ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **F. Š.**, zastoupený Mgr. René Zelenkou, advokátem se sídlem Vrbenská 62/4, Valašské Meziříčí, proti žalovanému: **Městský úřad Valašské Meziříčí,** se sídlem Soudní 1221, Valašské Meziříčí, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2011, č. j. 58 A 21/2011 – 32,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 5. 2011, č. j. 58 A 21/2011 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 2. 5. 2011, č. j. 58 A 21/2011 – 32, odmítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti nečinnosti Městského úřadu Valašské Meziříčí (dále jen „městský úřad“), kterou se stěžovatel domáhal uložení povinnosti městskému úřadu rozhodnout usnesením, že dne 6. 8. 2010 v řízení o přestupku odmítl stěžovateli nahlédnout do spisu sp. zn. R361/34866/2010/Ko. Krajský soud shledal žalobu nepřípustnou ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., protože podle citovaného ustanovení se lze žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Usnesení o odepření nahlédnutí do spisu ve smyslu § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů v řízení o přestupku však není meritorním rozhodnutím ani osvědčením, jehož vydání by se bylo možno domáhat žalobou proti nečinnosti.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. V první řadě stěžovatel namítal zmatečnost usnesení krajského soudu pro nesprávné obsazení soudu. Podle jeho názoru neměla o

žalobě rozhodnout samosoudkyně, nýbrž senát. Dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, protože krajský soud se nevypořádal se všemi jeho námitkami.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že dne 19. 7. 2010 bylo se stěžovatelem zahájeno řízení ve věci dvou přestupků. V průběhu tohoto řízení požádal stěžovatel dne 6. 8. 2010 o vyhotovení kopie přílohy spisu R361/34866/2010/Ko, a to zvukového záznamu o ústním jednání ze dne 4. 8. 2010. Městský úřad mu tento záznam odmítl poskytnout z obavy ze zbraně, kterou měl na opasku stěžovatel. Stěžovateli bylo navrženo, že kopii dostane, pokud přijde beze zbraně nebo že může být vyhotovena a následně předána jeho zástupci. Stěžovatel měl za to, že tímto bylo ústně vydáno usnesení o tom, že mu bylo odmítnuto nahlédnout do spisu. Protože stěžovatel byl přesvědčen, že městský úřad je povinen vydat usnesení o odmítnutí nahlédnutí do spisu, podal dne 13. 8. 2010 odvolání. Následně dne 11. 11. 2010 podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k ministerstvu vnitra a dne 19. 4. 2011 podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ke krajskému soudu.

Protože předmětem přezkumu je odmítnutí žaloby, přichází v úvahu posouzení naplnění stížního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvodem speciálním, je-li žaloba odmítnuta a který v sobě zahrnuje také obě stěžovatelovy námitky. Nejvyšší správní soud se proto omezil na posouzení, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu odmítl, a tím vyloučil meritorní projednání věci.

Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal dodržení základních procesních pravidel při vydání napadeného usnesení a dospěl k závěru, že krajský soud byl nesprávně obsazen, a řízení před ním bylo proto zmatečné.

Podle § 31 odst. 1, 2 s. ř. s. rozhoduje krajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Ve věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.

Citované ustanovení, stejně jako obdobná ustanovení občanského soudního řádu (§ 36 o. s. ř.) či trestního řádu (§ 2 odst. 9, § 314a t. ř.) stanoví základní pravidlo obsazení soudu a výjimky z něho. Ve správním soudnictví v řízeních před krajským soudem, tj. v řízeních prvoinstančních či případně v řízeních vedených před krajským soudem jako jedinou instancí, rozhoduje senát složený z předsedy a dvou soudců a výjimky z tohoto pravidla, kdy rozhoduje samosoudce, jsou taxativně vymezeny v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s.

Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, a to senátem složeným ze tří soudců, protože takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší zákon zavádí výjimku z pravidla, že v těchto věcech rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví samosoudcem.

Toto se promítlo i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž, rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 – 32, www.nssoud.cz), zatímco byla-li chyba v obsazení soudu „opačně“ (tj. rozhodoval-li místo samosoudce senát), zmatečnost to nezpůsobuje. Nejvyšší správní soud k tomu v citovaném rozsudku uvádí, že *„nedostatek podmínky řízení, záležející v zákonném obsazení soudu je důvodem kasační stížnosti ve shodě s ustanovením § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nejen tehdy, jestliže místo senátu rozhodoval ve věci samosoudce (opačnou situaci, tedy jestliže místo samosoudce rozhodoval senát, zákon také považuje za nesprávné obsazení soudu, ale nespojuje s ním takovou vadu, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvého stupně), ale i v případě, že rozhodnutí vydal jiný samosoudce nebo senát, než který k tomu byl povolán platným rozvrhem práce soudu. Případem, kdy místo specializovaného samosoudce ve věci rozhodoval senát, není žalobce krácen nikterak na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru. O nedostatek podmínky řízení, pro který by byl Nejvyšší správní soud nucen zrušit rozsudek krajského soudu pro zmatečnost, se v takovém případě nejednalo.“* Uvedený právní názor byl také vyjádřen např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 4 Ads 108/2010 – 39, publ. pod č. 2366/2011 Sb. NSS.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu výjimku, kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech vyjmenovaných v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. U zásahových žalob týkajících se obsahově těch materií, které by byly podřaditelné pod uvedený výčet, Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že o nich má rozhodovat senát, a nikoli samosoudce. Takto se např. Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, pub. pod č. 1459/2008 Sb. NSS (týkal se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. spočívajícím v umístění a následném zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, tj. týkal se mezinárodní ochrany) nebo v rozsudku dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, www.nssoud.cz (týkal se odtažení vozidla z místa, kde jeho zaparkování mohlo být spácháním dopravního přestupku, tj. týkal se přestupku). V druhém ze jmenovaných rozsudků je uvedeno, že *„Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v zabránění v jízdě odtažením stěžovatelova vozidla. O žalobě pak rozhodl krajský soud specializovanou samosoudkyní, ačkoliv ta může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb. NSS).“*

Závěry vyslovené ve věcech zásahových žalob jsou plně přenositelné i na žaloby nečinnostní. Platí-li, že výjimka podle ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje jen na žaloby proti rozhodnutím správního orgánu v něm vyjmenovaných věcech, *a contrario* to znamená, že na nečinnostní žaloby týkající se obsahově těch materií, které by byly podřaditelné pod uvedený výčet, se nevztahuje, a že tedy o těchto žalobách rozhoduje senát.

Napadené usnesení, jímž byla samosoudkyní odmítnuta nečinnostní žaloba brojící proti postupu správního orgánu v řízení o přestupku, je tedy stiženo zmatečností pro nesprávné obsazení soudu, neboť ve věci měl rozhodovat senát. Kasační stížnost je proto důvodná.

Nejvyšší správní soud tedy usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Ostatními stížními námitkami se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože tak může učinit až poté, co o věci rozhodne krajský soud ve správném obsazení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první 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 28. prosince 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu