



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **a) JUDr. Ing. H. H., LL.M., b) DV Insolvence, v. o. s.**, obě se sídlem V luhu 754/18, Praha 4, obě zastoupeny JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti České republiky**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2020, č. j. 10 A 51/2018 - 65,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2020, č. j. 10 A 51/2018 - 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni a) **se vrací** soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně a) JUDr. Ing. Jakuba Backy, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalobkyni b) **se vrací** soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně b) JUDr. Ing. Jakuba Backy, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministerstvo spravedlnosti (dále též „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 22. 9. 2017, č. j. MSP 79/2017 OINS-SRIS/20, pozastavilo žalobkyni a) podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, v rozhodném znění (dále též „zákon o insolvenčních správcích“) právo vykonávat činnost insolvenčního správce z důvodu vedeného trestního stíhání pro jiný úmyslný trestný čin ohrožující důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce. Trestní stíhání proti žalobkyni bylo zahájeno na základě usnesení policejního orgánu Národní centrály proti organizovanému zločinu, služby kriminální policie a vyšetřování Policie České

republiky ze dne 9. 6. 2017, č. j. NCOZ-504- 1836/TC-2016-412202. Ve vztahu k žalobkyni b) ministerstvo uvedlo, že se jedná o účastníka řízení - dotčenou osobu podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Odkázalo na § 9 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích, z něž plyne, že pozastavením práva vykonávat činnost insolvenčního správce ohlášenému společníkovi veřejné obchodní společnosti se *ex lege* pozastavuje právo vykonávat činnost insolvenčního správce i této veřejné obchodní společnosti, která je insolvenčním správcem a na § 2 odst. 2 téhož zákona, podle něhož je insolvenčním správcem rovněž veřejná obchodní společnost, která je oprávněna vykonávat činnost insolvenčního správce, tedy i žalobkyně b).

[2] Proti rozhodnutí ministerstva podaly žalobkyně a) a žalobkyně b) [dále společně též „žalobkyně“] prostřednictvím jejich společného zástupce jedním podáním ze dne 5. 10. 2017 rozklad, v němž uplatnily shodné námitky. Dne 26. 1. 2018 vydal ministr spravedlnosti (dále též „žalovaný“) rozhodnutí č. j. MSP-51/2017-ORA-ROZ/3, jímž ve věci žalobkyně a) rozhodl tak, že rozklad žalobkyně a) zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podaly obě žalobkyně společnou žalobu, v níž mimo jiné namítly, že žalovaný opomenul rozhodnout o rozkladu žalobkyně b), přestože tato byla účastníkem správního řízení. Bez vypořádání tohoto rozkladu nemohl žalovaný potvrdit prvostupňové rozhodnutí. V dalších žalobních bodech žalobkyně rozporovaly správnost věcného posouzení a namítaly předčasnost rozhodnutí o pozastavení činnosti žalobkyně a).

[4] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Ze správního spisu ověřil, že proti rozhodnutí ministerstva podaly rozklad obě žalobkyně jakožto účastnice řízení dle § 27 odst. 1, resp. odst. 2 správního řádu. Dále konstatoval, že oběma žalobkyním svědčí aktivní legitimace k podání žaloby podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), žalobkyni b) nadto svědčí žalobní legitimace přinejmenším podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyním přisvědčil, že opomenutí rozhodnout o rozkladu by v teoretické rovině zakládalo závažné procesní pochybení, k němuž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V posuzované věci však nedošlo k tomu, že by se žalovaný s rozkladem žalobkyně b) věcně nevypořádal. Ve správním spise je založena jediná listina označená jako rozklad, kterou za žalobkyně podal jejich společný zástupce a která obsahuje jednu sadu argumentace, přičemž u žádné z námitek není uvedeno, že by ji podávala jen žalobkyně a) či jen žalobkyně b). Jednalo se o společný rozklad, nikoliv o dva rozklady. Přestože napadené rozhodnutí ve vztahu k žalobkyni b) mlčí a jeho výrok by mohl působit, jako by o jejím rozkladu nebylo rozhodnuto, z materiálního pohledu k takové situaci nedošlo. Žalovaný se zabýval všemi rozkladovými námitkami a vypořádal je. Ve věci byl tedy podán jediný rozklad proti rozhodnutí ministerstva, bylo o něm rozhodnuto a předmět řízení byl zcela vyčerpán. Nezmínil-li žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí zamítnutí rozkladu ve vztahu k žalobkyni b), nejedná se o vadu řízení spočívající v nerozhodnutí o jejím rozkladu, ale toliko o vadu tohoto výroku spočívající v jeho neúplnosti. Dle městského soudu napadené rozhodnutí ob stojí i z hlediska povinnosti identifikovat účastníky řízení podle § 68 odst. 2 správního řádu, když žalobkyně a) označilo ve výroku a žalobkyni b) označilo alespoň v bodu 3 odůvodnění. Z hlediska vymezení předmětu řízení sice výrok nevyhovuje požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu, neboť absentuje zmínka o tom, že se týká i rozkladu podaného žalobkyní b), avšak v posuzovaném případě se nejedná o vadu, která by způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně ani nespécifikovaly, jakým způsobem tato absence zasáhla do jejich práv. Jejich zájmy jsou hájeny identickým způsobem, žádné námitky nebyly pominuty. Osud výkonu činnosti obou je odvislý od rozhodnutí ve vztahu k žalobkyni a). Jelikož rozhodnutí bylo

pokračování

doručeno zástupci obou žalobkyň, došlo k tomu, že se žalobkyně b) s jeho obsahem fakticky seznámila, a rozhodnutí lze tak považovat za oznámené oběma žalobkyním.

[5] Městský soud neshledal důvodnými ani další žalobní námitky. Shledal, že napadené rozhodnutí reagovalo na všechny námitky, je řádně odůvodněno a má oporu ve správním spisu. Správní orgány řádně posoudily a zdůvodnily, proč jednání žalobkyně a), pro které vůči ní bylo zahájeno trestní stíhání, ohrožuje důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Pochybení nelze spatřovat v tom, že si nevyžádaly podklady od České advokátní komory, která vyhodnocovala vliv usnesení o zahájení trestního stíhání žalobkyně a) na výkon advokacie. Taková povinnost ze zákona o insolvenčních správcích ani z jiného právního předpisu nevyplývá. Nic nelze vytknout ani úvaze správních orgánů, že doba uplynulá od inkriminovaného jednání do vydání prvostupňového rozhodnutí není natolik silnou polehčující okolností, aby postačovala k upuštění od pozastavení činnosti. Soud neshledal napadené rozhodnutí předčasným ani nepřiměřeným.

III.

[6] Proti tomuto rozsudku podaly žalobkyně a) a žalobkyně b) [dále též „stěžovatelka a)“ a „stěžovatelka b)“ společně také jako „stěžovatelky“] v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Současně s tím podaly návrh na vydání předběžného opatření, alternativně, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

[7] Dle stěžovatelek městský soud chybně vyhodnotil otázku absence rozhodnutí o rozkladu stěžovatelky b). Přestože rozklad podaly obě stěžovatelky, napadené rozhodnutí zamítá pouze rozklad stěžovatelky a). Neobstojí argumentace, že byl podán jeden rozklad dvěma účastníky řízení. Každá ze stěžovatelek má v řízení samostatné postavení a každá podala rozklad. Na tom nic nemění, že tak učinily v jednom dokumentu a uplatňují totožné námitky. Nejednalo se o jeden rozklad. Absence rozhodnutí o rozkladu stěžovatelky b) představuje závažné pochybení, které zasáhlo do jejího práva na spravedlivý proces a požadavku právní jistoty. Napadené rozhodnutí zjevně není rozhodnutím o obou rozkladech. To nelze dovozovat z existence společného zastoupení či z obsahu rozkladových argumentů. Správní orgán je povinen rozhodnout o opravném prostředku zcela výslovně. Účastník řízení by neměl být vystaven složitým právním úvahám, zda o jeho opravném prostředku bylo rozhodnuto či nikoliv a on je stále účastníkem správního řízení. V posuzovaném případě se nejedná o formální vady písemného vyhotovení rozhodnutí, ale o zcela fatální opomenutí vypořádání konkrétního opravného prostředku. Další kasační námitky směřují do vypořádání věcných námitek ze strany městského soudu.

[8] Stěžovatelky navrhují, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a ministerstva a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem městského soudu, že nezmnění zamítnutí rozkladu ve vztahu ke stěžovatelce b) nepředstavuje takovou vadu, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí. Ve věci byl podán toliko jediný (společný) rozklad bez rozlišení, kdo jaké námitky uplatňuje. Městský soud proto správně konstatoval, že žalovaný rozhodl o jednom rozkladu těchto osob. Žalovaný upozorňuje na to, že pokud by nebylo rozhodnuto o rozkladu stěžovatelky b), nebyla by naplněna její žalobní legitimace. Za nedůvodné považuje žalovaný i ostatní kasační námitky. Správní orgány svá rozhodnutí založily na přezkoumatelné správní úvaze, která je v odůvodnění řádně, jasně, srozumitelně a bez

vnitřních rozporů vyjádřena. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit pro zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že v případě stěžovatelky b) chyběly podmínky řízení, neboť její žaloba byla podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Otázka přípustnosti žaloby přitom spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 - 51).

[11] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *nevyčerpal-li žalobce žádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[12] Ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo oznámilo stěžovatelce a) přípisem ze dne 20. 7. 2017 zahájení řízení z moci úřední o pozastavení práva vykonávat činnost insolvenčního správce. Přípisem ze dne 8. 8. 2017 ministerstvo oznámilo zahájení uvedeného řízení stěžovatelce b) jakožto účastníkovi řízení - dotčené osobě. Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2017 ministerstvo pozastavilo stěžovatelce a) právo vykonávat činnost insolvenčního správce do dne nabytí právní moci, jímž se končí trestní řízení zahájené vůči její osobě na základě usnesení policejního orgánu Národní centrály proti organizovanému zločinu, služby kriminální policie a vyšetřování České republiky ze dne 9. 6. 2017. Rozhodnutí ministerstva bylo doručeno do datových schránek obou stěžovatelek. Dne 5. 10. 2017 doručil ministerstvu zástupce obou stěžovatelek rozklad proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení práva stěžovatelky a) vykonávat činnost insolvenčního správce spolu s plnými mocemi udělenými stěžovatelkami a) a b). V rozkladu jsou označeny obě stěžovatelky, přičemž za každou je rozklad samostatně podepsán jejich zástupcem. Bod I. rozkladu obsahuje rekapitulaci dosavadního průběhu řízení a je zakončen větou: „*Účastnice a také dotčená osoba (takéž v pozici účastníka řízení) tímto proti Rozhodnutí podávají rozklad, jelikož Rozhodnutí je nesprávné a v rozporu s právními předpisy, přičemž jej blíže odůvodňují následovně.*“ Za touto větou pak následují další body, v nichž stěžovatelky shrnují argumentaci ministerstva, uvádí (společné) výtky vůči jeho postupu a úvahám a předkládají závěrečný návrh. Dále je ve spise založeno rozhodnutí žalovaného ve věci rozkladu ze dne 5. 10. 2017 podaného stěžovatelkou a), které bylo doručeno dne 5. 2. 2018 do datové schránky společného zástupce stěžovatelek.

[13] Dle § 152 odst. 6 správního řádu [n]estano*ví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu*
a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo
b) rozklad zamítnout.

[14] Podle § 67 odst. 1 správního řádu [r]ozhodnutím správní orgán v určité věci *zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci proklaňuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*

[15] Podle § 68 odst. 1 správního řádu [r]ozhodnutí *obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.*

pokračování

[16] Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části *uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*

[17] Povahou výroku rozhodnutí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57, kde konstatoval: „*Výrok je výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se uvádí nejen výrok či výroky, ale také další zákonem předepsované údaje (srov. Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou, Praha: Leges, 2012, str. 197). Rozšířený senát v této souvislosti považuje za vhodné ocitovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011 - 118, kde se výstižně uvádí, že výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návěť, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností.(...).*“

[18] V žalobou napadeném rozhodnutí je ve výrokové části uvedeno: „*Ve věci rozkladu ze dne 5. 10. 2017 podanébo insolvenční správce JUDr. Ing. H. H., se sídlem (...), zastoupenou (...), proti rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 9. 2017, č.j. MSP 79/2017 OINS SRIS/20, kterým bylo rozhodnuto o tom, že se insolvenční správce pozastavuje právo vykonávat činnost podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 321/2006 Sb., o insolvenčních správcích, protože proti ní bylo zahájeno trestní stíhání na základě usnesení policejního orgánu (...), pro úmyslný trestný čin obrožující důvěru v řádný výkon funkce insolvenčního správce, jsem jakožto vedoucí ústředního správního úřadu věcně příslušný podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, rozhodl takto: I. Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozklad insolvenční správce JUDr. Ing. H. H., se sídlem (...), ze dne 5. 10. 2017, zamítám a rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 9. 2017, č.j. MSP-79/2017 OINS SRIS/20, potvrzuji.*“

[19] Vzhledem k obsahu citované výrokové části nelze než konstatovat, že žalovaný tímto rozhodnutím rozhodl toliko o rozkladu stěžovatelky a). Je zde jasně stanoveno, že rozhodnutí bylo vydáno právě ve věci rozkladu stěžovatelky a), a pouze rozklad stěžovatelky a) byl zamítnut. Právě výrok rozhodnutí přitom představuje jeho závaznou část, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo se prohlašuje, že účastníci řízení práva nebo povinnosti mají nebo nemají. Městským soudem odkazovaný bod 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí je pak v otázce specifikace předmětu řízení o rozkladu zcela irelevantní. V uvedeném bodě je toliko konstatováno, že dne 8. 8. 2017 bylo [stěžovatelce b)] jakožto dotčené osobě doručeno oznámení o zahájení řízení z moci úřední se stěžovatelkou a). Nevyplývá z něj tedy nic víc, než že stěžovatelka b) byla účastníkem správního řízení před ministerstvem. Nelze z něj dovodit ani to, že by podala rozklad, natožpak, že napadeným rozhodnutím žalovaného bylo o tomto rozkladu rozhodnuto.

[20] Jakkoliv lze městskému soudu přisvědčit, že žalobou napadeným rozhodnutím byly v odůvodnění obsahově vypořádány veškeré rozkladové námitky taktéž stěžovatelky b), neboť tyto byly obsahově totožné s námitkami stěžovatelky a), tato skutečnost nic nemění na tom, že o rozkladu stěžovatelky b) nebylo tímto rozhodnutím rozhodnuto. Skutečnost, že stěžovatelky podaly rozkladové námitky shodného obsahu v jednom podání, nemůže vést k závěru, že bylo současně rozhodnuto o rozkladu obou účastnic řízení (stěžovatelek), pakliže příslušné rozhodnutí zcela mlčí o tom, jak bylo naloženo s opravným prostředkem stěžovatelky b).

[21] Zároveň není možné konstatovat, že byl v posuzované věci podán toliko jeden rozklad. Přestože stěžovatelky podaly rozklad prostřednictvím jednoho a téhož podání, je v něm výslovně uvedeno: „*Účastnice [stěžovatelka a), pozn. soudu] a také dotčená osoba [stěžovatelka b), pozn. soudu] (taktéž v pozici účastníka řízení) tímto proti Rozhodnutí podávají rozklad, jelikož Rozhodnutí je nesprávné a v rozporu s právními předpisy, přičemž jej blíže odůvodňují následovně (...).*“ Na skutečnosti, že se jedná o dva samostatné rozklady dvou účastníků správního řízení, nic nemění to, že tyto účastníci uplatnili obsahově shodné rozkladové námitky. To je ostatně pochopitelné s ohledem na to, že zájmy obou stěžovatelek se v podstatě shodují, neboť pozastavení činnosti stěžovatelky a) má na základě právní úpravy v § 9 odst. 1 písm. f) zákona o insolvenčních správcích bezprostřední dopad na podnikání stěžovatelky b). Jakkoliv je úvaha, že žalovaný by vypořádal uplatněné námitky ve vztahu ke stěžovateli b) s ohledem na shodné skutkové okolnosti zcela totožně jako u stěžovatelky a), logická, nelze z vypořádání veškerých námitek ve vztahu ke stěžovateli a) dovozovat, že žalovaný tímto vypořádal i opravný prostředek stěžovatelky b).

[22] Absenci rozhodnutí žalovaného o opravném prostředku stěžovatelky b) pak nelze překlenout úvahami o případném přepjatém formalismu a poukazem na zásadu efektivity a hospodárnosti řízení. Tím, že žalovaný o rozkladu stěžovatelky b) nerozhodl, zde totiž v jejím případě není ani rozhodnutí žalovatelné podle § 65 s. ř. s. Z hlediska soudního řízení správního stěžovatelka b) dosud nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Její žaloba je tak podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná. K podání žaloby proti rozhodnutí ve věci stěžovatelky a) pak nemá stěžovatelka b) aktivní procesní legitimaci. Stěžovatelka b) byla jakožto dotčená osoba samostatným účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, která mohla aktivně participovat na tomto řízení, individuálně hájit svá práva a podávat opravné prostředky. Byla-li stěžovatelka samostatným účastníkem řízení, je nezbytné, aby podle § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpala řádné opravné prostředky jakožto předpoklad pro přípustnost správní žaloby, resp. pro přípustnost věcného přezkumu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1 As 121/2016 - 42). Žalobou napadané rozhodnutí se ovšem týká pouze stěžovatelky a). Prozatím tak může stěžovatelka b) brojit proti postupu žalovaného toliko prostředky na ochranu před nečinností.

[23] Za této situace byl městský soud povinen postupovat podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žalobu stěžovatelky b) odmítnout, respektive ji podle § 39 odst. 2 s. ř. s. vyloučit k samostatnému projednání a následně ji odmítnout. Tím, že přezkoumal žalobu obou stěžovatelek meritorně a společným výrokem o ní rozhodl, přestože u stěžovatelky b) nebyly splněny podmínky řízení, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a jeho rozsudek nemůže v kasačním přezkumu obstát. S ohledem na povahu konstatované vady řízení se pak Nejvyšší správní soud nemohl zabývat věcným posouzením námitek, které stěžovatelky uplatnily v kasační stížnosti proti právnímu posouzení věci a nedostatkům při zjišťování skutkového stavu.

[24] Přestože Nejvyšší správní soud shledal výše popsanou vadu napadeného rozsudku, považuje za vhodné zdůraznit, že se nejednalo o opomenutí městského soudu. Z odůvodnění rozsudku jasně vyplývá, že městský soud si byl nepochybně vědom úskalí, jež pro soudní

pokračování

přezkum představuje eventuální absence rozhodnutí žalovaného o rozkladu stěžovatelky b). Této otázce se zevrubně věnoval, o čemž svědčí detailní a logicky propracovaná argumentace, které nelze upřít přesvědčivost. Přesto však nelze jím učiněné závěry z výše uvedených důvodů aprobovat. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že městský soud měl při vypořádání sporné problematiky na zřeteli především zásadu efektivity a hospodárnosti řízení. Tomuto postupu nelze upřít racionalitu. V posuzovaném případě totiž postup držící se striktně litery zákona svádí k úvahám o jeho účelnosti. Lze tedy do jisté míry porozumět snaze městského soudu o překlenutí pochybení žalovaného. Nelze však přehlédnout, že městský soud svým postupem současně pominul právní úpravu podmínek přístupu k soudu, konkrétně jednu ze základních procesních podmínek samotného soudního řízení správního, již je povinné vyčerpání opravných prostředků před podáním žaloby k soudu. Ta přitom představuje provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu (zakotvené v § 5 s. ř. s.) a minimalizace zásahů do správního řízení, která je jedním ze základů soudního řízení správního. Jak zdejší soud uvedl již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, zásada subsidiarity se do právní úpravy v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. promítá tak, že „účastník správního řízení musí zásadně vyčerpát všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“ Na povinnosti řádného vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně setrvává (srovnej rozsudky ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1 As 121/2016 - 42, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 243/2016 - 26, ze dne 8. 12. 2014, č. j. 15 Af 40/2014 - 43, ze dne 16. 3. 2007, č. j. 4 As 21/2006 - 52, či usnesení ze dne 17. 7. 2003, č. j. A 1/2003 - 10, atd.) a připouští výjimku toliko v oblasti poskytování informací (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35). Zásada subsidiarity soudního přezkumu nemá svévolně omezující dopady na přístup k soudní ochraně a její zakotvení je ústavně konformní, jak vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07: „podmínka přípustnosti projednání správní žaloby soudem teprve po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, kterážto zásada preferuje nápravu tvrzené nezákonnosti co nejrychleji a nejbližše dotčenému jedinci, tedy usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými. Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoli svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenou, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.“ S ohledem na výše uvedené nelze připustit relativizaci požadavku předchozího bezúspěšného vyčerpání řádných opravných prostředků resp. podmínky předchozího rozhodnutí o nich, a zásady subsidiarity soudního řízení správního, s poukazem na specifické skutkové okolnosti nyní posuzované věci.

[25] Přestože lze považovat postup městského soudu v tomto konkrétním případě za svým způsobem racionální a hospodárný, z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než jeho rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelek na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, publikován pod č. 173/2004 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že vydáním tohoto rozsudku je ukončeno řízení o kasační stížnosti stěžovatelek, přičemž podle § 38 odst. 4 s. ř. s. předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu (zde: Nejvyššího správního soudu), jímž se řízení končí, stalo vykonatelným, nerozhodoval zdejší soud ani o návrhu stěžovatelek

na vydání předběžného opatření, neboť kasační stížnost byla posouzena meritorně bez zbytečného odkladu ve lhůtě pro vydání předběžného opatření (srovnej usnesení zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 4 As 28/2018 - 50, ze dne 7. 11. 2019, č. j. 2 Azs 294/2019 - 18, či ze dne 26. 4. 2017, 6 As 113/2017 - 61).

[27] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, ani o návrhu na vydání předběžného opatření, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplacených soudních poplatků v celkové výši 4 000 Kč stěžovatelkám, a to k rukám jejich zástupce.

[28] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu