



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **I. M.**, zastoupen JUDr. Vítězslavem Blahutem, advokátem se sídlem Škrobálkova 17, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 2. 2006, č. j. 22 Ca 438/2004 - 31,

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. Zástupci žalobce advokátovi JUDr. Vítězslavu Blahutovi **s e u r č u j e** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka 3475 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 23. 2. 2006, č. j. 22 Ca 438/2004 - 31, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal, aby bylo Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, Krajskému živnostenskému úřadu (dále jen „krajský úřad“), uloženo vydat rozhodnutí, že Magistrát města Ostravy je povinen vydat stěžovateli živnostenský list s obchodním jménem Mobil. Krajský soud dovodil, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat pouze, aby soud uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nečinnému správnímu orgánu, který ale musí mít zároveň i pravomoc takové rozhodnutí vydat. Označí-li proto stěžovatel v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu jako

žalovaného správní orgán, který nemá pravomoc rozhodnutí vydat, soud již z tohoto důvodu musí žalobu zamítnout. Nemůže přitom ani zkoumat, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, neboť povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení může uložit jen žalovanému, tj. tomu, kdo má tuto povinnost podle žalobního tvrzení. Správním orgánem, který má pravomoc vydat živnostenský list podle živnostenského zákona, je v tomto případě živnostenský úřad Magistrátu města Ostravy a nikoliv Krajský úřad Moravskoslezského kraje, které označil stěžovatel v žalobě jako žalovaného. Stěžovatel se v petitu podané žaloby domáhal, aby krajskému úřadu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, že Magistrát města Ostravy je povinen vydat stěžovateli živnostenský list. Vyslovení takové povinnosti však nemá oporu v žádném ustanovení s. ř. s. ani jiného zákona. Žalobcem požadované odškodnění přímo nesouvisí s tvrzenou nečinností správního orgánu, který nemá pravomoc vydat rozhodnutí podle návrhu stěžovatele, a proto se krajský soud tímto nárokem nezabýval.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud měl posuzovat podanou žalobu jako žalobu na zrušení nezákonného správního rozhodnutí a nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel poukázal na to, že především žádal o nápravu a o odškodnění a teprve v doplnění požadoval, aby krajský úřad nařídil Magistrátu města Ostravy vydat mu jiný živnostenský list s obchodním jménem Mobil, na který měl nárok. Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu mu vnutil krajský soud ve výzvě k doplnění žaloby, a jelikož v celé problematice tápal, tomuto soudu vyhověl. Nemůže proto souhlasit s právním názorem krajského soudu, že vydáním živnostenského listu se pouze osvědčuje existence veřejného subjektivního práva, resp. že jde o jiný správní úkon, a proto rozhodnutí spočívající ve vydání, resp. v nevydání, živnostenského oprávnění není soudem přezkoumatelné. Živnostenský list je svou povahou rozhodnutím, které deklaruje právo podnikat (v daném případě provozovat autoškolu). Pokud tedy správní orgán nevyhoví návrhu podnikatele týkající se obchodního jména, nelze takové rozhodnutí vyloučit ze soudního přezkoumání (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Krajský soud proto pochybil, pokud nesprávně a v rozporu s jeho tvrzením posuzoval správní žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel ve svých podáních, kromě požadavku na náhradu škody, o kterém však nejsou správní soudy oprávněny rozhodovat, osciluje mezi žalobou proti nečinnosti správního orgánu a žalobou proti správnímu rozhodnutí. V případě, že by stěžovatelova žaloba byla posouzena jako žaloba mířící proti živnostenskému listu (osvědčení), bylo by nutno aplikovat výluky z přezkumné činnosti správního soudu (§ 70 s. ř. s.) a nepřípustnou žalobu beztak odmítnout. Pokud pak krajský soud posoudil správní žalobu jako žalobu proti nečinnosti správního orgánu a následně ji pro nedostatek pasivní legitimace žalovaného správního orgánu zamítl, šlo o rozhodnutí, které plně odpovídá zákonu. Proto krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že i v řízení o kasační stížnosti se soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Rozsah napadení rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že rozhodnutí soudu, nebo jeho část, odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního, a toto své tvrzení 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 přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného 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 být napadené rozhodnutí přezkoumáno a Nejvyšší správní soud není povinen, ale ani oprávněn, sám vyhledávat jeho možné nezákonnosti.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není opodstatněný stížní bod, v němž stěžovatel namítal, že krajský soud měl posuzovat jeho žalobu jako žalobu na zrušení správního rozhodnutí, a nikoliv jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Se zřetelem k tomu, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, je věcí žalobce, aby stanovil meze přezkumu krajským soudem, a to jak kvantitativně, tak i kvalitativně. Správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy (např. mimo vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí) nevede přezkum mimo rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje jeho iniciativu. Nejvyšší správní soud proto nemůže vytýkat krajskému soudu, že se nezabýval věcí v celém rozsahu, resp. že sám neshledal způsob, jak žalobě vyhovět, pokud tento soud respektoval zásadu *ne eat iudex ultra petita partium* (nechť soudce nejde nad požadavky stran). Jelikož z obsahu žaloby podané stěžovatelem nebylo jednoznačně zřejmé, zda se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a o žalobu proti správnímu rozhodnutí, vyzval oprávněně krajský soud usnesením stěžovatele k odstranění vad žaloby. V odůvodnění tohoto usnesení velmi instruktivně a zcela konkrétně uvedl, co má stěžovatel doplnit v případě, hodlal-li podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., a co má doplnit v případě, hodlal-li podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Krajský soud nijak nepředjímal o jaký typ správní žaloby podle jeho názoru jde a stěžovatel v podání ze dne 1. 12. 2004 sdělil krajskému soudu zcela jednoznačně, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a v souladu s tím také uvedl návrhu petitu, tj. sdělil, jak má soud rozhodnout. Byl to tedy stěžovatel, který určil, co je předmětem řízení, a to jak kvantitativně, tak i kvalitativně, čímž byl krajský soud v důsledku dispoziční zásady vázán. Pro určení žalobního typu totiž není rozhodné, jak žalobce žalobu označí. Žalobu je třeba

posuzovat podle jejího obsahu, a pro soud je zejména závazný její petit. Krajský soud proto rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací. Mínil-li proto stěžovatel podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, v jejím obsahu ani v doplňovaném petitu to ani v nejmenším nevyjádřil. Neodpovídá proto skutečnosti tvrzení stěžovatele, že mu fakticky bylo krajským soudem vnuceno posouzení již podané žaloby jako žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V důsledku zcela jednoznačného prohlášení stěžovatele, že podaná žaloba je žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nemohl krajský soud posuzovat podanou žalobu jako žalobu proti správnímu rozhodnutí, jak se mylně domnívá stěžovatel.

Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud jako soud správní nemohl pro nedostatek pravomoci vyhovět požadavku stěžovatele na odškodnění, který je obsažen v podané žalobě.

Podle ustanovení § 2 s. ř. s. správní soudy poskytují ochranu jen veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Podle ustanovení § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. Podle ustanovení § 4 odst. 2 s. ř. s. ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Rozhodování o odškodnění, resp. o náhradě škody, tedy není v pravomoci správních soudů, a nebylo proto ani v pravomoci krajského soudu, který rozhodoval v této věci.

Nedůvodný je rovněž stížní bod, v němž stěžovatel namítá, že krajský soud v rozporu se zákonem dovozuje, že vydáním živnostenského listu se pouze osvědčuje existence veřejného subjektivního práva, resp. že jde o jiný správní úkon a současně namítá, že živnostenský list je svou povahou rozhodnutím, které deklaruje právo podnikat.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti především zdůrazňuje, že stěžovatel se podanou žalobou nedomáhal přezkoumání živnostenského listu vydaného Magistrátem města Ostravy dne 7. 5. 2004 stěžovateli s předmětem podnikání „provozování autoškoly“. Naopak stěžovatel se žalobou domáhal výslovně ochrany proti nečinnosti správního orgánu, kterou spatřoval v nevydání živnostenského listu s takovým označením své osoby jako podnikatele, jež by mu vyhovovalo (obchodní jméno Mobil). Krajský soud proto v souladu s již uvedenou dispoziční zásadou posuzoval celou věc podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. (ochrana proti nečinnosti správního orgánu), a nikoliv podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Krajský soud nevyslovil právní názory stěžovatelem namítané ve stížním bodu. Tyto jsou sice obsažené

v odůvodnění napadeného rozsudku, ale jedná se o reprodukci názorů vyslovených krajským úřadem ve vyjádření k žalobě. Již z tohoto důvodu postrádají námitky stěžovatele své opodstatnění.

Nicméně nad rámec již uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že závěry krajského úřadu jsou správné a v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů. Především musí poukázat na zásadní judikát (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, č. j. 6 A 188/94 - 23), němž byl vysloven právní názor, že „živnostenský list je ryzím osvědčením dokládajícím, že osobě vzniklo ohlášením živnostenské oprávnění. Nejde o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. a nelze jej zrušit v řízení podle části čtvrté (§ 53 a násl. zejména § 65 a násl.) správního řádu“. Tento judikát vychází z rozdělení živností do dvou skupin a to na živnosti ohlašovací a koncesované (§ 10 odst. 1 a 2 zákona č. 455/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Z tohoto ustanovení vyplývá, že ohlašovatel, který splňuje všechny zákonné podmínky, vzniká živnostenské oprávnění ex lege. O této skutečnosti pak živnostenský úřad, v zájmu obecné právní jistoty, vystaví "průkaz", jímž je živnostenský list. Živnostenský list je tedy pouze osvědčením o skutečnosti již konstituované, o níž není sporu (živnostenské oprávnění).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanovena zástupcem advokát a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, náleží advokátovi odměna za dva úkony právní služby (nahlížení do spisu dne 23. 8. 2006 a vypracování doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 1. 2008) v částce 1000 Kč 2100 Kč a podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 75 Kč a 300 Kč, celkem tedy 3475 Kč.

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

V Brně dne 30. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

