

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupeného Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Štěpánská 630/57, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Policejní prezídium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 11. 2009, č. j. PPR-419-6/ČJ-2009-99KP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2010, č. j. 5 A 1/2010 – 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížností proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2010, č. j. 5 A 1/2010 – 26 (dále jen „napadené usnesení“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 11. 2009, č. j. PPR-419-6/ČJ-2009-99KP (dále jen „zrušující rozhodnutí žalované“). Tímto zrušujícím rozhodnutím žalované bylo zrušeno fiktivní rozhodnutí vedoucího oddělení vnitřní kontroly Policie České republiky Policejního prezidia ČR ze dne 23. 12. 2005, č. j. PPR-345/K-PK-2005, jímž stěžovateli nebyly poskytnuty informace uvedené v jeho žádosti ze dne 11. 11. 2005, a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí.

Proti zrušujícímu rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu podle § 65 odst. 1, 2 s. ř. s., kterou se domáhal jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení pro nezákonnost a vady řízení. Stěžovatel uvedl, že zrušující rozhodnutí žalované, které převzal až dne 22. 12. 2009, bylo předáno k poštovní přepravě až dne 4. 12. 2009 a v rozporu s § 71 odst. 2 písm.

a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“), zde není vyznačen údaj „vypraveno dne“. Navíc bylo vydáno podle § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen („starý správní řád“), který nemohl být na věc aplikován, neboť byl k 1. 1. 2006 zrušen. Zrušující rozhodnutí žalované je proto nicotné, a soud by jej měl z tohoto důvodu zrušit nebo prohlásit jeho nicotnost.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením žalobu odmítl, protože žalobou bylo napadeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým nebyla nijak založena, změněna, zrušena ani závazně určena práva nebo povinnosti stěžovatele, neboť jím bylo pouze zrušeno původní fiktivní prvostupňové rozhodnutí, a současně bylo správnímu orgánu I. stupně uloženo, aby ve věci znovu jednal a stěžovateli postupem podle zákona poskytl jím vyžadované informace. Rozhodnutí žalované tedy podle soudu není materiálním konečným rozhodnutím ve věci samé, ale je procesním rozhodnutím, které má za následek pokračování v řízení, aniž by zatím bylo jakkoli rozhodnuto o hmotných právech a povinnostech účastníků správního řízení. O jejich právech a povinnostech se bude jednat až v následném řízení. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci bude moci stěžovatel napadnout odvoláním, a proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (nebude-li mu vyhověno v plném rozsahu) pak bude moci podat žalobu. Městský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou. Z tohoto důvodu také rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů.

Kasační stížnost stěžovatel podal podle § 103 odst. 1 písm. c) a e) s. ř. s. „z důvodu procesní opatrnosti“, jak výslovně uvedl. Pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. stěžovatel podřadil námitky proti tomu, že mu napadené usnesení nebylo řádně doručeno, a že zrušující rozhodnutí žalované bylo nicotné, a proto městský soud měl k žalobě vyslovit jeho nicotnost, a nikoli ji odmítnout. Nesprávný postup při doručování spatřoval stěžovatel v tom, že zásilka obsahující napadené usnesení (odeslaná městským soudem dne 27. 1. 2010) byla vhozena do schránky, přestože byla doručována do vlastních rukou, o čemž podle něj svědčí na ni uvedený pokyn „doporučeně, do vlastních rukou, neukládat“. Zásilka tak byla v rozporu s § 49 o. s. ř. vhozena do schránky, namísto aby byla uložena na poště pod dobu 10ti dnů. Pokyn uvedený na zásilce „*doporučeně, do vlastních rukou, neukládat*“ je podle stěžovatele zmatečný, a městský soud proto doručoval zásilku obsahující napadené usnesení způsobem, který není v souladu s úpravou doručování. Z tohoto důvodu nebylo napadené usnesení podle stěžovatele řádně doručeno.

Zrušující rozhodnutí žalované bylo nadto podle stěžovatele nicotné, protože bylo vydáno s odkazem na starý správní řád. Stěžovatel přitom odkázal na judikaturu, podle níž je správní rozhodnutí vydané na základě zrušeného právního předpisu nicotné, a jako takové by mělo být z důvodu účelnosti zrušeno (příp. prohlášeno nicotným) v případě, že jako exekuční titul s negativními následky citelně zasahuje do právní sféry osob. Podle stěžovatele zasáhlo zrušující rozhodnutí žalované do jeho právní sféry, neboť ovlivnilo celý další průběh správního řízení. Jeho žalobní legitimace tak vyplývala z § 65 odst. 2 s. ř. s., a proto městský soud pochybil, neboť žalobu odmítl, a tím mu odepřel přístup k soudu.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je podle stěžovatele dán tím, že ve věci rozhodoval nezákonný soudce, protože jeho žalobu podanou dne 2. 1. 2010 projednával senát 5 A v řízení vedeném pod sp. zn. 5 A 1/2010, zatímco žalobu M. Š. ze

dne 1. 1. 2010 v řízení vedeném pod sp. zn. 6 A 1/2010 projednával senát 6 A. Takové přidělení věcí je podle stěžovatele v rozporu s rozvrhem práce městského soudu, podle kterého se žaloby přidělují po jedné do jednotlivých senátů postupně v pořadí, v jakém napadly. Z výše uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná se v písemné vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem městského soudu, že v daném případě zrušující rozhodnutí žalované nemění, neruší ani závazně neurčuje žádná žalobcova práva nebo povinnosti, ale pouze podřízenému správnímu orgánu stanovuje povinnost znovu ve věci rozhodnout. Z tohoto důvodu nemohlo negativně zasáhnout do stěžovatelovy právní sféry. K tomu by mohlo dojít až v následujícím postupu podřízeného správního orgánu. Žalovaná se rovněž vyjádřila k předmětu sporu, tj. postupu stěžovatele při poskytování informací. V závěru navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele rozsudkem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost proti napadenému usnesení je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Nejvyšší správní soud se při posuzování přípustnosti a včasnosti kasační stížnosti zabýval námitkou stěžovatele, že mu napadené usnesení nebylo řádně doručeno. Z č.l. 27 soudního spisu vyplývá, že napadené usnesení bylo stěžovateli doručováno podle § 46a, § 46b a § 50 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 1 a 5 s. ř. s. obálkou typ III., a to vhozením do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky adresáta dne 29. 1. 2010 v 8 hod. 00 minut. Nejvyšší správní soud považuje nejprve za nutné uvést, že městský soud správně doručoval zásilku obsahující napadené usnesení vhozením do schránky, tj. nikoli do vlastních rukou. Podle § 49 odst. 1 o. s. ř. se totiž do vlastních rukou doručují písemnosti, u nichž tak stanoví zákon nebo nařídí-li tak soud. Soudní řád správní výslovně stanoví, že do vlastních rukou účastníků se doručuje rozsudek (§ 54 odst. 3 s. ř. s.). Pokud jde o doručení usnesení, jímž se rozhoduje o věci samé (§ 53 odst. 1 s. ř. s.) a usnesení, jímž se řízení končí, zde výslovná úprava doručování do vlastních rukou chybí. Ustanovení § 55 odst. 3 s. ř. s. toliko uvádí, že písemné vyhotovení usnesení se doručuje účastníkům a osobám zúčastněným na řízení jen tehdy, končí-li se jím řízení, jinak jen tomu, komu se jím ukládá povinnost nebo je-li to nutné pro vedení řízení. Nestanovuje však způsob doručování. Proto je třeba vycházet z úpravy v občanském soudním řádu (§ 55 odst. 5 s. ř. s.). Občanský soudní řád neukládá povinnost doručovat všechna usnesení do vlastních rukou na rozdíl od rozsudku (§ 158 odst. 2 o. s. ř.), ale pouze u těch, u nichž to stanoví předseda senátu (§ 49 odst. 1 o. s. ř.).

Z pokynu předsedkyně senátu založeného na č.l. 28 spisu je zřejmé, že napadené usnesení nemělo být stěžovateli doručováno do vlastních rukou, ale v případě, že nemá datovou schránku, obálkou typu III. pro doručování jiných písemností (nedoručovaných do vlastních rukou podle § 2 bodu III. ve spojení s § 5 instrukce ministerstva spravedlnosti ze dne 27. května 2009, č. j. 58/2009-OD-Org., uveřejněné pod č. 10., ročník 2009 Sbírky instrukcí a sdělení ministerstva spravedlnosti České republiky). Nejvyšší správní soud přitom podotýká, že v současné době soudy používají pro zasílání listinných zásilek podle

o. s. ř. obálky, jejichž vzory stanovilo Ministerstvo spravedlnosti. Jejich stávající vizuální podoba je uvedena na internetových stránkách
Ministerstva spravedlnosti
(viz: http://portal.justice.cz/justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=5208&d=309637).

Předmětná obálka typu III., v níž bylo stěžovateli zasláno napadené usnesení a jejíž kopii přední strany stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti, je založena na č.l. 30 spisu (oddělitelná chlopeň je založena na č.l. 27 spisu) a zcela odpovídá výše uvedenému vzoru pro druh obálky typu III. sloužící pro doručování jiných písemností. Nejvyšší správní soud tak neshledal jakékoli porušení předpisů o doručování, a z tohoto důvodu jednoznačně vyplývá, že stěžovateli bylo doručováno řádně. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani případná stěžovatelem namítaná nelogičnost vizuální stránky předmětné obálky. Námitka stěžovatele týkající se nesprávného postupu při doručování je proto nedůvodná. Napadené usnesení tak je v právní moci, kasační stížnost je proti němu přípustná a nebyla podána předčasně, ale naopak byla podána včas.

Poté co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná a podána včas, přistoupil k posouzení otázky, zda řízení před soudem bylo zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože městský soud projednával a rozhodl věc v rozporu se zásadou zákonného soudce. Nejvyšší správní soud považuje proto za vhodné připomenout, že ústavně garantovaná zásada zákonného soudce slouží jako ochrana proti svévolnému a účelovému manipulování s jednotlivými soudními spory, čímž rovněž zamezuje pochybnostem o nezávislém a nestranném rozhodování soudů v řízení. Právo na zákonného soudce je jednou ze záruk spravedlivého projednání a rozhodnutí věci, neboť znemožňuje, aby konkrétní věc byla přidělena ad hoc určenému soudci (senátu). Postup, v němž věc projedná a rozhodne zákonný soudce (soud) je naprosto zásadní pro to, aby verdikt soudu ve sporu byl vynesen ve spravedlivém procesu. Protože vadu spočívající v projednávání a rozhodnutí věci nezákonným soudcem (soudem) nelze jakkoli omluvit ani tím, že rozhodnutí ve věci bylo věcně správné, předchází posouzení zásady zákonného soudce (soudu) samotnému hodnocení věcné správnosti soudního rozhodnutí (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 1996, sp. zn. III. ÚS 232/95).

Pro naplnění této ústavní zásady je tedy nezbytné, aby pravidla určující, který soud a který soudce či senát se bude věcí zabývat, byla předem pevně stanovena tak, aby do nich nebylo možné libovolně a účelově zasahovat. Ustanovení § 36 o. s. ř., které se s ohledem na § 64 s. ř. s. použije i v soudním řízením správním, tuto zásadu provádí prostřednictvím rozvrhu práce, který určuje příslušnost soudce a senátu k projednání a rozhodnutí konkrétní věci. V rozvrhu práce tak musí být stanovena pravidla pro konzistentní přidělování soudních sporů jednotlivým soudcům, aby nemohlo dojít k jejich ad hoc výběru. Rovněž ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, stanovuje, že rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, do soudních oddělení se řídí rozvrhem práce. Podle § 42 odst. 2 věta první citovaného zákona se věci rozdělují mezi jednotlivá soudní oddělení podle jejich druhu, určeného předmětem řízení v jednotlivé věci, ledaže jde o věci, jejichž povaha nebo význam takové opatření nevyžadují. Podle § 45 zmíněného zákona stanoví podrobnosti vnitřní organizace a rozvrhu práce okresních, krajských a vrchních soudů ministerstvo vyhláškou.

Nejvyšší správní soud proto vyšel z veřejně přístupného rozvrhu práce městského soudu pro úsek správního soudnictví pro rok 2010, resp. jeho obecné části dostupné na internetu (http://portal.justice.cz/justice2/soud/soud.aspx?j=36&o=26&k=5274&d=310215), v němž je v bodě 2. zejména uvedeno, že *„věci příslušející senátům se přidělují automaticky počítačovým systémem postupně po jedné v každé ze správních agend A, Ad a Af zvlášť v pořadí oddělení 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11“*. Nejvyšší správní soud si pro objasnění okolností přidělení věci příslušnému senátu vyžádal vyjádření městského soudu. Městský soud prostřednictvím svého místopředsedy uvedl, že žaloba p. T. H. zapsaná pod sp. zn. 5 A 1/2010 byla odeslána v sobotu 2. 1. 2010 e-mailem, který nebyl opatřen zaručeným elektronickým podpisem, do podatelny pracoviště soudu Hybernská a zároveň faxem na pracoviště soudu Spálená. V písemné podobě byla doručena osobně na podatelnu soudu Hybernská v pondělí 4. 1. 2010 v 9.40 hod. Žaloba Mgr. M. Š. zapsaná pod sp. zn. 6 A 1/2010 byla zaslána městskému soudu elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu na podatelnu pracoviště Hybernská v den státního svátku 1. 1. 2010 ve 23.59 hod. a zároveň týž den v 23.47 hod. faxem na pracoviště soudu Spálená. V písemné podobě byla žaloba osobně podána na pracoviště soudu v Hybernské v pondělí 4. 1. 2010 v 9.30 hod. Vzhledem k § 155 instrukce č. 505/2001 Sb. Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy (dále jen „vnitřní a kancelářský řád“), byly v ten den žaloby zapsány do příslušného rejstříku. Městský soud prostřednictvím svého místopředsedy rovněž zdůraznil, že z rozvrhu práce vyplývá, že napadlé věci jsou přidělovány počítačovým programem. K technické a administrativní stránce přidělování věcí uvedl ředitel správy městského soudu, že věci přidělované senátům správního úseku městského soudu jsou řízeny algoritmem automatického přidělování v Informačním systému vrchních a krajských soudu (IS VKS), který byl vytvořen na základě rovnoměrného přidělování nápadů pro senát (soudce) jak v rámci oboru působnosti, tak v rámci senátu pro všechny obory působnosti. Princip automatického přidělování nápadů vychází z metodiky Ministerstva spravedlnosti České republiky, podle které má „kolečko“ přidělovat spis vyřizujícímu soudci výběrem tak, aby v případě stejného počtu přidělených nápadů byl výběr soudce předem nedefinovatelný. V systému IS VKS je tento požadavek realizován tak, že pořadí soudců není dáno abecedně ani podle čísla senátu, ale podle identifikace soudce generované systémem. Podkladem pro zajištění nastavení automatického nápadu na daný kalendářní rok vždy vychází z algoritmů v aplikaci používaných a statistických údajů o počtu věcí v jednotlivých oborech působnosti senátů a jejich zátěže v letech minulých. Podle něj tedy žaloby zapsané pod sp. zn. 5 A 1/201 a 6 A 1/2010 byly do systému zapsány v roce 2010 jako první po nastavení informačního systému dle rozvrhu práce pro rok 2010, kde byly počítačovým programem zohledněny zátěže jednotlivých oborů působnosti senátů, včetně specializovaných oborů a personálního obsazení senátů, byl aplikován algoritmus automatického přidělování, který pracovnice zápisového oddělení nemohou ovlivnit.

Z výše uvedeného je zřejmé, že obě zmíněné žaloby byly v souladu s § 155 vnitřního a kancelářského řádu zapsány dne 4. 1. 2010 (pondělí). Následně byly přiděleny jednotlivým senátům, a to automaticky bez možnosti vnějšího zásahu na základě počítačového systému dodaného Ministerstvem spravedlnosti České republiky obsahující speciální algoritmus, což předvídá rozvrh práce městského soudu. V dané věci je tedy rozhodující otázkou, jakým způsobem vyložit druhou část již citované věty rozvrhu práce, podle níž se věci přidělují automatickým počítačovým systémem ...***v pořadí oddělení 3, 5, 6,***

7, 8, 9, 10, 11. Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky shledal, že jazykový výklad uvedeného pravidla rozvrhu práce městského soudu není jednoznačný, neboť umožňuje přinejmenším dvě různé interpretace. První z nich, při zdůraznění způsobu přidělování věci pomocí počítačového systému prostřednictvím speciálního algoritmu (první část věty), vede k závěru, že rozvrh práce předvídá přidělování věcí příslušným senátům městského soudu **pomocí počítačového algoritmu**, do nějž tak není možné nijak zasahovat. Druhá interpretace rozvrhu práce směřuje k tomu, že věci je třeba senátům přidělovat zásadně **postupně** v pořadí oddělení 3, 5, 6 atd., a to bez ohledu na počítačový systém (jak se domnívá stěžovatel). Nejvyšší správní soud proto shledal, že pouze na základě jazykového výkladu nelze vyložit předmětné pravidlo uvedené v rozvrhu práce městského soudu týkající se přidělování věcí. Z tohoto důvodu považoval za nezbytné posoudit, zda pravidlo pro přidělování věcí obsažené v rozvrhu práce je v souladu s již vyloženým účelem, který sleduje zásada zákonného soudce (soudu).

Jak již bylo výše uvedeno, účelem zásady zákonného soudce, která má být zajištěna rozvrhem práce, je zamezení svévolnému a účelovému manipulování s jednotlivými soudními věcmi tím, že by konkrétní věc byla přidělována ad hoc určenému soudci (senátu). Právo na zákonného soudce je tedy jednou ze záruk fungování spravedlivého soudního řízení. Nejvyšší správní soud interpretoval rozvrh práce městského soudu z pohledu této kruciální ústavní zásady. Odkazuje-li rozvrh práce v dikci interpretovaného pravidla na „automatický počítačový systém“, pak je třeba vyjít z toho, že právě algoritmus tohoto počítačového systému je mechanismem, který zajišťuje přiřazení konkrétní napadené věci příslušnému oddělení a v rámci něho příslušnému soudci. Ze systematického i logického výkladu pravidel rozvrhu práce vyplývá, že mechanismus přidělování věcí musí vycházet z určitých kritérií. Prvním z nich je kritérium pořadí soudních oddělení, konkrétně soudních oddělení *3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11*. Toto kritérium je však modifikováno dalšími specifičtějšími kritérii uvedenými pod bodem 2. písm. a) – d) rozvrhu práce, které musí předmětný algoritmus respektovat (zejména specializace některých senátů na určité agendy, pravidla týkající se vrácených věcí po zrušení prvotního rozhodnutí městského soudu atd.). Výsledné přidělení věci není vždy závislé pouze na kritériu pořadí jednotlivých soudních oddělení, byť je výchozím kritériem pro stanovení konkrétního soudního oddělení pro vyřízení dané věci. Obdobně pak ani z užitého termínu „postupně“ nelze vycházet z toho, že by tento výraz ve formalizované podobě měl být ekvivalentní zápisu $y=x+1$, kde y je příslušné soudní oddělení, do něhož má napadnout věc, a x je soudní oddělení, do níž napadla v témže rejstříku (správní agendě) věc předcházející svým okamžikem nápadu. V souladu s konceptem automatického počítačového systému lze mít totiž za to, že výraz postupně je nutno v kontextu uvedeného vykládat jako normativ, podle něhož se musí oddělení **při zachování všech ostatních pravidel rozvrhu práce střídat** (resp. rotovat), a to v každé ze správních agend A, Ad a Af zvlášť. Podstatu zachování garance zákonného soudce tedy nelze spatřovat zjednodušeně v prostém dodržení kritéria pořadí soudních oddělení dle časové známky nápadu věci na soud, nýbrž komplexním zajištění naprosto neutrálního a objektivního mechanismu určení soudního oddělení a konkrétního soudce, k němuž slouží veškerá kritéria uvedená v rozvrhu práce.

Při užití teleologického způsobu výkladu uvedeného ustanovení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postup městského soudu, podle nějž jsou věci přidělované automaticky na základě počítačového algoritmu vypracovaného Ministerstvem spravedlnosti České republiky pro všechny krajské a vrchní soudy neumožňujícího

jakýkoliv vnější zásah ze strany pracovníků soudu do přidělování věcí jednotlivým senátům, je v souladu s rozvrhem práce a se zásadou zákonného soudce. Srovnávané věci zapsané a vedené u městského soudu pod sp. zn. 6 A 1/2010 a sp. zn. 5 A 1/2010 napadené ve stejný den v těsné časové souvislosti sice nebyly přiděleny do příslušných soudních oddělení pouze „dle okamžiku nápadu“, avšak podle Nejvyššího správní soudu byly přiděleny podle rozvrhu práce počítačovým systémem postupně v pořadí soudních oddělení v souladu s výše popsanou zásadou zákonného soudce. Nejvyšší správní soud z těchto důvodů shledal, že městský soud nebyl pro účely projednání a rozhodnutí obou označených věcí nesprávně obsazen, a proto řízení před městským soudem nebylo zmatečné podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Zároveň však Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětné pravidlo přidělování věcí uvedené v rozvrhu práce není vzhledem ke svému obtížnému výkladu ideálně formulováno, a proto by bylo vhodné, aby jej městský soud při vhodné příležitosti formuloval jednoznačněji tak, aby jej správně vykládali i účastníci řízení, a přispěl tak právě k ještě větší transparentnosti obsazení soudu pro účely projednání a rozhodnutí napadaných věcí.

Poté co Nejvyšší správní soud posoudil předmětné procesní námitky, přistoupil k posouzení klíčové námitky, tj. zda městský soud měl usnesením odmítnout stěžovatelovu žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí žalované, kterým bylo k odvolání stěžovatele zrušeno fiktivní rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž se zabýval tím, zda zrušující rozhodnutí žalované je nicotné či nikoliv. Stěžovatel správně uplatnil jediný v úvahu přicházející kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v nezákonnosti usnesení, kterým městský soud odmítl stěžovatelovu žalobu. Důvodem pro tento postup shledal městský soud v tom, že napadené zrušující rozhodnutí žalované nebylo podle jeho názoru rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné zdůraznit, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, případně rozhodují v dalších věcech, pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky řízení. Naplnění podmínek řízení je tak nutnou podmínkou, aby se soud mohl podaným návrhem (žalobou) věcně zabývat a meritorně o něm (ní) rozhodnout. Pokud některá z podmínek řízení není dána, soud o žalobě nemůže meritorně rozhodnout a podle § 46 odst. 1 s. ř. s. ji odmítne.

Klíčovou otázkou tedy je, zda rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž bylo v odvolacím řízení k odvolání jediného účastníka řízení zrušeno fiktivní rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je z hlediska posouzení žalobní legitimace klíčovým ustanovením § 65 s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení je totiž k žalobě oprávněn (aktivně žalobně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Pouze v tomto případě se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní zákon jinak. Nejedná-li se tedy o úkon správního orgánu, kterým může být založeno, měněno, rušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost osoby, nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon, který není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky

rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je pak podle § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen, a proto je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového vyloučeného úkonu nepřípustná. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, jestliže je nepřípustný (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56).

Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje a naopak zdůrazňuje, že při interpretaci § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba vycházet rovněž ze smyslu a účelu uvedeného ustanovení tak, aby žalobní legitimace byla dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42).

Nejvyšší správní soud při posuzování povahy rozhodnutí, kterým bylo v řádném opravném řízení k odvolání jediného účastníka zrušeno nepravomocné prvostupňové rozhodnutí, v jehož důsledku se věc vrátila do stádia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodnuto, dospěl k závěru, že takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti. Stěžovatel v důsledku napadeného zrušujícího rozhodnutí žalované, kterým mu ostatně bylo plné míře vyhověno, by měl směřovat svou procesní aktivitu do pokračujícího správního řízení, v němž jedině může uplatňovat námitky týkající se věci samé. Ke stejným závěrům ostatně dospěl Nejvyšší správní soud i ve své předcházející judikatuře (viz citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219 a ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56).

Nejvyšší správní soud tedy dospěl ke shodnému závěru jako městský soud, že žalobou napadené zrušující rozhodnutí žalované není meritorním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Nic na tom nemůže změnit ani alternativní poukaz stěžovatele na žalobní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., podle nějž „*žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*“. Tato norma totiž nemá jinou věcnou, nýbrž jinou osobní působnost, než norma obsažená v § 65 odst. 1 s. ř. s.. Jinak řečeno, druhý odstavec tohoto ustanovení neotevírá soudní přezkum vůči rozhodnutím, která jsou ze soudního přezkumu podle prvého odstavce vyloučena, nýbrž je otevírá vůči jiným osobám, tedy těm, které tvrdí, že byly tímto rozhodnutím zkráceny na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Pokud tedy rozhodnutí žalovaného nebylo vůbec rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nemohlo být nikým, tedy ani stěžovatelem, platně napadeno žalobou ani podle odstavce druhého téhož ustanovení. I tato námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

Stěžovatel rovněž namítl, že správní soudy jsou povinny zkoumat otázku nicotnosti rozhodnutí správních orgánů z úřední povinnosti a vyslovit jejich nicotnost i tehdy, jestliže se pro absenci podmínek řízení vůbec nemohly věcně žalobou zabývat. Nejvyšší správní

soud k tomu uvádí, že posouzení případné nicotnosti správního rozhodnutí je součástí jeho věcného přezkumu, a proto otázku případné nicotnosti lze zvažovat pouze v případě, že jsou splněny veškeré podmínky řízení (včasnost, aktivní legitimace atd.). Soud proto není oprávněn vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu za situace, když nejsou dány podmínky řízení (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. 2 As 37/2007). Bránila-li tedy věcnému projednání žaloby stěžovatele skutečnost, že akt žalované nebyl přezkoumatelný ve správním soudnictví, městský soud jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne, aniž by jej jakkoli dále posuzoval. Městský soud se tedy zcela správně nezabýval otázkou tvrzené nicotnosti, neboť k tomu neměl pravomoc, a to ani v případě, že by napadené zrušující rozhodnutí žalované bylo skutečně nicotné. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že ani on nemá v tomto řízení pravomoc vyslovit nicotnost posuzovaného aktu, neboť v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby je oprávněn se zabývat pouze otázkou zákonnosti tohoto usnesení, když zejména zkoumá naplnění podmínek pro postup podle § 46 odst. 1 s. ř. s.

Nad rámec potřebného odůvodnění pro rozhodnutí o věci Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí-li stěžovatel s napadeným zrušujícím rozhodnutí žalované, avšak nikoliv s důvody pro které tak učinila, tak by jeho žaloba směřovala proti důvodům rozhodnutí a taková žaloba je podle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřípustná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji jako takovou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly, žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. ledna 2011

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu