



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **S. V.**, zast. JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou, se sídlem v Plzni, Sedláčkova 28, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem v Plzni, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2004, č. j. 30 Ca 33/2003 – 29,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2004, č. j. 30 Ca 33/2003 – 29 **se z r u š u j e**; současně se rozhoduje tak, že žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2003, č. j. ŽP/194/03 **se o d m í t á**.
- II. Na nákladech řízení před Krajským soudem v Plzni **je** žalobce **p o v i n e n** nahradit žalovanému částku 4150 Kč do 15-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku na účet vedený u R a. s., č. ú. X.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 14. 1. 2003, č. j. ŽP/194/03, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 11. 2002, č. j. ŽP/7477/02-Ku, jímž správní orgán I. stupně rozhodl podle § 79 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění, a podle § 8 odst. 1 a § 10 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, v řízení o pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, tak, že osobní automobily VW Golf, rok výroby 1988, č. karoserie WVWZZZ1GZKW221173 a VW Golf, rok výroby 1989, č. karoserie WVWZZZ1GZKW476912, se považují za odpad ve smyslu ustanovení § 3 zákona o odpadech.

Včas podanou žalobou se žalobce S. V. domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci tomuto orgánu k novému jednání a rozhodnutí. Vyslovil přesvědčení, že rozhodnutím žalovaného byl poškozen na svých právech, neboť předmětné automobily nejsou odpadem, ale jsou schopny uvedení do provozu formou přestavby, jak na to pamatuje ustanovení § 74 a násl. zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, v platném znění. Upozornil, že Magistrát města Plzně, odbor životního prostředí, vycházel z oznámení Celního úřadu Plzeň II., resp. z jeho žádosti, ze dne 22. 5. 2002, přičemž celní úřad pravděpodobně vycházel z předpokladu, že již došlo ke zpřísnění podmínek dovozu ojetých automobilů do České republiky. O tomto zpřísnění předpisů se uvažovalo již od počátku roku 2002, ale zůstalo prakticky na libovůli jednotlivých celních úřadů, která ojetá vozidla do provozu propustí a to bez ohledu na stáří vozidla, resp. možnost jejich přestavby. Ministerstvo životního prostředí vypracovalo metodický pokyn pro sjednocení postupu při posuzování autovraků či poškozených vozidel dovážených do republiky, avšak ten nebyl ministrem do doby podání žaloby podepsán a tak opět zůstalo na rozhodování celních úřadů, která vozidla do provozu propustí a která bude případně považovat za odpad. Předmětná vozidla byla schopna přestavby a pokud bylo rozhodnuto jinak, neodpovídá rozhodnutí zavedené praxi a pravidlům používaným příslušnými celními úřady ve srovnatelných případech. Hranice stáří dovážených automobilů, tj. osm let od uvedení do provozu, není totiž dostatečným kritériem a běžně se dosud automobily starší osmi let do republiky dováží. Podle žalobce bylo na daný případ chybně a bezdůvodně použito ustanovení zákona o odpadech.

Magistrát města Plzně ve svém písemném vyjádření ze dne 5. 6. 2003 navrhoval zamítnutí žaloby s poukazem na ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech, podle něhož je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl zbavit (nebo povinnost) a přísluší do některé ze skupin odpadů. Též poukázal na § 3 odst. 3 téhož zákona, podle něhož, pokud vlastník movité věci v řízení podle § 78 odst. 2 písm. h) [předtím § 79 odst. 1 písm. a)] uvedeného zákona neprokáže u věci, jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo, opak, předpokládá se úmysl vlastníka věci se zbavit. Žalobce ve správním řízení opak neprokázal, a proto byly předmětné automobily prohlášeny za odpad. Nesplňovaly totiž podmínky pro schválení technické způsobilosti podle zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, neboť od první registrace každého z dovážených vozidel uběhlo více než osm let a z kopií technických průkazů vyplynulo, že předmětným vozidlům nebyla udělena osvědčení o homologaci typu ES. Účelové určení automobilů tudíž zaniklo. Žalovaný dále uvedl, že při žalobcem tvrzené přestavbě bude provedena změna nebo úprava podstatných částí mechanismu nebo konstrukce, což předpokládá použití materiálů či náhradních dílů z jiného automobilu. Jestliže se pro tento účel doveze či opatří jiný celý automobil, jak to je v tomto případě, je patrné, že pro přestavbu na území ČR provozovaného vozidla nelze využít celý dovezený automobil. Musí zůstat části automobilu, které dále nepůjdou využít a stanou se nepochybně odpadem. Proto je třeba považovat oba automobily za odpad. Žalovaný současně zdůraznil, že celé správní řízení bylo vedeno pro potřeby řízení celního a bylo zde rozhodováno jen o předběžné otázce a soud by měl tudíž zvážit použití ustanovení § 70 soudního řádu správního.

Napadeným rozsudkem Krajský soud v Plzni vyslovil, že rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 14. 1. 2003, č. j. ŽP/194/03 a rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 11. 2002, č. j. ŽP/7477/02-Ku, jsou nicotná. Věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně mu uložil, že je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 4150 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Julie Šindelářové. Rozhodl takto podle ustanovení § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního

řádu správního (dále jen s. ř. s.), když nabyl přesvědčení, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Připomněl, že okruh vad, jež způsobují nicotnost rozhodnutí (nutnost na rozhodnutí hledět tak, jako by vůbec nebylo vydáno), není zakotven v platném českém právu a vymezuje se tudíž výkladem. Právní praxe a teorie se přitom shodují v tom, že jedním z důvodů nulity správního aktu je tzv. absolutní omyl v osobě adresáta, spočívající v tom, že správní akt je adresován něčemu, co není osobou v právním slova smyslu a není způsobilé mít práva a povinnosti. Krajský soud shledal, že napadené rozhodnutí je nicotné právě z důvodu této vady. Uvedl v této souvislosti, že rozhodování v pochybnostech, zda se určitá movitá věc považuje za odpad, je zahajováno na návrh vlastníka této movité věci nebo na návrh správního úřadu, který provádí řízení, v němž se tato otázka vyskytla [§ 79 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2002]. Na toto řízení se vztahuje správní řád (§ 82 zákona č. 185/2001 Sb.). V dané věci bylo řízení zahájeno na základě žádosti Celního úřadu Plzeň II. a vzdor poněkud zavádějící formulaci „Návrh správního úřadu“ byla žádost Celního úřadu Plzeň II. pouhou iniciativou, po níž následovalo zahájení řízení z vlastního podnětu správního orgánu – Magistrátu města Plzně podle § 18 zákona č. 71/1967 Sb. (správního řádu). Magistrát města Plzně oznámil žalobci zahájení řízení a umožnil mu vyjádřit se k věci. Okruh účastníků řízení vyplývá přitom z ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu. Účastníkem řízení byl pouze žalobce, jehož vlastnické právo k posuzované movité věci mohlo být vydaným rozhodnutím dotčeno. Podle Krajského soudu v Plzni tudíž správní orgán I. stupně správně jednal pouze se žalobcem jako účastníkem řízení. Pochybení se však dopustil teprve při vydání rozhodnutí, v němž za jeho adresáta označil Celní úřad Plzeň II. Přestože rozhodnutí doručil i žalobci, nebyla tím zhojena vada správního aktu v označení účastníka řízení. Celní úřad Plzeň II. není osobou v právním slova smyslu a nemá způsobilost k právům a povinnostem. Nemohl tudíž v řízení vystupovat jako účastník řízení a nemohl být ani vydaným správním aktem žádným způsobem dotčen na svých právech. Jediným adresátem správního aktu měl být tudíž žalobce. Vydání správního aktu správnímu úřadu namísto fyzické osobě představuje natolik závažnou vadu rozhodnutí, jež podle Krajského soudu způsobuje jeho nicotnost. Žalovaný správní orgán měl pak na podkladě odvolání žalobce zrušit rozhodnutí Magistrátu města Plzně, jelikož na rozdíl od správního soudu není odvolací správní orgán zákonem zmocněn přímo k vyslovení nicotnosti rozhodnutí. Žalovaný však nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a takové rozhodnutí o odvolání je nutno považovat rovněž za nicotné, neboť neexistující správní akt nelze potvrdit.

K možnosti aplikace ustanovení § 70 s. ř. s. navržené žalovaným, Krajský soud v Plzni konstatoval, že u neexistujícího rozhodnutí nelze zkoumat ani jeho předběžnou povahu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.; soud je totiž povinen přihlížet k nicotnosti i bez návrhu, a proto je dána pravomoc správního soudu vyslovit nicotnost i takového rozhodnutí, jež by jinak bylo vyloučeno ze soudního přezkumu. Proto uvedený soud vyslovil nicotnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a současně analogicky podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Pokud jde o výrok o náhradě nákladů řízení, vysvětlil, že vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí je nutno považovat za plný úspěch žalobce, kterému byla přiznána náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 2000 Kč, dále pak odměna advokátce za dva úkony právní služby po 1000 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., k níž náleží částka 2 x 75 Kč za hotové výdaje advokátky.

Ve včas podané kasační stížnosti se žalovaný správní orgán (dále jen „stěžovatel“) dovolává důvodů kasační stížnosti, na něž pamatuje ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. pod písm.

a) a c). Má za to, že napadené rozhodnutí trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a zmatečností řízení. Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu I. instance je nicotné. Vytýká Krajskému soudu v Plzni, že závěr o nicotnosti dovedl na základě jediné skutečnosti, a to že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pod hlavičkou orgánu, který rozhodnutí vydal, uvedeno označení a adresa Celního úřadu v Plzni, který dané rozhodnutí pro své potřeby obdržel a který byl iniciátorem celého řízení, neboť mu v jeho vlastním prováděném správním řízení (o propuštění zboží do celního oběhu) vyvstala pochybnost o tom, zda dovážené zboží je či není odpadem. Protože sám není orgánem příslušným k rozhodování v pochybnostech, zda věc je či není odpadem, podal návrh na vyřešení této předběžné otázky tehdy příslušnému správnímu orgánu Magistrátu města Plzně. Uvedený orgán nejprve pochybil tím, že 19. 6. 2002 vydal rozhodnutí, aniž by zahájil řízení a jednal s účastníkem řízení. Poté, co si nesprávný postup uvědomil, zahájil řádně správní řízení podle § 18 správního řádu a vyznamenal o tom S. V., který byl uvedeným správním orgánem považován za jediného účastníka řízení. Vydal pak dne 21. 11. 2002 rozhodnutí, které má veškeré náležitosti požadované § 47 správního řádu, přičemž spornou otázkou je jen uvedení účastníků řízení. Stěžovatel v této souvislosti připomíná, že správní řád nemá výslovné ustanovení o tom, kde má být v rozhodnutí uveden účastník či účastníci řízení; zda to má být v záhlaví nebo na konci rozhodnutí. Nemá též ustanovení o tom, zda ke jménu a příjmení účastníka řízení má být přiložena doložka, že jde o účastníka řízení. Hovoří pouze, že v písemném vyhotovení se uvede jméno a příjmení účastníka řízení. V rozhodnutí správního orgánu I. instance je přitom uvedeno několik adresátů rozhodnutí bez bližšího označení, zda se jedná o účastníka řízení. Ze správního spisu i z obsahu rozhodnutí je však zřejmé, že jediný, kdo byl brán za účastníka řízení, je vlastník předmětných automobilů S. V. U jeho jména a příjmení je v písemném vyhotovení rozhodnutí dodáno, že obdrží rozhodnutí do vlastních rukou. Tato doložka je psána pouze u tohoto účastníka řízení a pouze jemu bylo takto doručováno. Je nepravdivé tvrzení krajského soudu, že bylo doručeno i Celnímu úřadu v Plzni do vlastních rukou. Tomu bylo doručeno pouze na tzv. dodejku a i z toho je zřejmé, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení. Jediná věc, která vyvolává pochyby, je uvedení adresy Celního úřadu v Plzni v záhlaví rozhodnutí namísto toho, aby byla společně s ostatními adresáty uvedena na konci tohoto rozhodnutí. Stěžovatel je toho názoru, že toto pochybení není sto vyvolat nicotnost správního aktu a že zde došlo z výše uvedených důvodů k nesprávnému posouzení právní otázky soudem.

Za druhý důvod podání kasační stížnosti označil stěžovatel skutečnost, že soudní řízení trpí zmatečností z důvodu, že nebyly splněny podmínky řízení. Poukazuje na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřijatelná v případě, že směřuje proti rozhodnutí, které je podle zvláštních zákonů nebo podle soudního řádu správního vyloučeno z přezkumu. Okruh věcí z přezkumu vyloučených je uveden v § 70 s. ř. s., kde pod písm. b) jde o rozhodnutí předběžné povahy. Stěžovatel vyslovuje názor, že rozhodování v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda věc je či není odpadem, je právě rozhodováním o předběžné otázce. Tímto rozhodnutím není totiž konečným způsobem zasazena sféra subjektivních práv či povinností fyzické nebo právnické osoby. Vyslovil to ostatně i Krajský soud v Plzni v jiném svém řízení vedeném proti stěžovateli pod sp. zn. 30 Ca 196/2002, v němž řízení o žalobě z důvodu, že šlo o rozhodnutí předběžné povahy, zastavil. Stěžovatel proto nesouhlasí se způsobem, jímž se v projednávané věci Krajský soud v Plzni vypořádal s jeho námitkou o předběžném charakteru rozhodnutí správního orgánu, tedy s jeho závěrem, že u nulitního rozhodnutí nelze zkoumat ani jeho předběžnou povahu, když soud je povinen přihlížet k nulitě bez návrhu a je nucen ji vyslovit i u takového rozhodnutí, které je jinak ze soudního přezkumu vyloučeno. Stěžovatel

se domnívá, že rozhodnutí nebylo nicotné, a proto soud měl zkoumat podmínky řízení podle § 68 a 70 s. ř. s. a po zjištění, že žaloba je nepřipustná, návrh na prvním místě podle § 46 s. ř. s. odmítnout. Stěžovatel je přesvědčen, že i kdyby předmětné rozhodnutí bylo rozhodnutím nicotným, je povinností soudu nejprve zjišťovat podmínky řízení. Poukázal v tomto směru na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze (SJS 252/1998 - 7A 52/94, SJS 846/2001 - 7 A 22/99 - 30), kde byl vysloven názor, že povinnost soudu zabývat se otázkou nulity správního rozhodnutí ex offio není prolomením dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Nulitní rozhodnutí je třeba výrokem soudu odstranit, ovšem jen za předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkoumání vůbec vyvolat. Stěžovatel zdůraznil, že již před zakotvením možnosti soudu zrušit nicotné rozhodnutí nad žalobní návrh podle § 76 odst. 2 s. ř. s. soudy výkladem k této možnosti dospěly a tak také činily. Nejprve tudíž zkoumaly podmínky řízení, což se zakotvením možnosti vyslovit nicotnost rozhodnutí nad žalobní návrh nezměnilo. Soud měl tedy nejprve zkoumat přípustnost žaloby a jediné v případě, že by byla shledána přípustnou, měl nad žalobní návrh rozhodnout o nicotnosti. V daném případě však měl pro nepřipustnost žaloby odmítnout. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni a žaloba byla odmítnuta. Navrhuje současně, aby stěžovateli byly uhrazeny náklady řízení, které zaplatil v souvislosti s řízením u Krajského soudu v Plzni, a to ve výši 4150 Kč.

Podle obsahu spisu se žalobce ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., jsa vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná potud, pokud stěžovatel namítal zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. Nutno dodat, že i kdyby stěžovatel tento důvod kasační stížnosti neuváděl, mohl by Nejvyšší správní soud překročit zásadu vázanosti důvody kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to právě proto, že řízení před soudem trpělo zmatečností spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že Magistrátu města Plzně, odboru životního prostředí (dále jen Magistrát) byla dne 22. 5. 2002 doručena žádost Celního úřadu Plzeň II. o vydání rozhodnutí ve věci odstranění pochybností, zda se výše již popsané dva osobní automobily tovární značky VW Golf, vyrobené v roce 1988 a v roce 1989 (prvně registrované v cizím státě dne 14. 11. 1988 a 22. 2. 1989), které byly dne 2. 5. 2002 navrženy deklarantem panem S. V., bytem P., O. 18, do volného oběhu, pokládají za odpad ve smyslu zákona o odpadech. Žádost celního úřadu byla doplněna fotografiemi a kopiemi dokladů obou dovážených vozidel. Magistrát vydal dne 19. 6. 2002 pod č. j. ŽP/3837/02-Ku rozhodnutí v pochybnostech, v němž uvedl, že se shora uvedené osobní automobily považují za odpad. Rozhodnutí doručil Celnímu úřadu Plzeň II. dne 21. 6. 2002, deklarantu S. V. však rozhodnutí nedoručil. Dne 22. 10. 2002 pod č. j. ŽP/7099/02-Ku zaslal Magistrát S. V. oznámení o zahájení řízení v pochybnostech s výzvou, že se k předmětu řízení může vyjádřit ve lhůtě 15-ti dnů. V písemném vyjádření deklarant uvedl, že osobní automobily dovezl za účelem uvedení do provozu s tím, že pokud nebude uvedení do provozu možné, budou vozidla předána nejmenované společnosti k likvidaci.

Dne 22. 11. 2002 pod č. j. ŽP/7477/02-Ku vydal Magistrát nové rozhodnutí v pochybnostech, v němž konstatoval, že se dovážené osobní automobily považují za odpad. Rozhodnutí bylo doručeno do vlastních rukou S. V. a ten v zákonem stanovené lhůtě podal

proti němu odvolání, v němž uvedl, že chtěl dovážené osobní automobily použít na přestavbu ve smyslu ustanovení § 73 a § 74 zákona č. 56/2001 Sb. v platném znění. Na oba uvedené automobily měl totiž zájemce, vlastníky nepojízdných automobilů stejné typové řady vozidla, přičemž po zrealizování přestavby by jejich původní poškozené automobily zlikvidovala firma, která má povolení k manipulaci s odpady. Dodal ještě, že dovezené automobily ze zahraničí byly plně pojízdné.

Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 14. 1. 2003, č. j. ŽP/194-03 odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí Magistrátu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal, stejně jako správní orgán I. stupně na zjištění, že předmětná vozidla nespĺňují podmínky pro schválení technické způsobilosti podle § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, neboť od první registrace každého z dovážených vozidel uběhlo více než osm let a z kopií technických průkazů vyplývá, že předmětným vozidlům nebyla udělena osvědčení o homologaci typu ES. Dále vycházel z ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech, v němž se uvádí, že úmysl zbavit se věci se předpokládá vždy, pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností neprokáže podle § 79 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech opak, tj. že věc není odpadem, a to za předpokladu, že původní účelové určení věci odpadlo nebo zaniklo. K tomu v projednávané věci došlo, neboť původní určení automobilů jako silničních motorových vozidel nesporně zaniklo a automobily se tedy staly odpadem, jejichž některé části lze dále využít. Nelze však využít vozidlo jako celek, protože poškozené nebo z jiných důvodů nevyužitelné části – odpady – bude nutno předat k odstranění do zařízení k tomu určenému. Dovážené osobní automobily podle přílohy č. 1 k zákonu o odpadech, kód Q2, spadají do kategorie výrobků, které neodpovídají požadované jakosti. Stěžovatel tudíž neshledal v rozhodnutí Magistrátu nedostatky odůvodňující zrušení nebo změnu tohoto rozhodnutí, a proto je potvrdil.

Z důvodů výše již popsaných Krajský soud v Plzni v napadeném rozsudku vyslovil bez návrhu nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně s tím, že toto rozhodnutí trpí natolik závažnou vadou, že je nutné na ně hledět jakoby vůbec nebylo vydáno. Tuto vadu spatřoval v tom, že uvedený správní orgán, ač správně v průběhu řízení jednal jako účastníkem se žalobcem S. V., označil za adresáta rozhodnutí nikoliv jeho, ale Celní úřad Plzeň II. Tato vada správního aktu nebyla pak zhojena ani tím, že správní orgán rozhodnutí žalobci řádně doručil. Celní úřad Plzeň II., který byl v záhlaví rozhodnutí označen jako adresát tohoto rozhodnutí, není osobou v právním slova smyslu a nemá způsobilost k právům a povinnostem. Nemohl tudíž vystupovat jako účastník řízení a nemohl být ani vydaným správním aktem žádným způsobem dotčen na svých právech. Vydání správního aktu správnímu úřadu namísto fyzické osobě představuje natolik závažnou vadu rozhodnutí, jež způsobuje jeho nicotnost. K možnosti aplikace ustanovení § 70 s. ř. s. navržené žalovaným soud pouze konstatoval, že u neexistujícího rozhodnutí nelze zkoumat ani jeho předběžnou povahu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Soud je totiž povinen přihlížet k nulitě i bez návrhu, a proto je dána pravomoc správního soudu vyslovit nicotnosti i takového rozhodnutí, jež by jinak bylo vyloučeno ze soudního přezkumu.

S naposledy vysloveným závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

S Krajským soudem v Plzni je třeba souhlasit v tom, že trpí-li rozhodnutí správního orgánu tak závažnou právní vadou, jež vyvolává jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost soud i bez návrhu. K nicotnosti správního aktu tudíž přihlíží soud z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda žaloba poukazovala na vady nicotnost způsobující, nebo

se domáhala zrušení aktu pro nezákonnost nebo věcnou vadnost (tak, jak tomu bylo v projednávané věci). Na druhé straně však nutno souhlasit se stěžovatelem, že možnost vyslovení nicotnosti právního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující, je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat. Jinými slovy řečeno, zjistí-li soud, že žaloba není přípustná pro některý z důvodů, s nimiž soudní řád správní nepřipustnost spojuje, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) jako nezpůsobilou soudní přezkum vůbec vyvolat. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tudíž zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud ex offio, aniž by musel nařizovat jednání (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Důvody nepřipustnosti žaloby stanoví soudní řád správní především v § 70, podle něhož jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejich vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popř. jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že rozhodování (rozhodnutí) v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda se určitá movitá věc považuje za odpad ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je úkonem správního orgánu předběžné povahy, proti němuž je žaloba nepřipustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. Za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy totiž obecně považují např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu, nebo tzv. pokladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu, a to bez ohledu na to, zda takové konečné rozhodnutí bude vydávat týž orgán, který vydal rozhodnutí předběžné povahy, či orgán jiný. O takové podkladové rozhodnutí se jedná i v projednávané věci, neboť jím není konečným způsobem zasažena sféra subjektivních práv či povinností fyzické či právnické osoby, ale je jím jen zákonem předepsaným způsobem vyřešena předběžná otázka, jejíž řešení je nezbytné pro další činnost celního úřadu. Teprve rozhodnutí tohoto správního orgánu má povahu konečnou a právo na soudní ochranu žalobce je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat toto konečné rozhodnutí správního orgánu. Ostatně nutno v této souvislosti uvést, že ústavnost výluky přezkumu rozhodnutí „předběžné povahy“ potvrdil i Ústavní soud v nálezu ÚS 153/99. Již podle předcházející právní úpravy [§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002], byla rozhodnutí „předběžné povahy“ ze soudního přezkumu vyloučena. Ústavní soud návrh na zrušení uvedeného ustanovení o. s. ř. zamítl s odůvodněním, že druhá věta čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má na zřeteli jiná základní práva a svobody, než základní právo na soudní ochranu, přičemž použitím uvedeného ustanovení občanského soudního řádu nejsou podstata a smysl základního práva podle čl. 36 Listiny dotčena, protože právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudu přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů majících konečnou povahu. Ostatně záruka přezkumu

rozhodnutí „předběžné povahy“ v rámci přezkoumání rozhodnutí tzv. konečného, je dána ustanovením § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne soud usnesením návrh, jenž je podle tohoto zákona nepřijatelný. Krajský soud v Plzni měl tudíž podle uvedeného zákonného ustanovení žalobu směřující proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 1. 2003, č. j. ŽP/194/03, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 11. 2002, č. j. ŽP/7477/02-Ku odmítnout pro nepřijatelnost, neboť směřovala proti rozhodnutí tzv. předběžné povahy. Pokud tak neučinil a vyslovil napadeným rozsudkem nicotnost obou rozhodnutí, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než podle § 110 odst. 2 s. ř. s. zrušit napadený rozsudek krajského soudu. Uvedené ustanovení umožňuje dále Nejvyššímu správnímu soudu rozhodnout za takovéto procesní situace současně se zrušením rozsudku krajského soudu též mj. o odmítnutí návrhu podle § 46 s. ř. s., jestliže byly důvody k takovému postupu dány již v řízení před krajským soudem. Je tím respektována zásada procesní ekonomie a rychlosti řízení, kdy procesní pochybení krajského soudu je odstraněno a současně napraveno přímo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Proto Nejvyšší správní soud sám rozhodl tak, že se žaloba odmítá.

Při zrušení rozsudku krajského soudu, kdy Nejvyšší správní soud současně rozhodne o odmítnutí žaloby, musí rozhodnout též o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Napadeným rozsudkem krajského soudu bylo žalovanému uloženo zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 4150 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku. Tyto náklady sestávaly ze žalobcem zaplaceného soudního poplatku 2000 Kč a odměny advokátce ve výši 2150 Kč za dva úkony právní služby a hotové výdaje advokátky podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu). Soud tak rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., tedy podle zásady úspěchu ve věci. Protože rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo ke zrušení napadeného rozsudku, přičemž z hlediska ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. je nutno za účastníka, který měl ve věci plný úspěch, pokládat žalovaného, musel Nejvyšší správní soud uložit žalobci, aby zaplatil (vrátil) žalovanému částku, kterou mu žalovaný byl povinen zaplatit podle zrušeného rozsudku krajského soudu.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází ze zjištění, že úspěšnému účastníkovi (stěžovateli) žádné náklady podle obsahu spisu v tomto stádiu řízení nevznikly [stěžovatel je podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, osvobozen od placení soudního poplatku] a žalobce byl v řízení neúspěšný. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. dubna 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu

