



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **H., s. r. o.**, zastoupeného JUDr. Michalem Filipinským, advokátem se sídlem v Praze 2, Vinohradská 18, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí ČR**, se sídlem v Praze 1, Loretánské nám. 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce – stěžovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, č. j. 10 Ca 249/2006 – 11,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, č. j. 10 Ca 249/2006 – 11 **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel (dále někdy i žalobce) včasnou kasační stížností napadl shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba o určení povinnosti žalovanému vést správní spis a určení práva žalobci nahlédnout do spisu žalovaného č. j. 114831/2006-SZBP. Kasační stížnost stěžovatel podává z důvodu tvrzené nezákonnosti usnesení městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a tedy nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Městský soud napadeným usnesením odmítl žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelnou překážku řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu o žalobě meritorně rozhodnout. Městský soud v odůvodnění usnesení dále uvedl, že žalobce se v daném případě evidentně domáhá určení práva žalobce či tomu odpovídající povinnosti žalovaného z oblasti veřejné správy, tedy z oblasti regulované veřejným právem,

v němž správní orgány rozhodují o založení, změně, zániku či závazném určení práv fyzických a právnických osob a jsou vůči těmto osobám ve vrchnostenském, tedy nerovném postavení. Žalobou podle § 80 písm. c/ o. s. ř. se však nelze domáhat určení existence veřejnoprávního vztahu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že postupem, kdy se nelze přezkoumáním postupu správního jednání vůbec domáhat, by byl zkrácen ve svých právech. Samostatně nelze dle stěžovatele závazné stanovisko přezkoumat a platí zákonná rovnice jaké závazné stanovisko = takové rozhodnutí. Nejsou-li známy důvody zamítavého závazného stanoviska nemůže stěžovatel postupovat podle doporučení městského soudu, že tuto námitku lze uplatnit v samotném správním řízení.

Nemožnost domoci se soudní ochrany podle soudního řádu správního či občanského soudního řádu by vedla k tomu, že proklamace obsažená v základní listině práv a svobod o přezkumu postupu správního orgánu, by nemohla dojít naplnění. Podle názoru stěžovatele lze postup žalovaného zahrnout s určitým extenzivním výkladem pod ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, který svým postupem porušuje ustanovení správního řádu o povinnosti vést spis, umožnit účastníku do něj nahlédnout a seznámit se s důvody rozhodnutí.

Napadené usnesení o odmítnutí žaloby navrhuje stěžovatel zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje kasační stížnost zamítnout jako neodůvodněnou. Žalovaný považuje právní rozbor, kterým je odůvodněno odmítnutí žaloby za správný a dodává, že správním orgánem příslušným k vedení správního řízení o udělování licencí k vývozu vojenského materiálu, ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo průmyslu a obchodu. Ministerstvo zahraničních věcí pouze dává k žádosti vyjádření z hlediska jejího souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky.

Stěžovatel k vyjádření žalovaného podal repliku, kde dále rozvádí, že v daném případě není žalovaný pouhým účastníkem, ale ve svých důsledcích orgánem, který ve věci s konečnou platností rozhoduje, což je důsledkem právní úpravy provedené v novém správním řádu, a to jeho ustanovením § 149. V řízení správní orgán nezjišťuje důvody zamítavého stanoviska a pouze konstatuje, že nebyl dán souhlas, tedy kladné závazné stanovisko. Dle stěžovatele jakékoliv rozhodnutí vydané podle správního řádu musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání, včetně obligátních náležitostí, které zákon klade na rozhodnutí, aby se o rozhodnutí vůbec mohlo jednat. Odůvodnění rozhodnutí má sloužit k tomu, aby byla zajištěna právní jistota účastníka, že bylo rozhodováno podle zákona s citací právních předpisů, zhodnoceny důkazy a jakými úvahami se správní orgán řídil v rámci správního uvážení. Povinnost odůvodnit rozhodnutí včetně důkazních podkladů se zde přesouvá ze správního orgánu, který vede řízení a vydává rozhodnutí na správní orgán vydávající závazné stanovisko, které musí být odůvodněno, aby bylo možno objektivně zjistit, proč bylo takto rozhodnuto a jaké podklady k tomuto rozhodnutí vedly.

Obdobně vidí stěžovatel i situaci ohledně nahlédnutí do spisu, neboť jeho odmítnutí znemožňuje účastníkovi být informován o podkladových dokladech, které vedly

k zamítavému závaznému stanovisku, které má za následek zamítnutí celé žádosti, neboť nemůže být podle zákona rozhodnuto jinak.

Stěžovatel v replice dále namítá, že dochází k porušení ustanovení § 17, § 38 a § 65 správního řádu, když žalovaný podle vlastního tvrzení žádné spisy nevede a vydává svá závazná stanoviska bez jakýchkoliv důkazních podkladů a řádného odůvodnění. Z uvedeného vyplývá závěr, že jelikož je žalovaný ústředním orgánem státní správy bez nadřízeného, není jiná možnost, než se domáhat nápravy soudní cestou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení na základě kasační stížnosti stěžovatele, avšak důvody kasační stížnosti se necítil být vázán, protože napadené rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

K posuzované věci Nejvyšší správní soud uvádí:

V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby Nejvyšší správní soud zkoumá, zda rozhodnutí městským soudem vydané a zejména důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem.

Městský soud napadeným usnesením odmítl žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelnou překážku řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu o žalobě meritorně rozhodnout.

Z obsahu předloženého spisu městského soudu vyplývá, že stěžovatel podal proti žalovanému Ministerstvu zahraničních věcí žalobu, v níž vylíčil, že u Ministerstva průmyslu a obchodu je vedeno řízení pod č. j. 2526/06/11210 o udělení licence pro vývoz vojenského materiálu do Bulharska, že rozhodnutím ze dne 8. 3. 2006 bylo rozhodnuto o neudělení licence, proti kterému podal rozklad, o němž dosud nebylo rozhodnuto a řízení je rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu ze dne 23. 9. 2006 přerušeno. Rozhodnutí v uvedené věci je podmíněno závazným stanoviskem (§ 149 správního řádu), které v daném případě podává žalovaný - Ministerstvo zahraničních věcí. Žalovaný závazné stanovisko v uvedené věci podal dvakrát a to negativní, avšak neobsahovalo žádné konkrétní důvody. Stěžovatel chtěl proto u žalovaného nahlédnout do spisu, avšak nebylo mu to umožněno s odůvodněním, že žádný spis není veden. Stěžovatel je přesvědčen, že každé rozhodnutí vydané podle správního řádu musí být odůvodněno, včetně závazného stanoviska, aby bylo možné objektivně zjistit, proč bylo určitým způsobem rozhodnuto a jaké podklady k takovému rozhodnutí vedly. Dále je stěžovatel přesvědčen, že žalovaný je povinen v této věci vést správní spis a umožnit mu do něho nahlédnout.

Stěžovatel v žalobě navrhl, aby byl vydán rozsudek, že žalobce (zjevně myšleno žalovaný – pozn. NSS) je povinen umožnit žalovanému (zjevně myšleno žalobci – pozn. NSS) nahlédnout do správního spisu žalovaného č. j. 114831/2006-SZBP.

Městský soud usnesením ze dne 25. 8. 2006 č. j. 10 Ca 249/2006 - 5 uložil stěžovateli podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., aby upřesnil obsah žaloby a návrh výroku rozsudku (žalobní návrh) tak, aby bylo zřejmé, čeho se na soudu v rámci pravomoci soudů ve správním soudnictví domáhá (§ 4, § 37 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovatele současně poučil o tom, že nebude-li žaloba ve stanovené lhůtě doplněna a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne.

K usnesení městského soudu právní zástupce stěžovatele sdělil, že se jedná o žalobu na určení podle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř., nikoli o žalobu na přezkoumání nějakého správního rozhodnutí. Právní zástupce stěžovatele ve sdělení dále uvedl, že po konzultaci dospěl k závěru, že příslušným v I. stupni není Městský soud v Praze, kam byla žaloba adresována, ale obecní soud žalovaného, tedy Obvodní soud pro Prahu 1 a proto navrhuje, aby věc byla usnesením tomuto soudu postoupena.

Městský soud usnesení o odmítnutí žaloby odůvodnil následovně: „*V daném případě trval žalobce i po výzvě soudu k odstranění vad žaloby na tom, že se jedná o žalobu o určení práva žalobce nahlédnout do spisu žalovaného, přičemž upřesnil, že jde o žalobu dle ustanovení § 80 písm. c) o. s. ř. Soud konstatuje, že projednání žaloby o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem, ve smyslu ust. § 80 písm. c) o. s. ř., není v pravomoci soudu rozhodujícího ve správním soudnictví, neboť takový druh žaloby taxativní vymezení pravomoci správních soudů v ustanovení § 4 s. ř. s. neobsahuje. Zároveň soud nemohl rozhodnout ani o postoupení věci k soudu jednajícímu v občanském soudním řízení, jak navrhoval žalobce, neboť takový postup soudní řád správní neumožňuje. Pokud by soud dospěl k názoru, že se žalobce v daném případě domáhá rozhodnutí ve sporu, o kterém má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, musel by dle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu odmítnout a v usnesení o odmítnutí žaloby poučit žalobce o tom, ke kterému věcně příslušnému soudu v občanském soudním řízení může do 1 měsíce od právní moci usnesení tuto žalobu podat. V předmětné věci však zdejší soud nemohl postupovat ani podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť se nedomnívá, že by návrh žalobce mohl projednat soud v občanském soudním řízení. Žalobce se v daném případě evidentně domáhá určení práva žalobce či tomu odpovídající povinnosti žalovaného z oblasti veřejné správy, tedy z oblasti regulované veřejným právem, v němž správní orgány rozhodují o založení, změně zániku či závazném určení práv fyzických a právnických osob a jsou vůči těmto osobám ve vrchnostenském, tedy nerovném postavení. Žalobou dle ust. § 80 písm. c) o. s. ř. se nelze domáhat určení existence veřejnoprávního vztahu.“*

Podle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem, za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany je stanoven zákonem. Tento závěr nijak nezpochybňuje procesní postavení žalobce a jeho povinnosti jakožto účastníka řízení. Jeho prvotní povinností je podat soudu řádný návrh na zahájení řízení. Ustanovení § 37 odst. 3 s. ř. s. (zařazené v části třetí, hlavně prvé mezi obecnými ustanoveními o řízení) stanoví, že z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, musí být podepsáno a datováno. Soud je po zahájení řízení povinen dle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, pokud tak nemůže bez pochybností učinit, pak je namístě odstranit tyto vady žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu; nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. Tento postup je zcela v souladu s povinností soudu posuzovat úkony účastníků dle jejich obsahu a nikoli formy.

Z obsahu žaloby pod č. 1. 1 - 3 předloženého spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 249/2006 městský soud zřejmě nedovodil, jakému typu ochrany tvrzení stěžovatele odpovídá, a proto stěžovatele správně vyzval usnesením podle § 37 odst. 5 s. ř. s.,

aby upřesnil obsah žaloby a návrh výroku rozsudku (žalobní návrh) tak, aby bylo zřejmé, čeho se na soudu v rámci pravomoci soudů ve správním soudnictví domáhá. Stěžovatel na výzvu soudu obsah žaloby ani návrh výroku neupřesnil, ale tvrdil, že nejde o žalobu o přezkoumání správního rozhodnutí, ale o žalobu na určení podle ustanovení § 80 písm. c/ o. s. ř. a navrhl městskému soudu, aby věc postoupil Obvodnímu soudu pro Prahu 1. Poté městský soud vydal kasační stížností napadené usnesení.

Důvody rozhodnutí činí však toto usnesení nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost. Městský soud se zjevně cítil být vázán prohlášením stěžovatele, že podal žalobu podle § 80 písm. c) o. s. ř., ačkoliv sám se nedomníval, že by návrh žalobce mohl projednat soud v občanském soudním řízení. Žalobce se, podle něj, v daném případě evidentně domáhá určení práva žalobce či tomu odpovídající povinnosti žalovaného z oblasti veřejné správy, tedy z oblasti regulované veřejným právem, v němž správní orgány rozhodují o založení, změně, zániku či závazném určení práv fyzických a právnických osob a jsou vůči těmto osobám ve vrchnostenském, tedy nerovném postavení. Pokud městský soud dospěl k tomuto závěru, pak nemohl žalobu odmítnout pro neodstranitelnou překážku řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu o žalobě meritorně rozhodnout s tím, že žalobou dle ust. § 80 písm. c) o. s. ř. se nelze domáhat určení existence veřejnoprávního vztahu. Podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Jinými slovy, pokud městský soud na základě obsahu žaloby dospěl k závěru, že žalobce se domáhá ochrany veřejného subjektivního práva, kterou poskytují soudy ve správním soudnictví, pak měl podle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, a pokud tak nemohl bez pochybností učinit ani po výzvě k odstranění vad žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., pak na něm bylo, rozhodnout v souladu se zákonem (č. 150/2002 Sb.). Za odstranění vad žaloby nelze dovozovat sdělení žalobce, že podal žalobu na určení podle § 80 písm. c/ o. s. ř. Navíc tímto jeho sdělením nebyl městský soud vázán, zejména když sám dospěl k závěru, že se žalobce domáhá ochrany veřejného subjektivního práva, jak výše uvedeno.

Z důvodů v tomto rozhodnutí uvedených Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 29. října 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu