

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Ing. E. O.**, zast. JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, proti žalovanému: **Ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2011, č. j. 11 Ca 230/2008 - 43,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2011, č. j. 11 Ca 230/2008 - 43, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. 4. 2008, č. 188/2008, a rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 12. 2006, č. 242/2006, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 12 200 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Aleše Pejchala, advokáta.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2001, č. j. HSUL/166/01/UL/pers, ředitel Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje (dále jen „krajský ředitel“) přijal dnem 1. 2. 2001 žalobkyni do služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru České republiky, jmenoval ji do hodnosti podporučík, ustanovil do funkce vedoucí finančního odboru a stanovil jí plat ve výši 24 210 Kč. Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2002, č. j. HSUL-134/KŘ-pers.-2002, krajský ředitel ustanovil žalobkyni dnem 1. 1. 2002 do funkce

náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek a stanovil jí plat ve výši 28 860 Kč; v odůvodnění uvedl: *„V souvislosti s obsazením volné funkce v souladu s organizačním řádem.“*

Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2003, č. j. HSUL-142/KŘ-KKŘ-Ží.-2003, krajský ředitel ukončil se zpětnou účinností ke dni 31. 12. 2002 dočasné pověření žalobkyně výkonem funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek, žalobkyni se zpětnou účinností dnem 1. 1. 2003 zařadil do původní funkce ředitelka finančního odboru a stanovil jí plat ve výši 29 950 Kč. V odůvodnění konstatoval, že pominuly důvody, pro které byla žalobkyně pověřena výkonem funkce.

Dne 2. 11. 2005 podala žalobkyně mimořádný opravný prostředek podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém poukázala na vady naposledy zmíněného rozhodnutí. Namítala, že krajský ředitel tímto rozhodnutím realizoval její převedení na jinou funkci. Její pověření výkonem funkce nemohlo být ukončeno, protože byla do funkce ustanovena, nikoliv jen pověřena. Předmětné rozhodnutí navíc mělo nepřípustnou zpětnou účinnost. Žalobkyně žádala, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno včetně rozhodnutí navazujících.

Rozhodnutím ze dne 15. 5. 2006, č. 33/2006, žalovaný pod bodem 1. výroku zrušil pravomocné rozhodnutí krajského ředitele ve věcech služebního poměru ze dne 20. 1. 2003, č. j. HSUL-142/KŘ-KKŘ-Ží.-2003, a pod bodem 2. až 7. zrušil navazující pravomocná rozhodnutí upravující plat žalobkyně. V odůvodnění žalovaný poukázal na nepřípustnou retroaktivitu rozhodnutí ze dne 16. 1. 2002, které ačkoli je konstitutivní povahy, bylo vydáno s právními účinky dnem 1. 1. 2002; s ohledem na lhůtu uvedenou v § 136 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. již nebylo možné tento protiprávní stav napravit. Ve vztahu k rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003 žalovaný konstatoval, že žalobkyně byla ustanovena do funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek, v žádném případě nedošlo k pověření výkonem funkce ve smyslu ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Postupu krajského ředitele lze vytknout, že před ustanovením do funkce neodvolal žalobkyni z funkce ředitelky finančního odboru. Toto opomenutí však nezakládá neplatnost právního úkonu, neboť s ohledem na aplikaci ustanovení § 16 zákona č. 186/1992 Sb. a volné systemizované místo je zřejmý a nesporný úmysl služebního funkcionáře žalobkyni do funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek ustanovit. Další vady spatřoval žalovaný v tom, že odůvodnění předmětného rozhodnutí je matoucí, nevychází ze skutečného stavu věci a odvolává se na právní úkon, který nikdy nebyl učiněn (pověření výkonem funkce). Rozhodnutí navíc obsahuje protiprávní retroaktivitu, neboť zakládá konstitutivní právní vztahy zpětně. V návaznosti na převedení žalobkyně do funkce ředitelky finančního odboru Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje bylo následně vydáno několik rozhodnutí týkajících se jejích platových náležitostí; také tato rozhodnutí žalovaný zrušil, neboť vycházela ze zrušeného rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003. Zrušením všech uvedených rozhodnutí se obnovil právní stav platný přede dnem 1. 1. 2003. Toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 31. 5. 2006.

Proti tomuto rozhodnutí podal krajský ředitel dne 4. 7. 2006 rozklad. Namítal, že rozhodnutí ze dne 16. 1. 2002 o ustanovení do funkce náměstkyně je nulitní, neboť k tomuto jmenování neměl pravomoc. Podle § 2 odst. 6 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském

záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, totiž náměstky krajského ředitele jmenuje a odvolává generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky na návrh krajského ředitele. Ze stejného důvodu považoval krajský ředitel za neplatné i rozhodnutí ze dne 20. 1. 2003, které tudíž nemohl žalovaný zrušit. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nikdy nebyla do funkce náměstkyně jmenována, nemohla být ani z této funkce odvolána a platí její původní ustanovení do funkce ředitelky. Krajský ředitel dále poukázal na překročení tříleté lhůty od právní moci, ve které je žalovaný podle § 136 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. oprávněn pravomocné rozhodnutí zrušit. Připomněl také, že žalobkyně nevyužila řádné opravné prostředky.

Přípisem ze dne 30. 8. 2006, č. j. KM-202/PK-2006, ministr vnitra Mgr. František Bublan krajskému řediteli sdělil, že neshledal důvod ani právní titul k tomu, aby své pravomocné rozhodnutí postupem podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. zrušil. Zdůraznil, že služební funkcionář není nadán pravomocí k podávání opravných prostředků. Nesouhlasil ani se závěrem o nicotnosti rozhodnutí, neboť nelze hovořit o absolutním nedostatku věcné příslušnosti, ale pouze o nepříslušnosti funkční. Žalovaný konstatoval, že podnět k přezkoumání rozhodnutí ze dne 20. 1. 2003 mu byl doručen dne 3. 11. 2005, tedy před uplynutím zákonné lhůty, poté došlo ke zjevným obstrukcím ze strany služebních funkcionářů, které nemohou jít k tíži příslušníka. Své rozhodnutí ze dne 15. 5. 2006, č. 33/2006, považoval ministr vnitra za správné.

Dne 13. 9. 2006 požádal generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky nového ministra vnitra MUDr. Mgr. Ivana Langera o přezkoumání postupu v této věci.

Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2006, č. 242/2006, žalovaný zrušil samostatnou část výroku pravomocného rozhodnutí ze dne 15. 5. 2006, č. 33/2006, kterým byla zrušena pravomocná rozhodnutí uvedená pod body 2 až 7 výroku; současně vyslovil, že uvedená rozhodnutí zůstávají v platnosti. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002, jímž byla žalobkyně ustanovena dnem 1. 1. 2002 do funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek, vykazuje retroaktivitu, která je v českém právním řádu nepřípustná. Služebním funkcionářem příslušným k převedení žalobkyně na jinou funkci byl podle § 2 odst. 6 zákona č. 238/2000 Sb. generální ředitel, který mohl žalobkyni odvolat z dosavadní funkce ředitelky finančního odboru a následně ustanovit do funkce náměstkyně. Žalovaný podotkl, že ustanovení do jiné funkce bez odvolání z předchozí je neuskutečnitelné, neboť policistu či hasiče nelze ustanovit do více než jedné funkce. Ve vztahu k rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003, žalovaný zopakoval výtky, které vznesl již ve svém rozhodnutí ze dne 15. 5. 2006. Dále se zabýval pojmem nicotnosti správního rozhodnutí z hlediska teorie, právní úpravy a judikatury. Rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 označil žalovaný za nicotné s tím, že jeho vady jsou tak závažné, že nelze uplatnit princip presumpce správnosti. Vady spatřoval v tom, že právní věta výroku rozhodnutí se opírá o irelevantní ustanovení zákona a nereflektuje skutečnost, že se jednalo o převedení na jinou funkci. Ustanovení do funkce nepředcházelo odvolání z dosavadní funkce; žalobkyně tudíž byla nadále ustanovena ve funkci ředitelky finančního odboru a k jejímu ustanovení do funkce náměstkyně vůbec nemohlo dojít. Rozhodnutí vydal funkčně nepříslušný nižší služební funkcionář, neboť žalobkyně měla být jmenována do funkce generálním ředitelem. Z vad, které způsobují nicotnost, lze v tomto případě

hovořit o nezhojitelné vadě nepříslušnosti, nedostatku právního podkladu k vydání rozhodnutí, vnitřní rozpornosti a právní neuskutečnitelnosti rozhodnutí (neobsahuje zákonné důvody převedení na jinou funkci, ustanovení do funkce nepředcházelo odvolání z dosavadní funkce). Nicotnost shledal žalovaný také v případě rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003. Opět rozhodl nepříslušný nižší služební funkcionář, rozhodnutí je vnitřně rozporné a neuskutečnitelné. Při převedení na jinou funkci nebylo postupováno podle § 17 zákona č. 186/1992 Sb., služební funkcionář vycházel z právního úkonu (pověření výkonem funkce), který nikdy nebyl učiněn, a rozhodnutí nevychází ze skutečného stavu věci. V posuzovaném případě již nemohl být nalezen právní titul k formálnímu zrušení rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002, neboť uplynula lhůta stanovená v § 136 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Žalovaný proto jen popsal skutkový stav a vysvětlil, proč lze rozhodnutí označit za nicotné, nesvědčí mu presumpce správnosti a jeho vady nejsou zhojitelné ani uplynutím času. V případě rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003 bylo možné ustanovení § 136 zákona č. 186/1992 Sb. aplikovat na základě včas podaného podnětu žalobkyně; rozhodnutí žalovaného proto bylo v této části ponecháno v platnosti. V pravomocném rozhodnutí ze dne 15. 5. 2006, č. 33/2006, žalovaný nesprávně dovodil, že zrušením rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003 je žalobkyně nadále ustanovena ve funkci náměstkyně, a proto zrušil navazující rozhodnutí uvedená pod body 2 až 7 výroku, která vycházela z předpokladu, že žalobkyně je ode dne 1. 1. 2003 znovu ve funkci ředitelky finančního odboru. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla platně ustanovena do funkce náměstkyně, když se tak stalo nicotným správním aktem, bez odvolání z dosavadní funkce, žalovaný konstatoval, že ustanovení žalobkyně do funkce ředitelky finančního odboru trvá nepřetržitě i po dni 1. 1. 2002.

V odvolání ze dne 22. 1. 2007 žalobkyně poukázala na to, že ke dni 1. 1. 2007 byl zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, zrušen zákon č. 186/1992 Sb. Proto lze podle žalobkyně snadno dovodit, že rozhodnutí žalovaného, doručené dne 10. 1. 2007, učiněné podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. po zániku platnosti zákona, je neplatné. Žalobkyně podotkla, že rozhodnutí obsahuje více právních vad, ale argumentovat jimi považovala za zbytečné.

Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2008, č. 188/2008, žalovaný změnil právní větu výroku rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 12. 2006, č. 242/2006, kterým byla podle § 10 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. a podle § 136 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. zrušena samostatná část výroku pravomocného rozhodnutí ministra vnitra č. 33/2006 ze dne 15. 5. 2006, takto: *„Podle § 193 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „služební zákon“), s přihlédnutím k ust. § 227 odst. 1 služebního zákona a per analogiam legis podle § 1 odst. 2, § 97 odst. 3 a § 98 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v řízení pod č.j.: KM-220/PK-2006 ve věci služebního poměru“*. V odůvodnění žalovaný označil odvolání za důvodné, napadené rozhodnutí sice bylo vydáno v době platnosti a účinnosti původního zákona č. 186/1992 Sb., ale žalobkyni bylo doručeno a nabylo právní moci až za účinnosti nového zákona č. 361/2003 Sb. Žalovaný poukázal na § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., podle kterého řízení zahájené před účinností tohoto zákona povedou služební funkcionáři způsobem stanoveným v tomto zákoně, a uzavřel, že napadené rozhodnutí mělo být vydáno podle § 193 téhož zákona. Doplnil, že změna právní věty neznamená založení jiného procesního postupu, ale rovněž přezkoumání téhož pravomocného rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, ve které namítala, že zákon č. 186/1992 Sb., ani zákon č. 361/2003 Sb. neobsahují ustanovení o nicotnosti rozhodnutí, nicotnost proto není možná. V úvahu nepřichází ani podpůrná působnost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť služební funkcionář nemá postavení správního orgánu. Zdůraznila, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Ve věcech služebního poměru však rozhodují služební funkcionáři bezpečnostního sboru jménem tohoto sboru; konkrétní oprávnění je dáno vnitřními předpisy. Aplikace ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu by byla vyloučena také proto, že do rozhodování ve věcech služebního poměru by vstupoval soud způsobem neodpovídajícím ustanovení § 196 zákona č. 361/2003 Sb. Zpětné konstatování nicotnosti by podle žalobkyně vedlo k negaci právní jistoty a mělo by absurdní důsledky: Všechna rozhodnutí, jež učinila od 1. 1. 2002 do 23. 1. 2003, by byla neplatná, žalobkyně by musela vrátit služební příjem za tuto dobu a být potrestána za to, že nevykonávala funkci ředitelky finančního odboru. Dále namítala, že rozhodnutí žalovaného č. 242/2006 je v rozporu s § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. a žalovaný je měl zrušit. Žalovaný rovněž pochybil, když nepřezkoumal zákonnost rozhodnutí č. 242/2006 v celém rozsahu. Žalobkyně poukázala na uplynutí lhůty uvedené v § 136 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. Rozhodnutí ze dne 16. 1. 2002 nabylo právní moci dne 1. 2. 2002 a mohlo být zrušeno nejpozději dne 1. 2. 2005. Po uplynutí této lhůty je nelze zrušit, ani vyslovit jeho nicotnost. Žalobkyně zdůraznila, že rozhodnutí krajského ředitele ze dne 20. 1. 2003 bylo zrušeno způsobem, proti kterému zákon nepřipouští žádný opravný prostředek. Napadené rozhodnutí žalovaného, jímž se o věci rozhoduje znovu, nemá žádnou oporu v zákoně, úřad ministra vnitra není oprávněn rušit svá pravomocná rozhodnutí.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 7. 2011, č. j. 11 Ca 230/2008 - 43, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění soud uvedl, že ze skutečnosti, že zákony č. 186/1992 Sb. a č. 361/2003 Sb. neobsahují ustanovení o nicotnosti rozhodnutí, nelze dovodit, že by ve vztahu k rozhodnutím služebních funkcionářů nebylo možno nicotnost uplatnit. Soud podotkl, že rozhodnutí služebních funkcionářů mají veřejnoprávní charakter a podle ustálené judikatury podléhají přezkumu správními soudy; služební funkcionář má postavení správního orgánu a pro řízení platí správní řád, pokud zákon o služebním poměru neobsahuje příslušná ustanovení. V daném případě nešlo o analogii iuris, ale o aplikaci procesního předpisu, který upravuje otázku nicotnosti správního rozhodnutí. Žalovaný dovodil nicotnost rozhodnutí ze dne 16. 1. 2002 a ze dne 20. 1. 2003, nicméně nicotnost nedeklaroval ve výroku rozhodnutí, neboť podle správního řádu tak lze postupovat jen ve vztahu k rozhodnutím vydaným po účinnosti správního řádu (po 1. 1. 2006). To však neznamená, že do té doby nicotnost neexistovala, resp. nemohla být v odůvodnění určitého rozhodnutí konstatována, a to již z důvodu právní jistoty ve vztahu k tomu, že nicotné rozhodnutí nemůže založit žádná práva, ani povinnosti. Námitkou žalobkyně týkající se věcné příslušnosti se soud pro její nejasnost nezabýval. Ve vztahu k § 77 odst. 2 správního řádu soud uvedl, že správní orgán tímto ustanovením neargumentoval ani podpůrně, proto je argumentace žalobkyně nepřípadná. Tvrzené následky konstatování nicotnosti označil soud za irelevantní. Presumpce správnosti a platnosti rozhodnutí ve věcech služebního poměru platí podle soudu jen v případě, že rozhodnutí není nicotné. Soud souhlasil se žalobkyní, že z § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. vyplývá, že řízení

zahájené před účinností tohoto zákona se provede způsobem stanoveným v tomto zákoně. V daném případě však bylo prvostupňové rozhodnutí ze dne 20. 12. 2006 vydáno a opustilo sféru dispozice správního orgánu ještě za účinnosti zákona č. 186/1992 Sb., proto odkaz na ustanovení tohoto zákona považoval soud za správný. Naopak „odvolací správní orgán“, který rozhodoval za účinnosti zákona č. 361/2003 Sb., správně odkázal již na tento zákon, nicméně pochybil, pokud rozhodnutím č. 188/2008 změnil právní větu výroku rozhodnutí č. 242/2006. Ve vztahu k této skutečnosti žalobkyně nic nenamítala, proto se soud touto otázkou dále nezabýval. Podmínky, které zákon stanoví pro zrušení rozhodnutí, a to včetně tříleté lhůty, nelze podle soudu použít za situace, kdy je konstatována nicotnost správního rozhodnutí. Soud dodal, že nové rozhodnutí mohlo být vydáno, protože nejde o tutéž věc a neplatí zde překážka litispendence, když šlo o jiný podnět a nové posouzení věci. Z uvedených důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka”) včas kasační stížnost. V doplnění kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zpochybnila tvrzení soudu, že nesouhlasila s argumentací žalovaného, že rozhodnutí o ustanovení do funkce náměstkyně vydal nepříslušný služební funkcionář. Namítala, že žalovaný prolomil nezrušitelnost tohoto rozhodnutí použitím právního institutu, který právní úprava služebního poměru nezná. Soud vůbec nevysvětlil, z čeho usuzuje, že rozhodnutí o ustanovení stěžovatelky do funkce náměstkyně trpí tak zásadní vadou, aby na něj nebylo možno vztáhnout běžný postup při přezkoumávání rozhodnutí. Předmětné rozhodnutí podle stěžovatelky nenaplňuje definici nicotnosti, neboť je vydal služební funkcionář nadřízený stěžovatelce oprávněný jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, byť v konkrétním případě nebyl příslušným. Rozhodnutí bylo vydáno podle zákona č. 186/1992 Sb., nejednalo se o rozhodnutí, jež by podle zákona nebylo možné vydat, ani nepožadovalo plnění, které je trestné nebo fakticky nemožné. Rozhodnutí mělo obvyklou formu a byla dána jednoznačná vůle služebního funkcionáře takto rozhodnout, protože stěžovatelka s jeho vědomím vykonávala funkci po dobu celého roku 2002. Stěžovatelka podotkla, že rozhodnutí o ustanovení do funkce náměstkyně je nezákonné, nikoliv nicotné. S ohledem na charakter služebního poměru a ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu stěžovatelka namítala, že subsidiární použití správního řádu není na místě a způsobilo by řadu neřešitelných problémů; poukázala na četnost rozhodnutí vydávaných vůči každému příslušníkovi v průběhu roku a podjatost danou vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Dále ve vztahu k § 1 odst. 2 správního řádu konstatovala, že zákon o služebním poměru uceleně upravuje postup při přezkoumání rozhodnutí ve věcech služebního poměru a nicotnost není v právní úpravě zakotvena záměrně. Stěžovatelka dále zdůraznila, že rozhodnutí o skončení pověření výkonem funkce bylo zrušeno nikoliv z důvodu nicotnosti, ale nezákonnosti podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. Poukázala na účelovost použití institutu nicotnosti a obcházení zákona služebním funkcionářem. Zpochybnila rovněž názor soudu o možnosti deklarovat nicotnost v odůvodnění rozhodnutí. Připomněla, že rozhodnutí žalovaného č. 33/2006 bylo vydáno v přezkumném řízení z jejího podnětu, který nesměřoval proti rozhodnutí o ustanovení do funkce. Přezkumné řízení se tohoto rozhodnutí vůbec netýkalo, jeho nicotnost tak měla být prohlášena v samostatném řízení, a teprve poté mělo být přezkoumáno rozhodnutí žalovaného č. 33/2006. Stěžovatelka na okraj poznamenala, že rozhodnutí žalovaného č. 242/2006 oživilo 6 původně zrušených rozhodnutí, z nichž většina byla

vydána se zpětnou účinností. Předmětné rozhodnutí žalovaného podle stěžovatelky porušuje zásadu ne bis in idem, když opakovaně přezkoumává již přezkoumané rozhodnutí. Stěžovatelka dále namítala, že kdyby soud postupoval podle § 94 odst. 2 správního řádu, musel by rozhodnutí žalovaného zrušit, protože v přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti a jejím doplnění. Stěžovatelka se dovolávala kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

Kasační stížnost je důvodná.

Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci je rozhodnutí žalovaného (ministra vnitra) vydané v přezkumném řízení vedeném podle § 193 zákona č. 361/2003 Sb., ovšem zahájeném a do 31. 12. 2006 vedeném v režimu ustanovení § 136 zákona č. 186/1992 Sb. (srov. § 227 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.).

Podle § 136 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., *zjistí-li se dodatečně, že pravomocné rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, může je zrušit ministr. Ministr může rozhodnout ve věci samé.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *pravomocné rozhodnutí lze zrušit do tří let od nabytí právní moci.*

Citované ustanovení upravuje podmínky, při jejichž splnění je ministr vnitra oprávněn zrušit pravomocné rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Z hlediska charakteru tohoto oprávnění se jedná o typický dozorčí prostředek, který je v daném případě svěřen nejvyššímu služebnímu funkcionáři (srov. ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. a § 2 odst. 1 a 5 zákona č. 238/2000 Sb.). Řízení se zahajuje z moci úřední a není v dispozici účastníků, kteří mohou dávat toliko podněty k zahájení řízení. Tento institut svou povahou představuje speciální případ tzv. přezkumného řízení, jehož podrobnou úpravu obsahuje správní řád. Ostatně řízení vedené podle § 136 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb. s novým zákonem o služebním poměru č. 361/2003 Sb. přešlo v přezkumné řízení podle § 193 tohoto zákona, což dokládá, že i původní úprava v zákoně č. 186/1992 Sb. musí být určitou formou řízení přezkumného.

K námitkám stěžovatelky ohledně použití správního řádu v řízeních ve věcech služebního poměru Nejvyšší správní soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, která subsidiární užití správního řádu připouští. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 - 62, připomněl, že „ *... správní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydat správní akt schopný založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti osob, nebo je autoritativně stvrdit. Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Za správní řízení je tedy třeba považovat jak řízení podle správního řádu, tak i řízení podle zvláštních zákonů. V tomto směru je totiž zcela nerozhodné, zda příslušný postup správního orgánu je upraven obecným předpisem (správním řádem) nebo zvláštním (speciálním) předpisem. ... V této souvislosti je zároveň nezbytné připomenout, že mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah subsidiarity, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije jen tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak podpůrně (subsidiárně) použije mimo jiné také v případě, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. Je-li přitom ve zvláštním předpise obsažena příslušná právní úprava, avšak některý procesní institut v něm není náležitě upraven, použije se správní řád podpůrně (subsidiárně) v rozsahu neupraveného institutu. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na podpůrné použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, avšak na druhé straně neobsahuje ani ustanovení vylučující použití správního řádu. Podle § 170 tohoto zákona v řízení ve věcech služebního poměru „rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků", přičemž služební funkcionář v něm vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje v části XII. poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. Nelze zde proto vyloučit podpůrné použití správního řádu na základě ustanovení § 1 odst. 2, které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup.* "

Popsané úvahy se vztahují k novému zákonu o služebním poměru, tj. k zákonu č. 361/2003 Sb., nicméně ani předchozí zákon č. 186/1992 Sb. užití správního řádu výslovně nevylučoval a úpravu řízení ve věcech služebního poměru, obsaženou v tomto předpisu, zdaleka nelze považovat za komplexní. V souladu s § 1 odst. 2 správního řádu, podle kterého se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní

zákon jiný postup, proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že subsidiární aplikace správního řádu je na místě také v případě řízení podle zákona č. 186/1992 Sb.

Na uvedeném závěru nic nemění ani stěžovatelkou zmiňované ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu, podle kterého se tento zákon nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud totiž ve svém rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, uvedl, že *„[b]ylo konstantně judikováno, že věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upraveného výše cit. zákonem nejsou věcmi pracovními, ani je nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. ... Nejvyšší správní soud nemá důvodu při vlastním posuzování projednávané věci odchýlit se zásadním způsobem od výše uvedených charakteristik ...“* Výluka stanovená v § 1 odst. 3 správního řádu se proto řízení ve věcech služebního poměru nikterak nedotýká.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že v řízeních ve věcech služebního poměru vedených podle zákona č. 186/1992 Sb. nebo podle zákona č. 361/2003 Sb. se subsidiárně použije správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.).

Úprava přezkumného řízení, obsažená v citovaném ustanovení § 136 zákona č. 186/1992 Sb. je velmi kusá, proto je nezbytné současně aplikovat také ustanovení § 94 až 99 správního řádu. Pro projednávanou věc je klíčová zejména otázka přípustnosti přezkumného řízení.

Podle § 94 odst. 2 správního řádu *přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práv v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.*

Podle § 97 správního řádu pod nadpisem Rozhodnutí v přezkumném řízení:

(1) Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

(2) Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.

(3) Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Z citovaných ustanovení jednoznačně vyplývá, že je vyloučeno v přezkumném řízení přezkoumávat rozhodnutí, která byla vydána v přezkumném řízení. Toto pravidlo odpovídá smyslu a účelu přezkumného řízení jakožto dozorčího prostředku, kterým

nadřízený správní orgán ze své vrchnostenské pozice zkoumá toliko zákonnost rozhodnutí vydaného orgánem jemu podřízeným.

Pro přezkumné řízení platí, že správní orgány v něm z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a to nejen v rovině hmotného práva, ale i v rovině práva procesního (srov. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 279).

Rozhodnutí, které je aktem orgánu dozorujícího soulad rozhodnutí nižších správních orgánů s příslušnými právními předpisy, již samo ze své podstaty nemůže být v režimu správního řízení podrobeno dalšímu přezkumu z hlediska jeho zákonnosti, neboť takovým postupem by se zpochybnila autorita a kompetentnost dozorujícího orgánu. To by současně znamenalo podstatný zásah do právní jistoty účastníků řízení, kteří očekávají, že výsledkem přezkumného řízení bude rozhodnutí, které v rovině správního řízení s definitivní platností uzavře, zda přezkoumávané pravomocné rozhodnutí odpovídá právním předpisům, či nikoliv.

Specifikum přezkumného řízení spočívá v tom, že jeho předmětem jsou pravomocná rozhodnutí, která již založila určité právní vztahy. Zájem na stabilitě existujících právních vztahů a Ústavním soudem opakovaně zdůrazňovaný princip právní jistoty vyplývající z konceptu materiálně chápaného právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) proto v určitých případech mohou převážit nad potenciálním rozporem takových pravomocných rozhodnutí s právními předpisy. Důraz na právní jistotu a stabilitu právních vztahů založených pravomocným rozhodnutím se projevuje zejména stanovením lhůt, ve kterých lze přezkumné řízení zahájit, případně rozhodnout o zrušení pravomocného rozhodnutí (blíže viz Vedral, J. *Správní řád komentář*. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, str. 836 a násl.).

Požadavek právní jistoty nachází svůj odraz také v již zmíněném pravidlu, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení není možno revokovat tím, že by se podrobilo přezkumnému řízení. Takový postup by totiž nepřímo umožňoval překročení zákonem stanovených lhůt. Předmětem přezkumu v dalším přezkumném řízení by sice oficiálně bylo rozhodnutí vydané v předchozím přezkumném řízení, nicméně je zřejmé, že další přezkumné řízení by mohlo mít zásadní dopad na vztahy založené původním pravomocným rozhodnutím, které bylo objektem dozorové činnosti na počátku. Tento dopad by při opakování přezkumných řízení mohl nastat až po několika letech (což se ostatně stalo v projednávané věci, kdy je právní mocí rozhodnutí vydaného v roce 2008 obnovena platnost rozhodnutí týkajících se platu stěžovatelky, z nichž některá nabyla právní moci v roce 2003, tedy před pěti lety). Popsané překročení časových limitů pro zásah správního orgánu do vztahů založených pravomocným rozhodnutím je z hlediska právní jistoty dotčených osob zcela nepřípustné.

Tyto závěry platí jak pro řízení upravené v § 94 a násl. správního řádu, tak pro přezkumná řízení podle zákona č. 186/1992 Sb. a zákona č. 361/2003 Sb., u kterých se správní řád použije subsidiárně. Jakkoliv je úprava přezkumného řízení v zákoně č. 361/2003 Sb. podrobnější než v předchozím zákoně o služebním poměru, rozhodně není

natolik komplexní, aby vyloučila užití správního řádu. Ostatně pravidlo, že v přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, představuje určitou zásadu sui generis, kterou je nutné vztáhnout ke všem řízením tohoto typu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí vydané v řízení podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. nelze přezkoumávat v řízení podle téhož ustanovení, ani v přezkumném řízení podle § 193 zákona č. 361/2003 Sb.

V projednávané věci bylo předmětem přezkumného řízení, které vyústilo v rozhodnutí napadené žalobou, rozhodnutí ministra vnitra č. 33/2006 ze dne 15. 5. 2006 vydané v řízení podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že řízení ukončené vydáním rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2006, č. 242/2006, a rozhodnutí o rozkladu ze dne 22. 4. 2008, č. 188/2008, vůbec nemělo být zahájeno, neboť přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra vydaného podle § 136 zákona č. 186/1992 Sb. v přezkumném řízení není přípustné.

Za dané procesní situace bylo povinností Městského soudu v Praze, aby na základě důvodné žalobní námitky, že napadené rozhodnutí žalovaného nemá žádnou oporu v zákoně a úřad ministra vnitra není oprávněn rušit svá pravomocná rozhodnutí, žalobě vyhověl a s ohledem na výše uvedené skutečnosti napadené rozhodnutí žalovaného o rozkladu zrušil, a to včetně prvostupňového rozhodnutí, které trpí stejnou zásadní vadou. Městský soud v Praze však právní otázku přípustnosti přezkumného řízení v tomto případě posoudil nesprávně, když vyslovil, že napadené rozhodnutí mohlo být vydáno, protože nejde o tutéž věc, ale o jiný podnět a nové posouzení. Nejvyšší správní soud proto shledal, že napadený rozsudek je nezákonný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud jde o důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud konstatuje, že v projednávané věci je zcela klíčové, že napadená správní rozhodnutí vůbec neměla být vydána, neboť přezkumné řízení bylo nepřípustné. V tomto směru jsou případné další vady správního řízení irelevantní. Nejvyšší správní soud nezjistil ani vytýkanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Řízení před správními soudy je ovládáno přísnou dispoziční zásadou, která soudu umožňuje přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu pouze z těch hledisek, jež byla uplatněna v žalobě. Této povinnosti Městský soud v Praze dostál, neboť se v odůvodnění napadeného rozsudku vyslovil ke všem žalobním bodům, uplatněným stěžovatelkou. Nejvyšší správní soud nepopírá, že odůvodnění napadeného rozsudku mohlo být obsáhlejší či konkrétněji zaměřené, nicméně nelze přehlédnout, že také stěžovatelka formulovala žalobní body spíše v obecné rovině a soustředila se zejména na to, proč není možné nicotnost vyslovit. Tím předurčila meze soudního přezkumu rozhodnutí napadeného žalobou.

V zájmu právní jistoty stěžovatelky Nejvyšší správní soud dále nad rámec potřebného odůvodnění zkoumal, zda lze rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 a ze dne 20. 1. 2003 považovat za nicotná, či nikoliv.

Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *nicotné je 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.*

Na podobných východiscích stavěla právní teorie své úvahy o nicotnosti také v období před účinností správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), tj. do 31. 12. 2005 (srov. např. Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, str. 77 a násl.).

S názorem žalovaného a Městského soudu v Praze, že rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 a ze dne 20. 1. 2003 vykazují natolik zásadní vady, že je lze označit za nicotná, se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Především má za to, že nebyl dán absolutní nedostatek věcné příslušnosti, neboť krajský ředitel, který předmětná rozhodnutí vydal, je služebním funkcionářem oprávněným rozhodovat ve věcech služebního poměru a stěžovatelku těmito rozhodnutími ustanovil do funkce své náměstkyně, resp. jí ukončil pověření výkonem této funkce. Skutečnost, že v tomto konkrétním případě k rozhodnutí příslušný nebyl, neboť ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 238/2000 Sb. svěřuje oprávnění jmenovat a odvolávat náměstky krajského ředitele generálnímu řediteli, nepředstavuje absolutní nedostatek věcné příslušnosti, ale pouze nedostatek příslušnosti funkční, jež nicotnost nezakládá.

Nejvyšší správní soud je rovněž přesvědčen o tom, že rozhodnutí ze dne 16. 1. 2002 není právně ani fakticky neuskutečnitelné. Opomenutí rozhodujícího orgánu spočívající v tom, že stěžovatelku neodvolal z původní funkce, nezpochybňuje jeho vůli ustanovit ji do funkce nové, a změnit tím její služební zařazení. Ani v tomto není možné spatřovat důvod pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí.

Obě rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 a ze dne 20. 1. 2003 sice vykazují řadu vad, která je činí nezákonnými, nicméně ani toto množství vad nemůže být důvodem nicotnosti předmětných rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 a ze dne 20. 1. 2003 nejsou nicotná. Naposledy uvedené rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 5. 2006, č. 33/2006, ale pravomocné rozhodnutí krajského ředitele ze dne 16. 1. 2002 o ustanovení stěžovatelky do funkce náměstkyně krajského ředitele pro ekonomický úsek nikdy zrušeno nebylo a nadále zůstává v platnosti.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2011, č. j. 11 Ca 230/2008 - 43, zrušil.

Stěžovatelka v kasační stížnosti navrhovala zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Tento návrh odpovídal pravomoci Nejvyššího správního soudu v době podání kasační stížnosti (srov. §

110 odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011). Dne 1. 1. 2012 však nabyla účinnosti novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb. Podle § 110 odst. 1 prvé věty před středníkem s. ř. s., ve znění účinném od dne 1. 1. 2012, *dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2*. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, 76, a 78 se použijí přiměřeně.*

Pravomoc Nejvyššího správního soudu zrušit rovněž rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh účastníka řízení; je na úvaze Nejvyššího správního soudu, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, nebo zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu. V důvodově zprávě (body 62 a 63) k zákonu č. 303/2011 Sb. je k tomu uvedeno: „*Navrhovaná úprava ... reaguje zejména na ty situace, kdy je kupříkladu již v době rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jasné, že krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu bude muset zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud však dle platné právní úpravy musí věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, které se však fakticky omezí pouze na potvrzení závěrů Nejvyššího správního soudu. Takové řešení zbytečně prodlužuje řízení a zvyšuje jeho náklady. Tato změna tak výrazně prohlubuje uplatňování zásady rychlosti řízení a procesní ekonomie a je v souladu s celkovou změnou koncepce řízení o kasační stížnosti, která posiluje roli Nejvyššího správního soudu, který jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech.*“

V projednávané věci mělo být rozhodnutí správního orgánu, jak je výše uvedeno, Městským soudem v Praze zrušeno, neboť přezkumné řízení bylo v daném případě nepřípustné. Z povahy věci, tj. naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zde nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení nebo vypořádání dalších žalobních námitek, které by bylo lze Městskému soudu v Praze uložit a jehož výsledkem by mohl být jiný právní závěr. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud zrušil toliko rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, Městský soud v Praze by v novém rozhodnutí - vázán závazným právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu - pouze zopakoval argumentaci Nejvyššího správního soudu a ze stejných důvodů zrušil rozhodnutí žalovaného. Takový postup by neodpovídal zásadě rychlosti řízení a byl by procesně nehospodárný.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud společně se zrušením napadeného rozsudku věc nevrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. 4. 2008, č. 188/2008. Se zřetelem k tomu, že rovněž prvostupňové rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 12. 2006, č. 242/2006, bylo vydáno v přezkumném řízení, které nebylo přípustné, Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) téhož zákona zrušil i toto rozhodnutí.

Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán právním názorem o nepřípustnosti přezkumného řízení, vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaný proto usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení zastaví vycházeje z toho, že důvod řízení odpadl.

Podle § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s., *rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.*

O náhradě nákladů řízení před Městským soudem v Praze a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

Náhrada nákladů řízení je tvořena zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 2000 Kč a za kasační stížnost ve výši 3000 Kč, celkem tedy 5000 Kč. Stěžovatelka byla v řízení před Městským soudem v Praze a v řízení o kasační stížnosti zastoupena JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem, na základě plné moci ze dne 9. 6. 2008 a 9. 8. 2011, proto náklady stěžovatelky tvoří rovněž odměna zástupce v celkové částce 7200 Kč [odměna za tři úkony právní služby po 2100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v písemném podání soudu ve věci samé (žaloba, doplnění kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a režijní ve výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 7200 Kč]. Blanketní kasační stížnost Nejvyšší správní soud za úkon právní služby ve smyslu advokátního tarifu nepovažoval. Celkovou částku náhrady nákladů řízení ve výši 12 200 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 30. dubna 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu