



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, bytem Čajkovského 2421/15, Praha 3, zastoupený Mgr. Janem Lukovským, advokátem, se sídlem Koněvova 2660/141, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2015, č. j. 8 A 93/2013 – 144,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce – advokátovi Mgr. Janu Lukovskému – **s e u r č u j e** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka ve výši 8.228 Kč, která mu bude zaplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. J. B. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2015, č. j. 8 A 93/2013 – 144, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 16. 3. 2015, č. j. 8 A 93/2013 – 144, odmítl žalobu Ing. J. B., kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012 OSD-ZN/14, jímž bylo k odvolání žalobce zrušeno usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, a řízení zastaveno.

Správní soud při svém rozhodování vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 – 95, jímž bylo zrušeno z důvodu nepřezkoumatelnosti

dřívější usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, o odmítnutí žaloby Ing. J. B. proti shora uvedenému rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud nejprve poukázal na to, že mu Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uložil, aby si nejprve vymezil, zda a jak se úkon správního orgánu ze dne 4. 4. 2013 projevil v jeho právní sféře, poté vyšel z judikatury správních soudů (především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 a z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86) a ve světle uvedených zjištění se posléze podrobně zabýval konkrétními námitkami obsaženými v žalobě.

Správní soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda lze žalobou napadené správní rozhodnutí přezkoumat ve správním soudnictví, resp. zda toto rozhodnutí naplňuje všechny znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (v případě záporné odpovědi by byla žaloba nepřijatelná), nebo zda je ze soudního přezkumu vyloučeno podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejprve konstatoval obsah ust. § 2, § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že úkon správního orgánu, který splňuje formální znaky rozhodnutí podle správního řádu, lze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze tehdy, když se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a ke konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Procesní povaha správního rozhodnutí, jímž bylo v posuzované věci řízení zastaveno, proto sama o sobě toto rozhodnutí nezařazuje mezi rozhodnutí vyloučená z přezkumné činnosti správních soudů ve smyslu ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Závěr, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. však vyplývá z jiných okolností této věci.

Žalovaný zrušil napadeným správním rozhodnutím ze dne 4. 4. 2013 rozhodnutí předsedy Městského soudu v Praze o podání žalobce ze dne 29. 10. 2012, kterým se žalobce domáhal vyškrtnutí MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců pro jeho domnělá pochybení při vypracování znaleckého posudku ve věci projednávané u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 251/2007. Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném od 1. 1. 2012, přitom spojuje zánik práva vykonávat znaleckou činnost buď s určitou právně významnou událostí, s rozhodnutím vydaným z úřední povinnosti nebo s žádostí o vyškrtnutí ze seznamu znalců. Výčet důvodů pro zánik tohoto práva je ale taxativní a institut žádosti na zánik tohoto práva je upraven výhradně v ust. § 20a písm. f) citovaného zákona. Vzhledem k tomu, že důvody zániku tohoto práva, jež vyvěrají z pochybení, nedostatku způsobilosti či objektivní překážky na straně znalce, jsou upraveny v ostatních ust. § 20a a § 20b zákona o znalcích a tlumočnících, že v ust. § 20a písm. f) citovaného zákona je užit obrat „právo vykonávat znaleckou činnost zaniká znalci na základě písemné žádosti o vyškrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků podané ministerstvu spravedlnosti nebo předsedovi krajského soudu...“(nikoliv tedy obrat „návrh“, ale obrat „žádost“), že není ani upřesněna osoba oprávněná k jejímu podání a stanovena kritéria pro její posouzení, nutno dospět k závěru, že touto žádostí třeba rozumět výhradně žádost znalce samotného, která neponechává ministerstvu spravedlnosti žádný prostor pro její odmítnutí.

pokračování

Předpisy správního práva navíc rozeznávají dvojí možný způsob zahájení správního řízení, a to zahájení řízení na základě žádosti nebo jiného návrhu (§ 44 správního řádu) a zahájení řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu). Zahájení správního řízení je s dojitím určitého podání správnímu orgánu spojeno jedině tehdy, když tento důsledek právní předpisy předvídají, typicky v těch případech, kdy se žadatel domáhá, aby mu správní orgán rozhodnutím založil nějaké právo. Ani zákon o znalcích a tlumočnících ani žádný jiný právní předpis však žalobci jako zástupci veřejnosti neumožňuje jeho podáním zahájit správní řízení o vyškrtnutí znalce ze seznamu znalců. Pokud tedy správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že podáním žalobce ze dne 29. 10. 2012 bylo zahájeno správní řízení o vyškrtnutí dotčeného znalce, byť toto podání vzápětí vyhodnotil jako zjevně právně nepřijatelné, neměl jeho názor oporu v zákoně a řízení bylo zahájeno nezákonně.

Postup správního orgánu, jenž odmítl vést správní řízení (zrušil rozhodnutí v něm vydané a řízení zastavil) o žalobcově podání, které podle zákona nemohlo mít za následek zahájení správního řízení, nelze již z povahy věci považovat za dotčení právní sféry žalobce. Zákon nedává žalobci žádnou možnost podáním zahájit řízení o vyškrtnutí znalce ze seznamu znalců a proto se nemohlo právní sféry žalobce nikterak dotknout zastavení nezákonně zahájeného řízení. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se tak nedotýkala žádných žalobcových práv ani právem chráněných zájmů a ve svém souhrnu se v jeho právní sféře nijak neprojevila; jediným „zájmem“ žalobce, jehož se tato rozhodnutí dotkla, bylo jeho přání, aby došlo k vyškrtnutí MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců. Ostatně ani žalobní tvrzení neobsahují žádné skutečnosti, které by svědčily pro závěr, že další výkon znalecké činnosti MUDr. V. Ř. se dotkne žalobcovy právní sféry. Je tomu tak proto, že žalobce ani v teoretické rovině nenačrtl žádnou souvislost mezi dalším výkonem znalecké činnosti tohoto znalce a svou právní sférou. Výkon znalecké činnosti MUDr. V. Ř. probouzí žalobcovu nelibost, neboť se domnívá, že tento znalec nevykonával v souladu se zákonem své povinnosti znalce ustanoveného v civilním řízení, v němž se žalobce mohl bránit proti jeho závěrům příslušnými procesními prostředky.

Pocit libosti či nelibosti s určitou skutečností, ale ani ničím nepodložené tvrzení žalobce, že se rozhodnutí dotýká jeho právní sféry (žalobce nic takového ve skutečnosti ani netvrdil), však nemůže samo o sobě ještě založit aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, mohl by se prakticky každý pasovat do role veřejného žalobce, který se může domáhat přezkoumání jakéhokoli rozhodnutí správního orgánu (podmínkou žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není účastenství v řízení). Legitimace podle tohoto ustanovení vyvěrá z objektivního vztahu žalobce k věci v hmotněprávní rovině. Proto ji také nemohlo založit ani procesní pochybení správního orgánu prvního stupně, jenž o podání, které shledal zjevně právně nepřijatelným, rozhodl ve správním řízení, ačkoli je měl vyřadit toliko neformálně. Ostatně žalobci není zákonem svěřena ochrana veřejného zájmu spočívající v dozoru nad znalci, jež by ho opravňovala k tomu, aby se domáhal ochrany svých procesních práv podle ust. § 65 odst. 2 s. ř. s.

Městský soud v Praze, řídě se závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, se zabýval povahou žalobou napadeného rozhodnutí a jeho možnými důsledky pro právní sféru žalobce a dospěl k závěru, že toto rozhodnutí zcela zjevně a jednoznačně nemohlo zasáhnout do žalobcovy právní sféry. Žalobou napadené rozhodnutí proto není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. a) s. ř. s.] Městský soud v Praze proto žalobu Ing. J. B. odmítl jako nepřijatelnou podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ust. § 68 písm. e) s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatel má především za to, že se městský soud při svém rozhodování neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, který tento soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 – 95. V důsledku toho pochybení se městský soud již podruhé nevypořádal s vytýkaným nesprávným posouzením právní otázky, s vadami řízení a nepřezkoumatelností správních rozhodnutí, což již bylo kritizováno v uvedeném kasačním rozsudku Nejvyššího správního soudu. Musí proto žádat, aby Nejvyšší správní soud zrušil nejen napadené usnesení městského soudu, ale i napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu a sám vyškrtl ze seznamu znalců MUDr. V. Ř. z důvodu hrubého porušení etických norem a právních povinností vyplývajících ze zákona o znalcích a tlumočnících.

Vzhledem k uvedeným pochybením předsedy městského soudu a nadřízeného Ministerstva spravedlnosti jakožto správních orgánů, kteří pochybení znalce MUDr. V. Ř. zcela ignorovali, mu nezbylo nic jiného než suplovat jejich úlohu a podat žalobu na vyškrtnutí tohoto znalce ze seznamu znalců místo nich. Přitom nešlo o žádnou maličkost. V důsledku násilného odebrání tkáně a zadržování na zubním křesle po dobu cca 2 hodin musel přestat pracovat a vznikly mu i vážné zdravotní komplikace. Pochybení znalce MUDr. V. Ř., který podával znalecký posudek v řízení u Obvodního soudu pro Prahu 2 vedeného pod sp. zn. 12 C 251/2007, u něhož se projednávala jeho žaloba proti žalovanému ASKLEPION - Lasercentrum Praha, s. r. o. o zaplacení částky 707.600 Kč z titulu náhrady škody, mělo pro něho fatální důsledky. Nejen, že se nedomohl zaslouženého odškodnění za ztížení společenského uplatnění a za bolestné, ale navíc musí platit žalovanému náklady řízení. Vznikla mu tak škoda v důsledku porušení právních povinností znalcem MUDr. Ř. Z tohoto důvodu musí žádat Nejvyšší správní soud, aby si vyžádal od Obvodního soudu pro Prahu 2 soudní spis sp. zn. 12 C 251/2007, ze kterého jsou patrné důkazy o nespravedlivém jednání soudce Mgr. Riedelbaucha z Obvodního soudu pro Prahu 2 a JUDr. Denemarkové z Městského soudu v Praze.

Ve světle uvedeného je tedy zcela zřejmé, že se výsledek věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 251/2007 podstatným způsobem dotýká jeho právní sféry. Určujícím argumentem pro nutnost přezkumu rozhodnutí žalovaného a usnesení městského soudu je pak ústavní povinnost poskytnout ochranu jeho právům vyplývajícím z čl. 36, čl. 37, čl. 38 Listiny základních práv a svobod a čl. 90 Ústavy. Městský soud se ale zcela nesprávně domnívá, že uvedené správní rozhodnutí je z přezkumné činnosti správních soudů vyloučeno. Je přitom udivující, že se městský soud při svém rozhodování nezabýval celou řadou důkazů, z nichž vyplývá množství a hloubka pochybení znalce MUDr. V. Ř.

Ze stížnosti ze dne 7. 10. 2012 vyplývá, že tento znalec vydával odborné sdělení pro soud z oboru, v němž nebyl znalcem, ale pouhým laikem. Soud se nevyrovnal s nepřezkoumatelným tvrzením znalce MUDr. Ř., že ho zub nebolel, ani s nepřezkoumatelným výkladem tohoto znalce při zjišťování zubního kazu. Soud nezaujal ani stanovisko k nesprávnému tvrzení tohoto znalce, proč je postup žalované společnosti lege artis, zda zákrok odpovídal velikosti kazu, i když znalec neviděl jeho zub před zákrokem a nemůže proto vědět, zda lékařský zákrok byl lege artis. Ze žádosti o vyškrtnutí znalce MUDr. V. Ř. ze dne 29. 10. 2012 je patrné, že se ho tento znalec snažil poškodit nepravdivým tvrzením, že ošetřující lékařka MUDr. B. S. nikdy neuvedla, že zub

pokračování

byl zdravý. Také s tímto tvrzením se soud nevyrovnal, ačkoliv dokumentace této lékařky byla stěžejním důkazem pro podání žaloby. Proto také k prokázání podvodného jednání znalce MUDr. Ř. navrhoval ustanovení profesního orgánu v oboru stomatologie. Ani s tímto návrhem se ale soud nevyrovnal. Z podání ze dne 21. 11. 2012, adresovaného ke sp. zn. Spr 2777/2012, vyplývá, že předseda soudu byl upozorněn na podvodné jednání znalce MUDr. Ř., neboť tomuto znalci před zákrokem neukazoval rtg. snímky. Městský soud rozhodující v této věci však k těmto důkazům nepřihlédl.

V odvolání proti usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, k Ministerstvu spravedlnosti, ze dne 15. 12. 2012, je upozorňováno na výše uvedená pochybení znalce MUDr. Ř., stejně jako v žalobě proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení ze dne 4. 4. 2013, v kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 - 46 a ve stížnosti na průtahy soudu a v návrhu na určení procesního úkonu podle ust. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ze dne 23. 2. 2015. Žádný z příslušných orgánů však na tyto výtky také nereagoval.

Stěžovatel má z výše uvedeného za to, že podával jasné a konkrétní důkazní návrhy o tom, že byl v důsledku extrémně nespravedlivého a podvodného znaleckého posudku vypracovaného znalcem MUDr. V. Ř. podstatným způsobem zkrácen na svých právech, což bylo ještě znásobeno postupem podjatého a nespravedlivého soudce Mgr. Riedelbaucha, který, mimo jiných procesních pochybení, odmítal řádný výslech uvedeného znalce a vypracování revizního znaleckého posudku. Tyto důkazy jsou žalobní legitimací podle ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. pro úspěšné a přípustné podání žaloby na zrušení rozhodnutí správního orgánu.

S poukazem na již uvedené proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadené usnesení městského soudu ze dne 16. 3. 2015, č. j. 8 A 93/2013 - 144, a současně i žalobou napadené usnesení Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14.

Stěžovatel prostřednictvím svého ustanoveného zástupce, advokáta Mgr. Jana Lukovského, doplnil shora uvedené důvody kasační stížnosti následujícím konstatováním a výtkami:

Správní řízení bylo usnesením předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, zastaveno, a Ministerstvo spravedlnosti následně k jeho odvolání rozhodnutím ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, zrušilo toto usnesení předsedy Městského soudu v Praze a řízení zastavilo. Ministerstvo spravedlnosti však mělo toto usnesení zrušit a věc vrátit k novému projednání tomuto správnímu orgánu (pokud řízení zastavilo podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, nepostupovalo správně).

Rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, bylo také rozhodnuto minimálně o procesních právech a povinnostech, protože je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu. Zároveň není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že nemohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry, když žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech. Navíc Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 - 95, uvedl, že „je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem“ (v tomto případě na řádném výkonu znalecké činnosti ve smyslu § 8 zákona o znalcích a tlumočnících). V tomto směru tedy rozhodnutí zasahuje i do jeho právní sféry minimálně zprostředkovaně. Nejedná se tedy o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení

před správním orgánem podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s. a proto neměla být jeho žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V tomto směru je nutno odkázat na kasační stížnost ze dne 6. 4. 2015 s tím, že se žádá o odvolání a vyškrtnutí znalce MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců podle § 20 písm. a) a b) zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadené usnesení městského soudu, tak i napadené rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti a věc vrátil tomuto ministerstvu k dalšímu řízení nebo zrušil napadené usnesení městského soudu i napadené rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti a rozhodl tak, že se znalec MUDr. V. Ř. podle ust. § 20 písm. a) a b) zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném do 31. 12. 2011, odvolává a vyškrtává ze seznamu znalců.

Žalované Ministerstvo spravedlnosti v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že souhlasí s důvody, pro které byla předmětná žaloba městským soudem odmítnuta. Předseda Městského soudu v Praze zahájil správní řízení, aniž by k tomu existoval reálný zákonný podklad a důvod. S usnesením předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012 naložilo jako s nezákonným rozhodnutím (věc se k němu dostala v rámci odvolacího správního řízení a nicotnost podle § 77 odst. 2 správního řádu může vyslovit pouze správní soud podle s. ř. s.). Proto toto usnesení zrušilo a řízení, které nemělo být zahájeno, zastavilo. Ministerstvo spravedlnosti proto navrholo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je posuzována zákonnost v pořadí druhého usnesení městského soudu, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve otázkou přípustnosti kasační stížnosti ve smyslu ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Judikatura dovodila, že citované ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci Nejvyšším správním soudem by se tím

pokračování

popřel. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Obdobně je třeba nahlížet na námítky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Námítky, které již byly předmětem přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu v řízení o předchozí kasační stížnosti, a námítky, které nebyly v předchozí kasační stížnosti uplatněny, ačkoliv uplatněny být mohly, je tedy nutno považovat za nepřipustné (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 2 As 67/2010 - 105, nebo ze dne 6. 8. 2012, č. j. 2 As 40/2012 - 36, dostupné na www.nssoud.cz).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil svým předchozím rozsudkem ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 – 95, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013, č. j. 8 A 93/2013 – 46, pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, nevyslovil v tomto kasatorním rozsudku závazný právní názor k věci samé. Z pohledu procesní situace proto nepřichází v úvahu odmítnutí nyní projednávané kasační stížnosti z důvodu uvedeného v ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., které by znamenalo nepřipustné odmítnutí věcného přezkumu soudního rozhodnutí z hlediska hmotného práva. Z tohoto důvodu a důvodů uvedených shora proto Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost věcně.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vychází z toho, že i v řízení o kasační stížnosti se řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ust. § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že soudní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního a toto tvrzení musí také odůvodnit. Činnost Nejvyššího správního soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného soudního rozhodnutí byl porušen zákon nebo jiný právní předpis, představuje vadu kasační stížnosti, která brání jejímu věcnému vyřízení. I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Toto zkrácení, tj. porušení nebo ohrožení subjektivních žalobcových práv, se mohlo udát buď přímo samotným rozhodnutím nebo tím, že správní orgán v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, porušil žalobcova procesní práva.

Ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ze systematického výkladu se bez jakýchkoliv pochybností podává závěr, že pojem rozhodnutí, užitý v tomto odstavci, má stejný význam, jako rozhodnutí podle odstavce prvního; závěr, že by odstavec druhý měl na mysli zcela jiné „rozhodnutí“ než odstavec první není odůvodnitelný jakýmkoliv korektně použitými interpretačními metodami. Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz č. 162/2004 Sb. NSS). Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody. Nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Toto zkrácení ale zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá především v tom, že podle prvního odstavce § 65 s. ř. s. může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého § 65 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).

Koncepce citovaného ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které správní soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhová, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo. Naproti tomu, jestliže žádosti nevyhová (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva právotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno.

Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (příčemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „*v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení*“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení). Toto rozhodnutí netvoří jeden celek s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a posuzuje se samostatně. Zamítnutím odvolání jako opožděného nebo nepřijatelného se toliko odvolateli odpírá právo na projednání jeho odvolání pro nesplnění procesních předpokladů. Přestože takové rozhodnutí, jak již bylo řečeno, odvolatelovo subjektivní hmotné právo nijak nezkracuje (na něm byl eventuálně zkrácen již samostatně stojícím rozhodnutím prvoinstančním), dovozuje novodobá judikatura Nejvyššího správního soudu jeho žalobní legitimaci z § 65 odst. 1 s. ř. s. Výslovně se to podává z publikovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, č. 287/2005 Sb. NSS: „*Rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; k podání žaloby je legitimován účastník, jehož odvolání (rozklad) správní orgán zamítl.*“

Obdobné otázky vyvolává i rozhodnutí o zastavení správního řízení. Zastaví-li správní orgán správní řízení např. z toho důvodu, že žadatel na výzvu neodstraní vady žádosti (nepředloží

pokračování

požadované podklady), nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem; osoba, ohledně jejíž žádosti bylo řízení zastaveno, není zkrácena na svých hmotných právech, nýbrž opět na právu na meritorní projednání věci. I přesto jsou správní soudy povinny se žalobou proti takovému rozhodnutí o zastavení řízení meritorně zabývat. Tento závěr bez jakýchkoliv pochybností vyplývá mj. z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kilián proti České republice (stížnost č. 48309/99, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 1/2005, s. 1). V dané věci rozhodl správní orgán o zastavení řízení pro neodstranění vad podání; odvolací správní orgán jeho rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Brně řízení usnesením ze dne 20. 8. 1997 zastavil podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí vydaná správními orgány obou stupňů jsou svou povahou procesní. Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo vydáno v souladu se zákonem. Evropský soud pro lidská práva naproti tomu dospěl k závěru, že popsáním postupem byl porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť stěžovateli nebyla poskytnuta dostatečná soudní ochrana, čímž byl zbaven práva na přístup k soudu. Ani rozhodnutí o zastavení správního řízení tedy ze soudního přezkumu vyloučit nelze, byť jde o rozhodnutí procesní povahy a jenom s obtížemi lze nalézt hmotné právo, na němž by mohl být žalobce zkrácen.

Nejvyšší správní soud nově uvedl v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, že ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Interpretace citovaného ustanovení je potom realizována tak, že *„žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce“*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění citovaného usnesení mj. uvedl i to, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“*. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. právě kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Obdobně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dostupném na www.nssoud.cz, též vyslovil právní názor, že: *„Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojit nemohlo“*. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku v části pod č. 41 k tomu konstatoval, že *„Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, zvažně“*

a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz)“.

Výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, dostupný na www.nssoud.cz, k uvedené problematice také, mimo jiné, uvedl, že „*Jak je navíc patrné z judikatury Nejvyššího správního soudu, žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závažně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Není pochyb o tom, že odmítání přístupu k funkci soudce se právní sféře žalobce podstatným způsobem dotýká.*

Určujícím argumentem pro nutnost přezkumu projednávané věci ve správním soudnictví je konečně také ústavní povinnost správních soudů poskytovat ochranu právům (čl. 36 odst. 2 Listiny, též čl. 90 Ústavy). Na ústavní úrovni má pro činnost správního soudnictví klíčový význam právě čl. 36 odst. 2 Listiny: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

Listina vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí: přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato pozitivní klauzule zakládá jakousi „presumpci přezkumu“, která soudům velí podrobit akty moci veřejné přezkumu potud, pokud není jejich přezkum výslovně vyloučen. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zuzňující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zřaboval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřijatelný. V tomto aspektu lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se rovněž o judikaturu Ústavního soudu, např. na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, č. 886/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí jsou rovněž přístupná na www.nssoud.cz.

Citované ustanovení Listiny nalézá svůj zákonný odraz v ustanovení § 6 s. ř. s., které stanoví, že „z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon“. S ohledem na výše uvedené ústavní principy je existenci kompetenčních vyluk ve správním soudnictví nezbytné vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyloučil, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny...“.

Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že institut „právní sféry žalobce“ zajišťuje flexibilitu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., která je nezbytná k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů správních orgánů a jimi dotčených osob ze soudní ochrany garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento institut tak v ústavní rovině garantuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud (toto právo se neomezuje jen na rozhodnutí meritorní, neboť umožňuje přezkum jakéhokoliv rozhodnutí). Zákonná úprava je limitována jen v tom, že nesmí vyloučit soudní přezkum jakýchkoliv rozhodnutí dotýkajících se základních práv

pokračování

a svobod podle Listiny základních práv a svobod. Vymezení úkonů způsobilých soudního přezkumu je proto třeba podříditi kritériu, zda předmětný úkon správního orgánu je způsobilý zasáhnout do práv chráněných Listinou základních práv a svobod.

Klíčovou se proto stává otázka dopadů úkonů správních orgánů do právní sféry žalobce, a nikoliv otázka podoby úkonu, který do ní zasahuje. Žalobce proto musí tvrdit, že výrokem rozhodnutí bylo zasaženo do některého z okruhů jeho právní sféry (je nerozhodné, zda do práv veřejného charakteru nebo soukromého charakteru) a že této zásah neodpovídá požadavkům objektivního práva, tj. je nezákonný. Není ovšem postačující, namítá-li žalobce porušení svých práv jen v obecné rovině. Z jeho tvrzení musí proto vyplývat konkrétní právo spadající do okruhu právní sféry žalobce, jež mělo být úkonem správního orgánu zasaženo. Samotné přesvědčení žalobce o tom, že nějaký úkon správního orgánu do jeho právní sféry zasahuje, k úspěchu žaloby nepostačuje, jestliže z právních předpisů zjevně tvrzený účinek nelze dovodit. Musí jít proto o úkon správního orgánu, který je platnou právní úpravou kvalifikován jako závazný a vztahuje se k osobě žalobce. Není-li tomu tak, úkon směřovaný žalobci, byť je vydávaný ve formě rozhodnutí, není pro žalobce závazný, a proto nemůže zasáhnout jeho právní sféru (nemůže naplnit definici rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce přitom nemůže úspěšně tvrdit dotčení právní sféry někoho jiného, neboť zákonná úprava neobsahuje všeobecné žalobní právo komukoliv. Právní sféra žalobce musí být dotčena přímo a nikoliv prostřednictvím dotčení jiných osob. Praxe navíc dovodila, že v případě úkonu správního orgánu in rem může být aktivně (věcně) legitimována zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k regulované věci (bude jí tedy vlastník a oprávněný z věcného práva a nikoliv osoba, jejíž právo k dispozici s věcí nemá povahu práva absolutního).

Nejvyšší správní soud se proto musí v projednávané věci vypořádat s otázkou, zda usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, o zastavení řízení ohledně návrhu stěžovatele ze dne 29. 10. 2012 na vyškrtnutí MUDr. V. Ř., znalce zapsaného u Městského soudu v Praze v seznamu znalců pro obor zdravotnictví, odvětví různá, se specializací stomatologie, ze seznamu znalců, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, o zrušení citovaného rozhodnutí předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, a o zastavení řízení, které stěžovatel napadl žalobou, jsou rozhodnutími, jež jsou věcně přezkoumatelná ve správním soudnictví, či nikoliv.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že se městský soud při svém rozhodování neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, který tento soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 – 95.

Tato námitka není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 15. 11. 2013 městskému soudu uložil, aby si nejprve vyznačil, zda a jak se úkon správního orgánu projevil v právní sféře žalobce, poté vyšel z judikatury správních soudů (především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 a z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86) a ve světle uvedených zjištění se posléze se podrobně zabýval konkrétními námitkami obsaženými v žalobě.

Městský soud ve svém novém usnesení ze dne 16. 3. 2015 přesně reagoval na závěry vyslovené ve zrušovacím rozsudku kasačního soudu a vystihl též právní podstatu věci, dospěl-li k tomu, že správní rozhodnutí zjevně nemohlo zasáhnout do stěžovatelovy právní sféry.

Je tomu tak proto, že městský soud v tomto usnesení ze dne 16. 3. 2015 především konstatoval obsah usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, ust. § 2, § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s., ust. § 20a a § 20b zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném od 1. 1. 2012, a dospěl k závěru, že úkon správního orgánu, který splňuje formální znaky rozhodnutí podle správního řádu, lze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze tehdy, když se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a ke konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Dále pokračoval... *Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, výbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Procesní povaha správního rozhodnutí, jímž bylo v posuzované věci řízení zastaveno, proto sama o sobě toto rozhodnutí nezaražuje mezi rozhodnutí vyloučená z přezkumné činnosti správních soudů ve smyslu ust. § 70 písm. a) s. ř. s.*

Závěr, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. však vyplývá z jiných okolností této věci.

Žalovaný zrušil napadeným správním rozhodnutím ze dne 4. 4. 2013 rozhodnutí předsedy Městského soudu v Praze o podání žalobce ze dne 29. 10. 2012, kterým se žalobce domáhal výskrtnutí MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců pro jeho domnělá pochybení při vypracování znaleckého posudku ve věci projednávané u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 251/2007. Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění účinném od 1. 1. 2012, přitom spojuje zánik práva vykonávat znaleckou činnost buď s určitou právně významnou událostí, s rozhodnutím vydaným z úřední povinnosti nebo s žádostí o výskrtnutí ze seznamu znalců. Výčet důvodů pro zánik tohoto práva je ale taxativní a institut žádosti na zánik tohoto práva je upraven výhradně v ust. § 20a písm. f) citovaného zákona. Vzhledem k tomu, že důvody zániku tohoto práva, jež uvádějí z pochybení, nedostatku způsobilosti či objektivní překážky na straně znalce, jsou upraveny v ostatních ust. § 20a a § 20b zákona o znalcích a tlumočnících, že v ust. § 20a písm. f) citovaného zákona je užit obrat „právo vykonávat znaleckou činnost zaniká znalci na základě písemné žádosti o výskrtnutí ze seznamu znalců a tlumočnicků podané ministerstvu spravedlnosti nebo předsedovi krajského soudu...“(nikoliv tedy obrat „návrh“, ale obrat „žádost“), že není ani upřesněna osoba oprávněná ke jejímu podání a stanovena kriteria pro její posouzení, nutno dospět k závěru, že touto žádostí třeba rozumět výhradně žádost znalce samotného, která neponechává ministerstvu spravedlnosti žádný prostor pro její odmítnutí.

Předpisy správního práva navíc rozeznávají dvojí možný způsob zahájení správního řízení, a to zahájení řízení na základě žádosti nebo jiného návrhu (§ 44 správního řádu) a zahájení řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu). Zahájení správního řízení je s dojitím určitého podání správnímu orgánu spojeno jedině tehdy, když tento důsledek právní předpisy předvídají, typicky v těch případech, kdy se žadatel domáhá, aby mu správní orgán rozhodnutím založil nějaké právo. Ani zákon o znalcích a tlumočnících ani žádný jiný právní předpis však žalobci jako zástupci veřejnosti neumožňuje jeho podáním zahájit správní řízení o výskrtnutí znalce ze seznamu znalců. Pokud tedy správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že podáním žalobce ze dne 29. 10. 2012 bylo zahájeno správní řízení o výskrtnutí dotčeného znalce, byl toto podání vzápětí vyhodnotil jako zjevně právně nepřijatelné, neměl jeho názor oporu v zákoně a řízení bylo zahájeno nezákonně.

Postup správního orgánu, jenž odmítl vést správní řízení (zrušil rozhodnutí v něm vydané a řízení zastavil) o žalobcově podání, které podle zákona nemohlo mít za následek zahájení správního řízení, nelze již z povahy věci považovat za dotčení právní sféry žalobce. Zákon nedává žalobci žádnou možnost podáním zahájit řízení o výskrtnutí znalce ze seznamu znalců a proto se nemohlo právní sféry žalobce nikterak dotknout zastavení nezákonně zahájeného řízení. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se tak nedotýkala žádných žalobcových práv ani právem chráněných zájmů a ve svém souhrnu se v jeho právní sféře nijak neprojevila; jediným „zájmem“

pokračování

žalobce, jehož se tato rozhodnutí dotkla, bylo jeho přání, aby došlo k vyškrtnutí MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců. Ostatně ani žalobní tvrzení neobsahují žádné skutečnosti, které by svědčily pro závěr, že další výkon znalecké činnosti MUDr. V. Ř. se dotkne žalobcovy právní sféry. Je tomu tak proto, že žalobce ani v teoretické rovině nenačrtl žádnou souvislost mezi dalším výkonem znalecké činnosti tohoto znalce a svou právní sférou. Výkon znalecké činnosti MUDr. V. Ř. probouzí žalobcovu nelibost, neboť se domnívá, že tento znalec nevykonával v souladu se zákonem své povinnosti znalce ustanoveného v civilním řízení, v němž se žalobce mohl bránit proti jeho závěrům příslušnými procesními prostředky.

Pocit libosti či nelibosti s určitou skutečností, ale ani ničím nepodložené tvrzení žalobce, že se rozhodnutí dotýká jeho právní sféry (žalobce nic takového ve skutečnosti ani netvrdil), však nemůže samo o sobě ještě založit aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, mohl by se prakticky každý pasovat do role veřejného žalobce, který se může domáhat přezkoumání jakéhokoli rozhodnutí správního orgánu (podmínkou žalobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není účastenství v řízení). Legitimace podle tohoto ustanovení vyvěrá z objektivního vztahu žalobce k věci v hmotněprávní rovině. Proto ji také nemohlo založit ani procesní pochybení správního orgánu prvního stupně, jenž o podání, které shledal zjevně právně nepřijatelným, rozhodl ve správním řízení, ačkoli je měl vyřadit toliko neformálně. Ostatně žalobci není zákonem svěřena ochrana veřejného zájmu spočívající v dozoru nad znalci, jež by ho opravňovala k tomu, aby se domáhal ochrany svých procesních práv podle ust. § 65 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se s výše uvedenými závěry a právním hodnocením podstaty věci zcela ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Je tomu tak především proto, že zákon o znalcích a tlumočnících ani žádný jiný právní předpis stěžovateli nedává žádnou možnost svým podáním zahájit řízení o vyškrtnutí znalce ze seznamu znalců a proto se nemohlo právní sféry stěžovatele nikterak dotknout ani zastavení nezákonně zahájeného řízení. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se tudíž nedotýkala žádných stěžovatelových práv ani právem chráněných zájmů a ve svém souhrnu se v jeho právní sféře nijak neprojevila; jediným „zájmem“ stěžovatele, jehož se tato rozhodnutí dotkla, bylo jeho přání, aby došlo k vyškrtnutí MUDr. V. Ř. ze seznamu znalců. V projednávané věci tedy plně platí, že „samotné přesvědčení stěžovatele o tom, že nějaký úkon správního orgánu do jeho právní sféry zasahuje, k úspěchu žaloby nepostačuje, jestliže z právních předpisů zjevně tvrzený účinek nelze dovodit“.

Usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, které stěžovatel napadl žalobou, proto nejsou rozhodnutími, jež by mohla zasáhnout do stěžovatelovy právní sféry.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá i to, že vzhledem k uvedeným pochybením předsedy Městského soudu v Praze a nadřízeného Ministerstva spravedlnosti jakožto správních orgánů, kteří vadný postup znalce MUDr. V. Ř. zcela ignorovali, mu nezbylo nic jiného než suplovat jejich úlohu a podat žalobu na vyškrtnutí tohoto znalce ze seznamu znalců místo nich.

Tato stížnostní námitka také není opodstatněná.

Je tomu tak proto, že stěžovatel neměl žádnou zákonem svěřenou pravomoc „ochraňovat veřejný zájem spočívající v dozoru nad znalci, resp. suplovat jím tvrzenou nečinnost příslušných orgánů (předsedy Městského soudu v Praze a Ministerstva spravedlnosti) v případě jím namítaného pochybení a nezákonného postupu znalce MUDr. V. Ř., jež by ho opravňovala k plnění úkolů vyplývajících z postavení strážce zákonnosti a veřejného žalobce“. Opak by znamenal nejen připuštění zcela nezákonného stavu, ale i absurdity spočívající v tom, že by se pak mohl prakticky každý vcítit do pozice veřejného žalobce a domáhat se přezkoumání rozhodnutí kteréhokoliv správního orgánu. V této souvislosti je třeba připomenout obecnou zásadu, že každý

orgán veřejné moci musí ve své činnosti vycházet ze zákonem dané pravomoci a působnosti, a v souladu s ústavně právní úpravou (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) může státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Nejvyšší správní soud se nemůže vyjadřovat k ostatním stížnostním námitkám, které stěžovatel vznáší v souvislosti s tvrzeným nezákonným postupem znalce MUDr. V. Ř. a s jeho údajnými medicínskými pochybeními a nezákonnostmi ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 251/2007 s argumentací, že určující pro nutnost přezkumu rozhodnutí žalovaného a usnesení městského soudu je ústavní povinnost poskytnout ochranu právům stěžovatele vyplývajícím z čl. 36, čl. 37, čl. 38 Listiny základních práv a svobod a čl. 90 Ústavy.

Stěžovatel v projednávané věci chybně pojímá svou právní sféru, kterou nechápe způsobem shora uvedeným, tedy ve vztahu k úkonům správních orgánů ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., ale zřetelně jen ve výsledku k civilnímu řízení vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 12 C 251/2007. Správní orgány ani správní soudy nemohou věcně přezkoumávat výkon znalecké činnosti MUDr. V. Ř. jak z hlediska jeho postupu nebo jím vyslovených odborných medicínských závěrů v uvedeném civilním řízení. Je tomu tak proto, že k tomu nemají dostatek odborných znalostí, ale i z toho důvodu, že nemohou přezkoumávat závěry civilních soudů ve věci náhrady škody podle občanského zákoníku. Stěžovatel se mohl ve shora uvedeném civilním řízení vedeném pod sp. zn. 12 C 251/2007 bránit výsledkům vadného výkonu znalecké činnosti MUDr. V. Ř. a jeho údajně nesprávným závěrům, návrhem na provedení důkazu revizním znaleckým posudkem, využitím řádných a mimořádných opravných prostředků (odvolání, dovolání), případně ústavní stížností, tedy procesními prostředky, který měl stěžovatel jako účastník občanskoprávního řízení k dispozici.

Zástupce stěžovatele Mgr. Jan Lukovský, advokát, vznesl po svém ustanovení a po odkazu na námitky učiněné samotným stěžovatelem v podstatě jedinou výtku spočívající v tom, že rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 4. 2013, č. j. 309/2012-OSD-ZN/14, bylo rozhodnuto minimálně o procesních právech a povinnostech, a jde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu. Není proto možno konstatovat, že nemohlo dojít k zásahu do právní sféry stěžovatele, když žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení jeho procesních práv. Oprávněn podat žalobu je ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen, ale v řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (v tomto případě na řádném výkonu znalecké činnosti ve smyslu § 8 zákona o znalcích a tlumočnících). Ministerstvo spravedlnosti proto mělo usnesení předsedy Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2012, č. j. Spr 2777/2012 - 82, o zastavení řízení, zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Pokud ale řízení zastavilo podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti, nepostupovalo v souladu se zákonem.

Tato námitka kasační stížnosti postrádá rovněž opodstatnění.

Osoby ve smyslu ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. se zúčastňují správního řízení z toho důvodu, aby v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody. Nejčastějšími zájemníky jsou ekologické spolky.

Touto osobou ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. však není osoba stěžovatele, jež by v projednávaném případě uplatňovala určitý zákonem chráněný zájem (v tomto případě na řádném výkonu znalecké činnosti ve smyslu § 8 zákona o znalcích a tlumočnících). Je tomu tak proto, že žádný zákon, tedy ani zákon č. 36/1976 Sb. o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, nemá ustanovení o účasti občanů na řádném výkonu znalecké činnosti

pokračování

s možností vytváření občanských sdružení a s jejich účastí ve správním řízení, které zná ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Citované ust. § 8 zákona č. 36/1976 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, v tom znění, že znalci (tlumočníci) jsou povinni vykonávat znaleckou (tlumočnickou) činnost řádně, ve stanovené lhůtě, oboru (jazyce) a odvětví, pro které byli jmenováni, je toliko příkazem k plnění uvedených povinností, a nikoliv oporou pro účast občanů na řádném výkonu znalecké činnosti (nejde o zákonem chráněný zájem).

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2015, č. j. 8 A 93/2013 – 144 (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.)

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Stěžovateli byl pro účely řízení o jeho kasační stížnosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2015, č. j. 7 As 88/2015 - 29, zástupcem advokát Mgr. Jan Lukovský. Podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 7 bod 5 a ust. § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k ust. § 11 odst. 1 písm. b) a d) téže vyhlášky, náleží ustanovenému advokátovi odměna za dva úkony právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení dne 27. 4. 2015, podání ve věci samé, resp. sepsání doplnění kasační stížnosti ze dne 28. 4. 2015) v částce 3.100 Kč za jeden úkon právní služby, a podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky i náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč za jeden úkon právní služby, celkem tedy částka 6.800 Kč. Jelikož zástupcem stěžovatele je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka 6.800 Kč o částku, která odpovídá příslušné sazbě daně, jež činí 21 %, tj. o částku 1.428 Kč. Celková částka 8.228 Kč bude zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 28. května 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu