti němu je tedy dle § 68 písm. e) téhož zákona nepřípustná.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 - 51, publ. pod č. 1424/2008 Sb. NSS, dospěl k závěru, že rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je potud nežádoucí, pokud se ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl. V nyní posuzované situaci je ovšem situace poněkud odlišná. Rozpor totiž není v meritorním posouzení skutkově obdobných věcí, nýbrž mezi usnesením o odmítnutí žaloby a rozsudkem ve věci samé. K přípustnosti návrhu musí soud přihlížet a shledá-li, že návrh přípustný není, musí jej v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout; jiný postup nepřipadá v úvahu. Pakliže věc sp. zn. 8 Ca 82/2006 projednal při obdobném skutkovém stavu a pochybil by (předmětný rozsudek ovšem není a nebyl předmětem kasačního přezkumu), pak by však toto eventuální pochybení nemohlo mít za následek to, že je svým pochybením vázán i v dalších věcech. Navíc sám Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku dodal: *„K tomu, aby nereflektování prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by navíc zásadně musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany, a to zejména tehdy, lze-li nedostatek spočívající v chybějící reflexi prejudikatury napravit doplněním této argumentace vyšší soudní instancí.“*

K obdobným závěrům dospěl zdejší soud také ve svém rozsudku ze dne 5. 1. 2010, č. j. 2 Afs 87/2009-131, www.nssoud.cz.

V dalším sledu se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl, protože rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, nezasáhlo do stěžovatelových veřejných subjektivních práv.

Zdejší soud však shodně s městským soudem dospívá k závěru, že zrušením a vrácením do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně věc nekončí a bude o ní rozhodováno znovu. Takové rozhodnutí nemění nic na veřejných subjektivních právech stěžovatele, přestože je v odůvodnění vysloven právní názor, který je pro správní orgán prvního stupně závazný. Je třeba také vyjít ze znění § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož 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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. Toto ustanovení je v souladu s judikaturou (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 4 As 65/2005, www.nssoud.cz) nutno vykládat tak, že je třeba ve správním soudnictví přezkoumávat taková rozhodnutí, kdy je negativně dotčena právní sféra žalobce. I za předpokladu, že by v daném případě v novém řízení správní orgán beze zbytku respektoval právní názor žalovaného a v jeho intencích rozhodl, není naříkané rozhodnutí tím správním aktem, který by konečným způsobem zasahoval do hmotněprávní sféry stěžovatele. Tím bude až nové rozhodnutí, které ve věci samé bude vydáno a které může být stěžovatelem napadeno nejen odvoláním, ale zprostředkovaně též další žalobou. Ve vztahu ke stěžovateli je nejnázorněji shora uvedená argumentace patrná v situaci, kdy stěžovatel bude během řízení před orgánem prvního stupně saturován a požadovanou informaci obdrží. V takovém případě se ukáže, že do právní sféry stěžovatele (přes vydané rozhodnutí, kterému v odmítnuté žalobě stěžovatel vytýkal řadu vad) nebude vůbec zasaženo. Skutečný zásah do právní sféry stěžovatele by tedy znamenalo až rozhodnutí o tom, že se požadovaná informace neposkytuje, nikoliv rozhodnutí napadené, které o ničem takovém nerozhodlo.

Rozhodnutí, kterým odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, je rozhodnutím správního orgánu pouze po formální, nikoliv materiální stránce, neboť definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení (nezakládá je ani neruší), nikterak je nemění ani nedeklaruje; jde o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím [§ 70 písm. a) s. ř. s.] a žaloba proti němu je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že

se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 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 16. června 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu