ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobce: **Ing. L. M.,** zastoupen JUDr. Jitkou Kapsovou, advokátkou se sídlem Hodinářská 1523, Uherský Brod, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2011, č. j. 29 A 64/2011 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včasnou kasační stížností napadl žalobce (dále „stěžovatel“) shora uvedené usnesení Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2011, čj. KUZL/53060/2011, KUZL/53062/2011 a ze dne 17. 8. 2011, čj. KUZL 56433/2011. Těmito rozhodnutími žalovaný zrušil rozhodnutí Městského informačního a turistického střediska Magistrátu města Zlín (dále „správní orgán 1. stupně“) ze dne 3. 6. 2011, čj. 69433/2011, 69435/2011 a jednoho rozhodnutí bez čj., a věc vrátil správnímu orgánu 1. stupně k dalšímu řízení.

Usnesení Krajského soudu v Brně

Proti uvedeným rozhodnutím žalovaného brojil stěžovatel žalobou u krajského soudu, který ovšem žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) odmítl pro předčasnost. Takový závěr dovodil ze skutečnosti, že řízení o původních návrzích stěžovatele na poskytnutí informací neskončilo, jestliže původní rozhodnutí správního orgánu 1. stupně bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání.

Kasační stížnost

V kasační stížnosti proti napadenému usnesení krajského soudu se stěžovatel dovolal důvodu *„dle § 103 odst. 1 písm. d), ve spojení s písmenem a), b), e) s. ř. s.“*. Z textu kasační stížnosti ovšem vyplývá, že stěžovatel polemizuje výhradně s právní úvahou žalovaného o podmínkách povinnosti správního orgánu poskytovat informace a jejího důsledku, kterou vyslovil ve zrušovacích rozhodnutích a kterou zavázal také správní orgán 1. stupně respektovat v novém rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele tak vlastně rozhodnutí žalovaného je třeba chápat jako rozhodnutí potvrzující napadená rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, proti kterým se ovšem stěžovatel odvolal, takže opravné prostředky řádně vyčerpal. Rozhodnutí žalovaného označil stěžovatel za rozhodnutí *„se zastřeným smyslem, které nemá mít účinky spojované s rozhodnutím bezvadným; je nicotné.“*

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentaci stěžovatele zcela odmítl, a to z několika důvodů. Předně upozornil na to, že napadenými rozhodnutími nebyla nijak práva stěžovatele zkrácena. Dále odmítl tvrzení stěžovatele o nicotnosti těchto rozhodnutí, neboť byla vydána v souladu s právními předpisy a byla řádně zdůvodněna. Žalovaný zdůraznil, že v posuzované věci spatřuje střet dvou ústavně chráněných zájmů, který mohl správní orgán 1. stupně v novém řízení posoudit. To také udělal, ve věci znovu rozhodl, avšak stěžovatel nevyužil práva se proti novým rozhodnutím odvolat. Věcná správnost rozhodnutí žalovaného nebo správního orgánu 1. stupně v této věci proto nebyla nikdy nikým zásadně posouzena.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 věta před středníkem s. ř. s.). Neshledal zároveň důvody, ke kterým by musel přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.).

Stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu pro důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., argumentace k tomuto důvodu však v kasační stížnosti absentuje. Stěžovatel netvrdí, že usnesení krajského soudu je nesrozumitelné a nenamítá ani žádné vady řízení před soudem. Důsledně tvrdí, že posouzení (dobře známých) okolností případu bylo ve všech fázích (tedy před správními orgány i soudem) nezákonné. Takovou argumentaci ovšem pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. podřadit nelze.

Námitce nicotnosti rozhodnutí žalovaného, ke které by krajský soud musel přihlédnout z úřední povinnosti krajský soud (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) i Nejvyšší správní soud (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) rozhodně přisvědčit nelze. S problematikou nicotnosti je třeba zacházet zdrženlivě.

Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat,

neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136-141).

K různým aspektům pojmu nicotnosti se vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů, publikovaná v časopisu Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu („Sb. NSS) od samého počátku, z pozdější doby viz např. rozhodnutí pod č. 67/2004 Sb. NSS, č. 199/2004 Sb. NSS, č. 273/2004 Sb. NSS, č. 319/2004 Sb. NSS. Problematikou se zabýval také Ústavní soud, viz např. usnesení ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000, nebo nález ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01. Judikatura dospěla rovněž k závěru, že vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Významnou charakteristiku představuje i to, že nicotný akt nelze změnit.

Rozsáhlejší úpravu nicotnosti správních aktů obsahuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb). Podle jeho § 77 odst. 1 je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Podle odst. 2 je nicotné dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. K nicotnosti správního aktu jsou správní soudy, jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti, povinny přihlížet z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti.

Od nicotnosti je zapotřebí odlišovat rozhodnutí nezákonná. Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Žádné z napadených rozhodnutí žalovaného netrpí zásadními vadami, pro které by bylo možné uvažovat o jejich nicotnosti a nelze je ani chápat jako „*rozhodnutí potvrzující napadená rozhodnutí správního orgánu 1. stupně*“. Rozhodnutí byla vydána k tomu věcně i místně příslušným orgánem, jsou srozumitelně zdůvodněna, takže je z nich jasně patrné, co jimi měl žalovaný na mysli. Z hlediska úvah o důvodnosti nyní posuzované kasační stížnosti nemá zastávaný právní názor žalovaného na povinnost správního orgánu 1. stupně sdělit vyžádané informace vůbec relevantní význam, neboť krajský soud se touto problematikou v napadeném usnesení vůbec nezabýval. Nicméně lze zdůraznit, že odkaz na konkurenci dvou ústavně chráněných zájmů, kterou je třeba v dalším řízení vyjasnit, je z rozhodnutí zřetelně patrný, takže rozhodnutí žalovaného je i z tohoto hlediska naprosto

srozumitelné, a nelze je vyložit takovým kategorickým způsobem, jak to poněkud účelově tvrdí stěžovatel. Povinností správního orgánu 1. stupně bylo provést dokazování v rozsahu, jaký byl žalovaným nařízen. Pro nynější posouzení důvodnosti kasační stížnosti to není důležité, pro pořádek ovšem je třeba zdůraznit, že z představ žalovaného o rozsahu dokazování výsledek řízení dovodit nelze, stejně jako tomu je v jiných případech, jejichž materiální výsledek je vybudován právě na hodnocení provedených důkazů. Správnost posouzení věci z hlediska hmotného práva mohla být i v tomto případě teprve předmětem posouzení věci v případě odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které ovšem stěžovatel nepodal. Toto jeho opomenutí nelze nyní nahrazovat neudržitelnou konstrukcí nicotnosti napadeného rozhodnutí, které může být případně jen nezákonné, nikoli však v otázce, která tvoří předmět tohoto řízení o kasační stížnosti.

Ani v žalobě u krajského soudu stěžovatel nenapadal řízní před správními orgány, neúplnost dokazování, rozpor mezi obsahem spisu a skutkovou podstatou, ze které správní orgány vycházely, vady řízení, případně nesrozumitelnost rozhodnutí. Ani v kasační stížnosti takové výhrady neuvádí. Stěžovatel důsledně poukazoval a poukazuje na právní názor, vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, který v žalobě vyložil tak, že: "*zákon... výslovně stanoví, že výše poskytnutých veřejných prostředků ve spojení se jménem a příjmením osoby, které byly poskytnuty...jsou údaji, které povinný subjekt poskytne.*" Správním orgánům vytýká, že ignorují smysl § 8b zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím a související judikaturu Nejvyššího správního soudu. Tím ovšem nelze naplnit důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., který stěžovatel uvádí „ve spojení" s důvodem dle písm. d) citovaného ustanovení.

Stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení věci (konkrétně § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím) správními orgány. Krajský soud se však této problematice vůbec nevěnoval, neboť své rozhodnutí opřel o ustanovení § 5 s. ř. s. a žalobu odmítl pro předčasnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (stěžovatel se domáhá ochrany svých práv, aniž by vyčerpal řádné opravné prostředky). Nezabýval se tedy uvedenou právní otázkou ani zprostředkovaně, neboť v žalobou napadených rozhodnutích žalovaného hodnotil jen význam té skutečnosti, že jimi byla zrušena uvedená rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, věc byla vrácena k novému projednání a řízení tak pravomocně neskončila.

Jistou míru opodstatněnosti lze nalézt v odkazu na důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel ovšem dovozuje nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby zdůrazněním skutečností, se kterými se nelze ztotožnit již proto, že vůbec netvoří předmět tohoto řízení. Z hlediska předmětu kasační stížnosti, tedy nezákonnosti odmítnutí správní žaloby, jsou právní úvahy stěžovatele irelevantní, pokud směřují k posouzení věcné problematiky práva na poskytnutí informace v rozsahu, jak jej stěžovatel chápe. Jak již bylo uvedeno shora, k této problematice se krajský soud vůbec nevyjadřoval, neboť v napadeném usnesení posuzoval výhradně otázku důvodu odmítnutí žaloby pro její předčasnost. Jinými slovy, důvody kasační stížnosti se zcela míjí s důvodem, pro který byla žaloba stěžovatele odmítnuta.

S žalovaným lze souhlasit, že jeho rozhodnutí o zrušení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně se nijak nedotýkají práv stěžovatele. Z hlediska podmínek řízení je právě tato skutečnost rozhodující. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zrušení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a vrácení věci k novému projednání totiž není rozhodnutím, které lze napadnout správní žalobou, neboť tímto rozhodnutím nebyly

žádné právo či povinnost stěžovatele změněny, zrušeny nebo závazně určeny - § 65 odst. 1 s. ř. s. Odmítnutí žaloby proto představuje věcně správné rozhodnutí, byť k němu mělo dojít nikoli dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nýbrž dle písm. d) tohoto ustanovení.

Z uvedených úvah tedy vyplývá, že oprávněný není ani jeden z kasačních důvodů, jejichž existenci stěžovatel namítal, a proto byla jeho kasační stížnost zamítnuta dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

O nákladech tohoto řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší, žalovanému žádné náklady, nad rámec jeho úřední činnosti, nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu