

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Ing. arch. M. S.,** zastoupen Mgr. Michalem Trkalem, advokátem se sídlem Matoušova 12, Praha 5, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, **2) Ministerstvo pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, proti rozhodnutím ministra vnitra ze dne 13. 12. 2006, čj. VS-229/RK/3-2006 a ze dne 30. 7. 2007, čj. VS-161/RK/3-2007, a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva pro místní rozvoj, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2010, čj. 7 Ca 301/2007 - 218,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaným **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci stěžovatele Mgr. Michalu Trkalovi **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč, která mu bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 13. 12. 2006, čj. VS-229/RK/3-2006, zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též „žalovaný 1)“) ze dne 31. 7. 2006, čj. OPS-1093/2006, kterým byla podle § 34 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon 312/2002 Sb.“),

zamítnuta žádost žalobce o uznání rovnocennosti jeho vysokoškolského vzdělání ve studijních oborech Architektura a urbanismus na Fakultě architektury a Pozemní stavby na Fakultě stavební ČVUT v Praze, a to pro kvalifikaci zvláštní odborná způsobilost pro správní činnost „územní plánování“ - zvláštní část.

[2] Ministerstvo vnitra novým rozhodnutím ze dne 27. 3. 2007, čj. OPS-42/2007, zamítlo žádost žalobce o uznání rovnocennosti jeho vysokoškolského vzdělání pro kvalifikaci zvláštní odborná způsobilost pro správní činnost „územní plánování“ - zvláštní část a vzdělávání vedoucích úředníků – obecná část. Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 30. 7. 2007, čj. VS-161/RK/3-2007, zamítl rozklad žalobce proti uvedenému rozhodnutí.

II.1

[3] Obě rozhodnutí ministra vnitra napadl žalobce žalobou. Žalobce současně podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „žalovaný 2)“) spočívajícím ve vydání nezákonné písemnosti ze dne 3. 7. 2006 (žalobcem označené jako stanovisko 1), v odepření možnosti nahlédnout žalobci do správního spisu při telefonickém rozhovoru dne 7. 8. 2006, ve vyjádření ze dne 14. 8. 2006, čj. 30003/2006-61 (žalobcem označené jako stanovisko 1b), v nesprávném sdělení k stížnosti žalobce na nesprávný úřední postup ze dne 5. 10. 2006, čj. 31038/2006-81, ve vyjádření ze dne 22. 2. 2007, čj. 1967/2007-81 (žalobcem označené jako stanovisko 2), a ve stanovisku ze dne 12. 4. 2007, čj. 14511/2007-81 (žalobcem označené jako stanovisko 3).

[4] Ve velmi obsáhlé žalobě v rozsahu 136 stran žalobce nejprve obšírně vylíčil průběh celého řízení předcházejícího podání tří předmětných žalob. Řízení před žalovaným 1) probíhalo v rozporu se zásadami správního řízení. Žalobce shledal, že ministr vnitra, resp. Ministerstvo vnitra, v jeho věci pochybil při dožádání dalšího správního orgánu bez vydání usnesení, přičemž dožádaný správní orgán nebyl ve věci kompetentní. Seznámení s poklady proběhlo telefonicky a nikoliv písemně, jak stanoví zákon. Rozklad žalobce nebyl zaslán žalovanému 2), v důsledku čehož zůstaly ve spisu nezákonné podklady. Součást spisu tvoří podklady od žalovaného 2), které se zcela protiprávně odvolávají na „nový“ stavební zákon, který v dané době nebyl účinný. Spis byl doplňován, aniž byly písemnosti uváděny v soupisech a aniž by je měl žalobce včas k dispozici. Stanoviska 1b a 2 byla vydána po vydání samotného rozhodnutí. Správní orgán překročil lhůtu pro vydání rozkladu.

[5] V žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13. 12. 2006, čj. VS-229/RK/3-2006, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 7. 2006, čj. OPS-1093/2006, žalobce namítl, že postup správních orgánů byl v rozporu se zásadami správního řízení. Proces vydávání obou správních rozhodnutí byl stižen vadami, a nezákonná jsou i samotná rozhodnutí.

[6] V žalobních bodech, v nichž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 30. 7. 2007, čj. VS-161/RK/3-2007, žalobce namítl, že ve spisu chybí usnesení o dožádání. Takové usnesení mu mělo být i doručeno. Řízení o jednotlivých žádostech měla být sloučena. Rozhodnutí žalovaného 1) i ministra vnitra je v rozporu se zákonem také proto, že obsah a rozsah vzdělání žalobce stačí pro uznání předmětných zkoušek zvláštní odborné způsobilosti. To dokládá žalobcův rozbor otázek ke zkouškám zvláštní odborné

způsobilosti. Žalobce shledává vadu řízení v tom, že rozklad ani stížnost na nečinnost nebyl postoupen ministrovi vnitra, ale toliko rozkladové komisi. Rozklad nebyl na základě 152 odst. 4 a § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen „správní řád“) postoupen ani žalovanému 2). Ministr vnitra ve svém rozhodnutí toliko převzal odůvodnění správního orgánu prvního stupně.

[7] Žalobce zdůraznil, že žádal pouze o vydání osvědčení o rovnocennosti vzdělání ke zvláštní, nikoliv obecné, části zkoušky. Odůvodnění neuznání rovnocennosti vzdělání nesplněním kvalifikačních požadavků k výkonu územně plánovací činnosti tím, že žalobce není kvalifikován k výkonu územně plánovací činnosti, je nelogické, neboť žalobce nežádal o výkon územně plánovací činnosti. Taktéž není správná argumentace vyhláškou č. 511/2002 Sb., protože sama skutečnost, že nějaký obor není ve vyhlášce uveden, neznamená, že takový obor neobsahuje znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků obsažené ve vzdělávacím programu vedoucích úředníků.

[8] Další obsáhlou část žaloby tvořily body směřující proti tvrzenému nezákonnému zásahu Ministerstva pro místní rozvoj. I tento správní orgán postupoval v rozporu se zásadami správního řízení. Žalobce se domáhal zejména zrušení uvedených čtyř stanovisek Ministerstva pro místní rozvoj. Především jim vytkl, že se stále opakují a všechna jsou v rozporu se zákonem, neboť byla vydána mimo pravomoc i působnost příslušného Odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj. Stanoviska byla vydána, aniž bylo vydáno usnesení o dožádání podle § 13 správního řádu. Tvrzení obsažená ve stanoviscích jsou někdy správná, žalobce ovšem poškozují, někdy jsou však lživá a odkazují na neúčinnou legislativu. Stanoviska byla často doplňována do spisů vedených Ministerstvem vnitra bez vědomí žalobce. Žalobci nebylo umožněno se seznámit s danými podklady a ani se k nim vyjádřit ještě před jeho vydáním. Žalobci bylo odepřeno nahlédnout do příslušného spisu. Žalovaný 2) ignoroval stížnosti žalobce, proto také nepostupoval správně při jejich vyřizování.

[9] Podle žalobce jsou dožádané úřední osoby, konkrétně Ing. arch. M. T., CSc. a Ing. T. S., podjaté a ve střetu zájmů. Dožádané osoby překračují své pravomoci i svou působnost a žalobci záměrně a opakovaně škodí.

II.2

[10] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 12. 2010, čj. 7 Ca 301/2007 – 218, rozhodnutí ministra vnitra ze dne 30. 7. 2007, čj. VS-161/RK/3-2007, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I.). Žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13. 12. 2006, čj. VS-229/RK/3-2006, odmítl (výrok II.). Soud také odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva pro místní rozvoj (výrok III.).

[11] Městský soud při hodnocení důvodnosti žaloby vycházel z § 34 odst. 1 a 2 zákona č. 312/2002 Sb. Při rozhodování ve věci měl správní orgán postupovat v následující posloupnosti: určení obsahu a rozsahu vzdělání nebo jeho části získaného úředníkem v jiném studijním programu, dále určení obsahu a rozsahu vzdělávání, o jehož uznání žadatel žádá, poté porovnání obsahu a rozsahu získaného a uznávaného vzdělání a nakonec hodnocení důkazů předložených žadatelem.

[12] Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2007, čj. OPS-42/2007, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o uznání rovnocennosti jeho vysokoškolského vzdělání, vycházelo z vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 22. 2. 2007, čj. 1967/2007-81. Ministerstvo vnitra toto stanovisko převzalo. K rozhodnutí o žádosti o uznání je příslušné Ministerstvo vnitra, proto z jeho úvah o výše uvedených rozhodných skutečnostech musí také jeho rozhodnutí vycházet. V daném případě tomu tak nebylo, neboť žalovaný 1) byl pouze interpretem závěru učiněného žalovaným 2). Fakticky to bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, které žádost žalobce z hlediska rozhodných skutečností posuzovalo, a o žádosti tak nepřímo rozhodlo. Jelikož ministr vnitra ve svém rozhodnutí pouze odkázal na závěry učiněné ve správním rozhodnutí prvého stupně, je i jeho rozhodnutí stiženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Městský soud shledal nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí pro nedostatek důvodů také proto, že jejich odůvodnění neobsahují shora uvedenou strukturu hodnocení rozhodných skutečností, nezabývají se obsahem a rozsahem žalobcova vzdělání, ani obsahem vzdělání, jehož uznání se žádá. Opomenuty zůstaly i důkazy označené žalobcem v žádosti.

[13] Další procesní vadu shledal městský soud v chybějícím procesu směřujícím k odstranění vad rozkladu ze dne 10. 4. 2007 ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobce v rozkladu uvedl pouze výroky, které napadá a za nezákonné pak označil stanovisko žalovaného 2). Neuvedení námitek představuje podstatnou vadu podání, pro kterou nelze v řízení o rozkladu pokračovat. Bylo tedy povinností ministra vnitra, resp. správního orgánu prvního stupně (který má právo doplnit řízení) vyzvat žalobce k odstranění vad podání a až poté spis předložit ministrovi k rozhodnutí o rozkladu. Ministr vnitra tak neučinil a rozhodl o rozkladu, který byl stižen podstatnou vadou bránící pokračování v řízení. Tato vada je přitom způsobilá zapříčinit nezákonnost vydaného rozhodnutí.

[14] Městský soud dále shledal jako rozporný se zákonem ten závěr ministra vnitra, resp. Ministerstva vnitra o uznání rovnocennosti vzdělání pro kvalifikaci vzdělávání vedoucích úředníků – obecná část, dle kterého pokud není žalobcem doložený vystudovaný obor uveden ve vyhlášce č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků samosprávných celků, nemůže obsahovat znalosti a dovednosti v oblasti řízení úředníků obsažené ve vzdělávacím programu vedoucích úředníků. Pokud určitý obor ve vyhlášce uveden není, je zde možnost podat žádost o uznání rovnocennosti vzdělání. Právě k řešení takového stavu je institut žádosti určen.

[15] K námitce žalobce, že stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj bylo vydáno podjatými osobami, městský soud uvedl, že žalobce námitku podjatosti vznesl až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Nelze ji tak posuzovat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[16] Městský soud jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 13. 12. 2006, čj. VS-229/RK/3-2006, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 7. 2006, čj. OPS-1093/2006 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí nemůže podle městského soudu zasáhnout žádná subjektivní hmotná práva žalobce.

[17] Městský soud na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. dále odmítl i shora specifikovanou žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného 2). Žalobcem definované zásahy představují úkony správního orgánu učiněné v rámci zajišťování podkladů pro správní řízení o žádosti žalobce o uznání rovnocennosti vzdělání. Pokud správní orgán rozhodující o žádosti žalobce tyto podklady použil při svém rozhodování ve věci samé, mohl se žalobce domáhat zrušení takového rozhodnutí žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., což ostatně také učinil. K žalobní námitce, podle které není v pravomoci žalovaného 2) vyjadřovat se k rovnocennosti vzdělání, soud odkázal na § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky a § 35 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., s tím, že Ministerstvo pro místní rozvoj stanovisko nepochybně mohlo vydat. Správně pak také nebyl rozklad směřující proti stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj tomuto ministerstvu postupován. Ministerstvo pro místní rozvoj žádné rozhodnutí ve věci nevydalo, pojmově je pak rozklad proti neexistujícímu rozhodnutí vyloučen. V tomto směru proto nenastaly skutečnosti iniciující postup podle § 86 a násl. správního řádu.

III.

[18] Proti výrokům II. a III. rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž nejprve uvedl, že městský soud v bodě III. svého rozsudku nesprávně označil žalobou napadená stanoviska. V případě čj. 31038/2006-81 se nejedná o stanovisko, ale odpověď na stížnost stěžovatele. Stěžovatel nadále požaduje, aby se městský soud zabýval celou žalobou I - III, a to jak její úvodní částí, tak jednotlivými žalobními body. V případě předmětných stanovisek došlo k procesním i věcným porušením zásad správního řízení. Proto stěžovatel požaduje, aby Nejvyšší správní soud znovu posoudil celou jeho žalobu I – III a zrušil všechna čtyři stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj.

[19] Krajský soud v Praze, ke kterému stěžovatel podal žalobu, ani městský soud se dosud nevyjádřil k podnětu stěžovatele ve věci střetu zájmů. Stěžovatel proto požaduje, aby daný střet zájmů posoudil buď Nejvyšší správní soud sám, nebo rozhodl, který soud má uvedený podnět posoudit. Stěžovatel v průběhu řízení nemohl uplatnit námitku podjatosti, neboť teprve až v průběhu přípravy žaloby mu začaly docházet všechny souvislosti jeho případu. Námitku podjatosti proto vznesl v souladu se zákonem v době, kdy začal své podezření považovat za jistotu.

[20] K závěru městského soudu o tom, že rozklad proti zrušenému rozhodnutí neobsahoval zákonem stanovené záležitosti, stěžovatel poznamenal, že měl být vyzván k doplnění. Lhůta pro podání rozkladu a pro podrobnější popis celého případu je příliš krátká. Nadto stěžovatel své námitky uvedl v první stížnosti směřované na Ministerstvo pro místní rozvoj. Kdyby Ministerstvo vnitra postoupilo rozklad Ministerstvu pro místní rozvoj, jak stěžovatel požadoval, tak by ve spisu předmětné námitky nalezlo. Ministr pro místní rozvoj měl námitky posoudit v řízení o rozkladu. Skutečnost, že se v dané věci nejedná o závazné stanovisko, na věci nic nemění.

[21] Důvody, pro které stěžovatel podal žalobu i proti prvému rozhodnutí ministra vnitra, jsou uvedeny v žalobě. Správní orgán opakoval chyby, kterých se dopustil v řízení v prvém stupni. Pokud soud odmítá žalobu, je podle stěžovatele třeba, aby se zabýval příslušnými žalobními body, neboť ty se vztahují jak k žalobě proti rozhodnutí

Ministerstva vnitra, tak i k žalobě proti neoprávněnému zásahu Ministerstva pro místní rozvoj.

[22] Jelikož městský soud nezrušil stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, lze je použít v obnoveném řízení jako listinné důkazy. Tato stanoviska ovšem byla vydána v rozporu se zákonem a zásadami správního řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj nemá právo zasahovat do řízení vedeného Ministerstvem vnitra takovým způsobem, jak se stalo v daném případě. Stěžovatel připomněl, že vyčerpal veškeré ochranné prostředky a výslovně se domáhal zrušení předmětných stanovisek, nikoliv jen určení nezákonnosti. Bylo na zvážení soudu, aby žalobní námitky směřované proti stanoviskům žalovaného 2) posoudil buď v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 1), nebo jako samostatné žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného 2). Tak jako tak, stanoviska vydaná v rozporu se zákonem měla být zrušena. Stěžovatel pokládá za nelogické, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí rušil externí stanoviska, pokud paralelně existuje institut žaloby proti nezákonnému zásahu. Stěžovatel proto považuje svůj návrh za přípustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Stěžovatel směřoval svůj rozklad, který podal na Ministerstvo vnitra, i proti stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj. Tento rozklad měl být postoupen na Ministerstvo pro místní rozvoj. Stěžovatel má oproti městskému soudu za to, že rozklad proti neexistujícímu rozhodnutí není vyloučen. Rozklad stěžovatele nesměřoval proti rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj, ale proti jeho stanoviskům. Takový rozklad není možná běžný, ale není nepřípustný. Stěžovatel proto odmítl závěr městského soudu, že ve věci nenastaly skutečnosti iniciující postup podle § 86 a násl. správního řádu.

[24] Stěžovatel městskému soudu konečně vytkl, že se nezabýval jednotlivými žalobními body žaloby III 1 – 46, zejména tou skutečností, že stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj byla vydána v rozporu se zásadami správního řízení.

IV.I

[25] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti ve vztahu k výroku II. plně odkázal na závěry městského soudu. Takové rozhodnutí nemůže zasáhnout do subjektivních hmotných práv stěžovatele, a proto je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

[26] Ve vztahu k výroku III vyjádřil žalovaný 1) názor, že stanoviska vydaná žalovaným 2) nejsou z povahy věci ani rozhodnutím ani závazným stanoviskem. Závazné stanovisko lze vydat jen tam, kde to zákon výslovně předpokládá. Stejně tak lze vydání správního aktu podmiňovat vydáním závazného stanoviska jen na základě zákonného zmocnění. Ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb. sice umožňuje, aby si Ministerstvo vnitra vyžádalo vyjádření a podklad pro vydání rozhodnutí, nelze však konstatovat či předjímat jakoukoliv závaznost takového vyjádření či metodického stanoviska pro další rozhodnutí ve správním řízení. Podle žalovaného 1) se jedná pouze o podklad ve smyslu § 50 správního řádu. Žalovaný 1) může při svém dalším rozhodování vycházet z již vydaných stanovisek žalovaného 2), přičemž je může interpretovat odlišným způsobem od svého předchozího

rozhodnutí, nebo si ve věci může vyžádat nové vyjádření žalovaného 2). Jen proto, že předmětná stanoviska obsahují nepříznivý právní názor pro stěžovatele, nelze je považovat *a priori* za nezákonná. Stěžovatel může proti těmto podkladům po vydání rozhodnutí brojit pomocí opravných prostředků ve správním řízení, pokud na ně bude odkazováno v odůvodnění rozhodnutí jako na skutečnost podstatnou pro výsledek řízení.

IV.II

[27] Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě daných stanovisek se jednalo o výklad § 24 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a jeho vztahu k § 34 zákona č. 312/2002 Sb. Stanoviska žalovaného 2) nelze považovat za rozhodnutí, za závazná stanoviska ani za nezákonný zásah. Nezakládají práva ani povinnosti stěžovatele. Jedná se o listinné důkazy, které si opatřil žalovaný 1) a které hodnotí v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Žadateli o uznání rovnocennosti vzdělání musí být před vydáním rozhodnutí ve věci zásadně dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nikoliv je jinak napadat u žalovaného 2). Žalovaný 2) plně souhlasí s argumentací městského soudu, zejména s tím, že pokud dané podklady nalezly odraz v rozhodnutí ve věci samé, mohl stěžovatel své námitky uplatnit v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci žádosti o uznání rovnocennosti vzdělání. Tak stěžovatel ostatně učinil. Žaloba podle § 65 s. ř. s. je jiným právním prostředkem ve smyslu § 85 s. ř. s. Z tohoto důvodu je návrh žalobce nepřípustný podle § 85 s. ř. s., který je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V.

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s.

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Předně je třeba připomenout, že byť žaloba stěžovatele byla odmítnuta pokud míní proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 13. 12. 2006 a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, byl stěžovatel procesně úspěšný, pokud se domáhal zrušení rozhodnutí, jímž bylo završeno řízení o jeho žádosti o uznání rovnocennosti vzdělání podle § 33 a 34 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb. Zrušením rozhodnutí o rozkladu se řízení o žádosti stěžovatele vrátilo do procesní fáze rozhodování o opravném prostředku. Ve věci bude žalovaný 1) znovu rozhodovat a znovu bude hodnotit shromážděné důkazní prostředky. Úkolem soudů ve správním soudnictví není nahrazovat činnost orgánů státní správy, ale přezkoumávat výsledky jejich činnosti či jejich postupy z hlediska zákonnosti. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 30. 7. 2007 bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. I proto dosud nemůže být stěžovatel úspěšný ve své snaze brojit proti jednotlivým okolnostem, ke kterým před zrušením rozhodnutí ve věci samé došlo, neboť ty budou znovu hodnoceny ve správním řízení.

[31] Městskému soudu se podařilo z velmi obsáhlé žaloby zdůraznit ty podstatné skutkové a právní skutečnosti, které bylo třeba posoudit při rozhodování o žalobě. Soudní rozhodnutí je přehledné a nelze mít pochyb o tom, jakými úvahami byl městský soud při rozhodování veden. Naproti tomu je třeba stěžovateli vytknout, že jeho podání vedle vylíčení rozhodných skutečností obsahují též v podstatné míře vyjádření jeho vlastní

motivace a subjektivních postojů. Stěžovatel podrobně uváděl, zda s konkrétním postupem správních orgánů souhlasil a jak o něm smýšlel. Ve větší míře to platí o podané žalobě než o kasační stížnosti. Vlastní subjektivní postoj k věci, popř. úvahy, kterými byl účastník řízení při svém jednání veden, však samy o sobě nemohou vést k závěru o důvodnosti podané žaloby či kasační stížnosti. To, zda adresát soudního či správního rozhodnutí s jeho důvody souhlasí, nepředurčuje výsledky následného přezkoumání jeho zákonnosti nadřízeným správním orgánem resp. soudem.

[32] Výše uvedené platí v kontextu obsahu podané kasační stížnosti zejména v souvislosti se závěrem městského soudu, že stěžovatel neuplatnil případnou námitku podjatosti již ve správním řízení. Ze všech úkonů ve správním řízení je vyloučena dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen „správní řád“) osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Stěžovatel sám v kasační stížnosti připustil, že věděl již v průběhu správního řízení, že *„do jeho případu zasahuje člověk, jehož manželka vyučuje územní plánování na Fakultě architektury ČVUT“*. Byť současně neuvádí, jakým způsobem měl onen člověk zasahovat do správního řízení a nelze tedy zjistit, zda šlo o osobu bezprostředně se podílející na rozhodování, patrně již tehdy mohl uvažovat, zda není dán poměr takové osoby k účastníkům řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti a proč. Na splnění podmínek podjatosti úřední osoby je totiž třeba nahlížet objektivně a posoudit, zda existují objektivní okolnosti, pro které lze o nepodjatosti úřední osoby pochybovat. Nerozhodné je, kdy stěžovatel *„začínal něco tušit“* resp. kdy si uvědomil *„jak všechny věci asi postupně proběhly a kdy své podezření začal považovat za jistotu“*. Rovněž tak není rozhodné, jakým způsobem tato osoba ve správním řízení fakticky rozhodla. Nelze postupovat tak, že teprve případné negativní rozhodnutí bude zpětně dáváno do souvislosti s předpokládanou podjatostí úřední osoby. Podle § 14 odst. 2 správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. Tak stěžovatel v souzené věci nepostupoval. Nemůže proto vytýkat městskému soudu, pokud správně upozornil na tuto skutečnost.

[33] Neobstojí rovněž kasační námitka, že se městský soud nezabýval problematikou střetu zájmů, jak ji stěžovatel předestřel v podané žalobě. Z ní se podává, že otázka tvrzeného střetu zájmů byla v žalobě (str. 16) zmíněna právě v souvislosti s podezřením na podjatost. Sám stěžovatel v žalobě uvedl, že konkrétní osoby jsou *„ve věci jeho žádosti podjatí a ve střetu zájmů“*. Není proto žádného důvodu, aby závěry městského soudu stran tvrzené podjatosti úředních osob nemohly pokrývat i stěžovatelova tvrzení ohledně střetu zájmů. Nejvyšší správní soud doplňuje, že rozhodnými mohly být při projednávání této věci pouze konkrétní okolnosti, které měly vliv na rozhodování v této věci. Pokud se stěžovatel v podané žalobě obecně zamýšlel nad realizací systému vzdělávání úředníků, honorování vyučujících či zájmem o zkoušky mezi úředníky, nemají tyto úvahy bezprostřední souvislost s rozhodováním o žádosti stěžovatele. Městský soud proto nepochybil, pokud se nevyjádřil ke stěžovatelovu *„podnětu ve věci střetu zájmů“*.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti požadoval, aby se městský soud zabýval celou jeho žalobou a zrušil všechna stanoviska žalovaného 2). Městský soud se však celou obsáhlou žalobou zabýval a jsou z něj zcela zřejmé důvody jeho rozhodnutí. V případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením především to, že žalobce měl

k dispozici obranu prostřednictvím žaloby proti správnímu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., a proto je žaloba podle § 85 s. ř. s. nepřípustná. Znovu je třeba připomenout, že městský soud dospěl k závěru, že důvodnou byla žaloba v části, kterou se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí ve věci samé, tedy rozhodnutí, kterým žalovaný 1) nevyhověl jeho žádosti. V řízení, které bylo předmětem přezkumu v soudním řízení o této části žaloby, se městský soud uvedenými stanovisky žalovaného 2) zabýval. Přestože nevyloučil možnost, aby si žalovaný 1) tato stanoviska od žalovaného 2) v rámci zajišťování podkladů pro rozhodnutí opatřil, žalovanému 1) vytkl, že neprovedl vlastní hodnocení shromážděných podkladů a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Právě proto, že žalovaný 1) dosud opatřená stanoviska správně nehodnotil a bude tak muset učinit v dalším řízení, nemohl městský soud dosud zaujmout stanovisko k samotné podstatě sporu, tj. k otázce, zda stěžovatel splňuje podmínky pro to, aby žalovaný 1) jeho žádosti vyhověl. S názorem žalovaného 2) k této otázce se žalovaný 1) bude muset vypořádat v novém rozhodnutí ve věci samé.

[35] Stěžovatel též v průběhu řízení namítl, že si žalovaný 1) měl opatřit při rozhodování o podaném rozkladu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu. To by nasvědčovalo tomu, že stěžovatel považuje stanoviska žalovaného 2) za tzv. závazná stanoviska dle § 149 správního řádu. Aniž by Nejvyšší správní soud přisvědčoval stěžovateli, pouze připomíná, že podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113, nejsou závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Ani tato argumentace stěžovatele proto nevede k závěru, že by bylo možné domoci se zrušení stanovisek žalovaného 2) samostatnou žalobou. Navíc lze jen obecně konstatovat, že § 33 a 34 zákona č. 312/2002 Sb. neobsahují v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu výslovnou úpravu, podle které si orgán, který ve věci rozhoduje, vyžádá stanovisko žalovaného 2), které by bylo závazné pro výrokovou část rozhodnutí žalovaného 1) a v důsledku kterého by žalovaný 1) musel žádost žalobce zamítnout, pokud by bylo negativní. Touto úpravou není ani § 35 odst. 2, podle kterého Ministerstvo vnitra spolupracuje s ostatními ústředními orgány a kraji. Tomu ostatně přisvědčuje i městský soud, který žalovanému 1) vytýká právě to, že stanoviska bez dalšího převzal a samostatně jej nehodnotil.

[36] Se zřetelem ke shora vysloveným závěrům Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu v části napadené kasační stížností nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovaným, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud tuto náhradu nepřiznal, neboť jim podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly.

[38] Stěžovateli byl usnesením městského soudu ze dne 7. 4. 2009, čj. 7 Ca 301/2007 - 200, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Michal Trkal; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ustanovenému advokátu přiznal odměnu za zastupování podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, spočívající v odměně za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) v částce 2100 Kč a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč; celkem tedy 2400 Kč. Tato částka bude shora jmenovanému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. prosince 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu