

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **Bc. P. B.**, zastoupeného Mgr. Petrem Smejkalem, advokátem se sídlem České Budějovice, Na Sadech 2033/21, proti žalované **B. i. s.**, o žalobě proti rozhodnutí ředitele B. i. s. ze dne 7. 2. 2005, č. j. 4-13/2004-BIS-1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2006, č. j. 10 Ca 60/2005 - 54,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II.** 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 :

Městský soud napadeným rozsudkem zrušil shora označené rozhodnutí ředitele B. i. s. (dále jen BIS), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS č. 461/00 č. j. 864/2000-BIS-6 ze dne 30. 11. 2000. Tímto rozkazem byl žalobce na základě negativního služebního hodnocení podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní a informační službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o BIS“), propuštěn ze služebního poměru příslušníka BIS.

Žalobce se svou žalobou domáhal zrušení jak v záhlaví označené rozhodnutí ředitele BIS coby odvolacího orgánu, tak jemu předcházejícího prvostupňové rozhodnutí (rozkaz ředitele BIS). Městský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí ředitele BIS coby odvolacího orgánu zrušil. Městský soud konstatoval, že ředitel BIS zamítl odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které vychází ze stejných závěrů, jež dříve správní soudy shledaly v rozporu se zákonem, aniž by jako odvolací orgán doplnil dokazování a opatřil si nové podklady pro své rozhodnutí.

Pro postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy pro to, aby zároveň zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, však městský soud neshledal důvody. Nepřisvědčil žalobci v tom, že jediným možným rozhodnutím v odvolacím řízení je zrušení prvostupňového rozhodnutí. Podle městského soudu odvolací orgán může zkoumat, zda výrok prvostupňového rozhodnutí obstojí z jiných důvodů, protože takový postup není v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení podle zákona o BIS. Odvolací orgán nemusí vycházet pouze ze skutkového stavu, jak byl zjištěn služebním orgánem prvního stupně, a zabývat se pouze těmi skutečnostmi, které služební orgán prvního stupně pokládal za relevantní, ale je oprávněn sám v nezbytném rozsahu doplnit dokazování a zhodnotit nově zjištěné skutečnosti, s nimiž před vydáním rozhodnutí účastníka seznámil. Pokud výrok

prvostupňového rozhodnutí po doplnění dokazování ob stojí, jsou dány podmínky pro potvrzení prvostupňového rozhodnutí.

Městský soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. přiznal žalobci polovinu jím požadovaných náhrad nákladů řízení, protože žalobce v plném rozsahu uspěl, pokud se v petitu žaloby domáhal zrušení rozhodnutí ředitele BIS o jeho odvolání. Žalobce však nebyl úspěšný se svými žalobními body, které žalobce uplatnil na podporu návrhu na zrušení rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně.

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil mu k dalšímu řízení. Městský soud sice v podstatě vyhověl jeho žalobě, když výše označené rozhodnutí ředitele BIS zrušil, nicméně mu nevyhověl v té části, v níž se žalobce domáhal také zrušení výše uvedeného rozkazu ředitele BIS. V tom žalobce spatřuje důvod podání kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stejně jako ve své žalobě namítl, že v odvolacím řízení nemůže být vydáno jiné rozhodnutí než zrušující, a že ze služebního poměru může být propuštěn pouze na základě nového služebního hodnocení a nového prvoinstančního rozhodnutí. Správní soudy obou stupňů konstatovaly, že původní rozhodnutí o odvolání je nezákonné, protože se opírá o zánik platnosti osvědčení konstatovaného žalovanou, která pro to nebyla nadána pravomocí. Vydané služební hodnocení je tak pro rozhodování o služebním poměru nicotným podkladem. Takové nedostatky správního řízení nelze napravit v odvolacím řízení. Podle současné právní úpravy již sice žalovaná může sama učinit zjištění o tom, že příslušník BIS přestal splňovat podmínky pro vydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi, nicméně služební hodnocení vydané ve formě správního rozhodnutí nelze legalizovat tím, že bude odvolacím orgánem již zákonným způsobem zjištěno, že žalobce nemá platné osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi. Taková zjištění nelze provést v rámci odvolacího řízení, neboť to předpokládá poměrně rozsáhlé dokazování, které v každém případě přesahuje činnost odvolacího orgánu. Pokud by odvolací orgán rozhodoval na základě takto zjištěných skutečností, byla by porušena zásada dvojinstančnosti řízení, vyjádřená v samotném zákoně o BIS, a žalobci by byla odňata možnost nechat rozhodnutí o propuštění přezkoumat odvolacím orgánem.

Pokud jde o výrok městského soudu ohledně náhrady poloviny nákladů řízení, žalobce „pouze na okraj“ uvedl, že je naprosto nepřezkoumatelný a neodůvodněný. Městský soud nespécifikoval, v čem spatřuje okolnosti zvláštního zřetele hodné dle § 60 odst. 7 s. ř. s., který městský soud aplikoval.

Žalovaná ve svém vyjádření namítl, že kasační stížnost žalobce směřuje pouze proti důvodům rozsudku městského soudu, a proto je podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná. S rozsudkem městského soudu se žalovaná ztotožňuje. Po jeho obdržení zahájil odvolací orgán řízení o odvolání žalobce, jehož výsledek nelze předvídat. Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, a v případě meritorního projednání zamítl.

Svým podáním ze dne 20. 3. 2007 pak žalovaná soudu sdělila, že o odvolání žalobce rozhodl ředitel BIS rozhodnutím ze dne 5. 3. 2007, č. j. 68-8/2006-BIS-1, a to tak, že jej zamítl a rozkaz o propuštění potvrdil.

Usnesením ze dne 14. 3. 2007, č. j. 1 As 60/2006 – 88, Nejvyšší správní soud zamítl návrh žalobce na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti, když z okolností uváděných žalobcem neshledal, že by mu v tomto případě mohla výkonem rozhodnutí vzniknout nenahraditelná újma (§ 73 odst. 2 s. ř. s.).

Ze správního spisu vyplynuly tyto relevantní skutečnosti:

Odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS zamítl ředitel BIS jako odvolací orgán již dříve, a to rozhodnutím ze dne 5. 2. 2001, č. j. 531-19/200-BIS-1. Toto rozhodnutí napadl žalobce u městského soudu, který rozsudkem ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 28 Ca 106/2001, jeho žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud však ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 30. 6. 2004, č. j. 5 As 25/2003 - 83, rozsudek městského soudu zrušil. Nejvyšší správní soud uznal kasační námitku žalobce ohledně chybějící pravomoci BIS vydat oznámení o zániku platnosti osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi na základě zákona č. 148/1998 Sb., ve znění platném před novelou č. 363/2000 Sb. Městský soud pak, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, rozsudkem ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Ca 139/2004 - 90, zrušil rozhodnutí ředitele BIS ze dne 5. 2. 2001 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V záhlaví označeným rozhodnutím pak ředitel BIS znovu zamítl odvolání žalobce proti rozkazu ředitele BIS o propuštění ze služebního poměru. Žalovaný v odůvodnění konstatoval, že služební hodnocení, které bylo podkladem pro napadený rozkaz, nebylo ve lhůtě tří let od nabytí právní moci předmětem obnovy řízení, ani nebylo přezkoumáno mimo odvolací řízení. Nelze jej tedy již zrušit či změnit, a to i kdyby bylo v rozporu s právními předpisy.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda je kasační stížnost žalobce přípustná. Jedinou námitkou žalobcovy kasační stížnosti totiž bylo, že městský soud nevyhověl jeho žalobě v té části, v níž požadoval zrušení prvostupňového rozhodnutí. Ve své argumentaci pak žalobce polemizoval se závěry, jimiž městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zdůvodnil, proč prvostupňové rozhodnutí nezrušil a jimiž zároveň předestřel žalované postup pro další řízení.

V minulosti zaujal Nejvyšší správní soud odlišné právní názory v otázce, zda kasační stížnost, obsahující coby jediný kasační důvod námitku, že krajský soud měl v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. k návrhu žalobce také dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je kasační stížností směřující toliko do důvodů rozhodnutí ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. a z tohoto důvodu kasační stížností nepřipustnou. Proto v nyní souzeném případě rozhodující senát Nejvyššího správního soudu předložil dle § 17 odst. 1 s. ř. s. předmětnou otázku k rozhodnutí rozšířenému senátu.

V usnesení ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, které nabylo právní moci dne 15. 11. 2007, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že *domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout. Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, je nepřipustná.*

Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce v kasační stížnosti napadá výrok rozsudku městského soudu o náhradě nákladů řízení. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. totiž rovněž stanoví, že nepřijatelná je také kasační stížnost směřující pouze proti výroku o nákladech řízení. Z hlediska svého smyslu a účelu však toto ustanovení nelze vykládat tak, že kasační stížnost se stává přijatelnou, pokud směřuje jak do důvodů rozhodnutí tak do výroku o náhradě nákladů řízení, bez toho, aby byl zároveň napaden výrok rozhodnutí, k němuž se vztahují důvody kasační stížností napadené (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48, dostupného na www.nssoud.cz).

S ohledem na závěry rozšířeného senátu tak Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřijatelnou odmítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 29. listopadu 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu