



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové, v právní věci žalobce: **J. K.** zastoupený JUDr. Lucií Sabotinovou, advokátkou se sídlem Litoměřice, Mrázova 9, proti žalovanému: **předseda vlády ČR**, nábreží E. Beneše 4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2008, č. j. 11 Ca 70/2008 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Přípisem ze dne 15. 11. 2007, č. j. 14911/07-OSV, odpověděl předseda vlády ČR na dopis žalobce ze dne 2. 10. 2007, v němž žalobce požadoval přešetření způsobu vyřízení stížnosti na ministra vnitra ve věci postupu Ministerstva vnitra při prověřování podnětů žalobce k výkonu dozoru Ministerstva vnitra nad samostatnou působností města Roudnice nad Labem. Předseda vlády se ztotožnil se závěry, ke kterým v souvislosti s touto věcí dospěli ministr vnitra, resp. při vyřizování stížnosti žalobce vedoucí Úřadu vlády ČR, a neshledal v této souvislosti žádná pochybení. Přípisem ze dne 20. 12. 2007, č. j. 19108/07-OSV, pak předseda vlády v odpovědi na dopis žalobce, jímž žalobce reagoval na přípis ze dne 15. 11. 2007, č. j. 14911/07-OSV, sdělil, že setrvává na svém dosavadním stanovisku a že dopis ze dne 15. 11. 2007 není správním rozhodnutím, a proto se na něj vztahuje správní řád.

Žalobce napadl přípis předsedy vlády ze dne 15. 11. 2007, č. j. 14911/07-OSV, žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 27. 11. 2008, č. j. 11 Ca 70/2008 - 27, odmítl, neboť dospěl k závěru že žalobou napadený přípis předsedy vlády není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. rozhodnutím správního orgánu, jímž by se zakládaly, měnily, rušily či závazně určovaly práva nebo povinnosti žalobce.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 11 Ca 70/2008 - 27, včasnou kasační stížností, v jejímž doplnění uplatňoval prostřednictvím své právní zástupkyně důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí návrhu. Stěžovatel měl za to, že žalobou napadené sdělení předsedy vlády je rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Na postup orgánů státní správy ve věci jeho podnětu k výkonu dozorové činnosti a ve věci následných stížností stěžovatele na vyřízení jeho podnětu se podle stěžovatele vztahuje § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Stěžovatel je toho názoru, že mu nemůže být přičítáno k tíži, že o jeho stížnosti bylo rozhodováno subjektem, který není správním orgánem, tj. předsedou vlády, neboť stěžovatel svou původní žádost o způsob vyřízení stížnosti na ministra vnitra adresoval Úřadu vlády, nikoliv předsedovi vlády. I v poslední stížnosti ze dne 6. 12. 2007 stěžovatel uváděl, že nebyl poučen, jak ukládá správní řád, kam se má odvolat, proto sice zasílal stížnost předsedovi vlády, ovšem s tím, že žádal o písemnou informaci, komu má být stížnost předána. Vzhledem k tomu, že vyrozumění o vyřízení stížnosti bylo v prvním i druhém případě zpracováno předsedou vlády, přičemž stěžovatel nebylo poučen o tom, komu stížnost podat, vycházel stěžovatel z toho, že předseda vlády měl pravomoc o jeho stížnosti rozhodovat. Stěžovatel odkazuje na komentář ke správnímu řádu, podle něhož se o vyřízení stížnosti nerozhoduje rozhodnutím, i když se mu písemné vyřízení stížnosti obsahově blíží. Stěžovatel je toho názoru, že je třeba uplatnit závěr vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 150/2005 - 53, publikovaný pod č. 887/2006 Sb. NSS, podle něhož *„při hodnocení, zda se u konkrétního úkonu správního úřadu jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., je nutné vždy posoudit, proti jakému úkonu správního orgánu byla žaloba podána z toho hlediska, zda se rozhodnutím či vyřízením stížnosti zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka správního řízení“*. Pokud o stížnosti žalobce, resp. o jeho žádosti o přezkoumání vyřízení jeho stížnosti nerozhodoval příslušný orgán státní správy, bylo takovým úkonem (tedy sdělením předsedy vlády) porušeno jeho právo na přešetření vyřízení jeho stížnosti proti postupu správního orgánu zakotvené v § 175 správního řádu, takové sdělení tedy nemůže být vyloučeno z přezkoumání ve správním soudnictví dle § 70 písm. a) s. ř. s.

V dalším doplnění kasační stížnosti, které stěžovatel podal samostatně, stěžovatel namítá, že napadené rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, zda městský soud považoval za žalovaný správní orgán předsedu vlády nebo Úřad vlády ČR.

Stěžovatel dále uvádí, že je vyřízení jeho stížnosti přípisem předsedy vlády ze dne 20. 12. 2007 absolutně neplatné, neboť stížnost podanou podle § 175 odst. 1 správního řádu nemůže vyřizovat ten správní úřad, proti němuž stížnost směřuje. Tím byl stěžovatel uveden v omyl. Městský soud se měl touto skutečností ve svém rozhodnutí zabývat.

Tvrzení městského soudu, že žalobou napadeným úkonem předsedy vlády nebylo rozhodováno o stížnosti žalobce dle § 175 odst. 1 správního řádu, je nepřezkoumatelné, neboť neřeší, o jaký právní úkon žalovaného se v takovém případě jedná a podle jakého ustanovení žalovaný rozhodoval o stížnosti stěžovatele. Není uveden ani právní předpis, z něhož by vyplývalo, že stěžovatel nemá v tomto případě právo podat stížnost.

Žalobu stěžovatel podal z toho důvodu, že nebyl předsedou vlády při vyřízení jeho stížnosti v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu řádně poučen. Předseda vlády měl rozhodovat o jeho stížnosti ze dne 6. 12. 2007 nezákonně, soud nepostupoval podle § 75 ani § 76 s. ř. s., ač tak učinit měl, jeho rozhodnutí je v rozporu se zákonem a je nepřezkoumatelné.

Konečně v podání ze dne 19. 6. 2009 stěžovatel namítá, že městský soud v průběhu řízení o žalobě i o kasační stížnostech při jednotlivých úkonech zaměňuje předsedu vlády a Úřad vlády. Městský soud podle stěžovatele na str. 3 přezkoumávaného rozhodnutí nesprávně tvrdí, že se stěžovatel žalobou domáhal přezkoumání a zrušení sdělení, jímž žalovaný vyřídil jeho stížnost na postup ministra vnitra. Sdělení ze dne 15. 11. 2007, č. j. 14911/07-OSV, ovšem stěžovatel nepožadoval žalobou přezkoumat a zrušit. Stěžovatel má za to, že měl soud správně žalobu odmítnout dle § 46 odst. 5 s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti, resp. v jejích doplněních navrhl provedení řady listinných důkazů, které se týkají zejména jeho korespondence s Ministerstvem vnitra a s Úřadem vlády, resp. s předsedou vlády v předmětné věci. Tyto listiny jsou obsahem spisu, navíc jejich obsah není mezi stranami sporný, proto Nejvyšší správní soud tyto důkazy neprováděl.

Žalovaný, resp. vedoucí Úřadu vlády ČR jménem žalovaného, ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na vyjádření předsedy vlády k žalobě a rovněž na odůvodnění kasační stížností napadeného usnesení Městského soudu v Praze, s nímž se ztotožňuje. Podle žalovaného nelze z ničeho dovodit, že by žalobou napadené sdělení předsedy vlády bylo úkonem v rámci správního řízení ve formě správního rozhodnutí, proto žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta, nebyla tedy městským soudem meritorně posuzována. Proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby lze v kasační stížnosti uplatnit pouze důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy uvést, proč je rozhodnutí o odmítnutí podle názoru stěžovatele nezákonné a proč mělo být tedy o žalobě rozhodnuto meritorně. Nejvyšší správní soud se tedy nemůže v řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby zabývat těmi námitkami stěžovatele, které překračují takto vymezený rámec stížních námitek. Nejvyšší správní

soud v této souvislosti odkazuje na svou ustálenou judikaturu (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, publikovaný pod č. 524/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, www.nssoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, č. j. 8 Afs 22/2006 - 72, www.nssoud.cz).

Podle stěžejního argumentu stěžovatele se na žalobou napadený přípis žalovaného vztahuje § 175 správního řádu, který upravuje postup správního orgánu při vyřizování stížností. S tímto tvrzením se ovšem Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Podle § 175 odst. 1 správního řádu *„dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek“*. Podle § 175 odst. 4 správního řádu se ovšem stížnost podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Z toho vyplývá, že stížnost je procesním prostředkem určeným pro případy, kdy správní orgán vede konkrétní správní řízení, v němž hrozí účastníkovi takového řízení či jiné osobě újma a zákon přitom neposkytuje jiný prostředek ochrany. Taková situace ovšem v daném případě nenastala, neboť stěžovatel podal původně podnět Ministerstvu vnitra k provádění dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí ve smyslu § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o dozorčí prostředek Ministerstva vnitra, který je ve výlučné kompetenci tohoto ústředního orgánu státní správy. Stěžovatel je jistě oprávněn dát k takovému postupu Ministerstva vnitra podnět, nemá však právní nárok na to, aby Ministerstvo vnitra na základě tohoto podnětu činilo jakékoli kroky v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, to záleží výlučně na jeho posouzení. Tento podnět stěžovatele tedy nelze považovat za návrh, jímž by bylo zahájeno jakékoli správní řízení, v jehož rámci by byl stěžovatel oprávněn podat stížnost dle § 175 správního řádu. Tím méně pak lze považovat za stížnost podle § 175 správního řádu podání stěžovatele, jimiž se posléze obracel na Úřad vlády, resp. na předsedu vlády a nejedná se ani o žádost u nadřízeného správního orgánu o přešetření způsobu vyřízení stížnosti ve smyslu § 175 odst. 7 správního řádu už jen z toho důvodu, že předseda vlády ani Úřad vlády nejsou nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra či ministra vnitra ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatel byl nicméně o vyřízení jeho podnětu řádně vyrozuměn a skutečnosti, na něž upozorňoval, byly Ministerstvem vnitra posouzeny. Také na jeho další podněty adresované Úřadu vlády a předsedovi vlády bylo adekvátně reagováno. Z toho ovšem nelze dovozovat, že by sdělení předsedy vlády stěžovateli jakýmkoli způsobem zasáhlo do práv či povinností stěžovatele, že by tedy bylo rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatel nebyl na svých právech dotčen od počátku, neboť podal pouhý podnět k činnosti Ministerstva vnitra, na níž neměl právní nárok a která se jeho práv a povinností žádným způsobem nedotýkala. Nejvyšší správní soud v této věci nepředjímá svůj případný závěr v otázce, zda vyřízení stížnosti podle § 175 správního řádu může mít v některých případech podobu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., na danou věc se však § 175 správního řádu v žádném případě nevztahoval a do práv či povinností stěžovatele nebylo žádným způsobem zasahováno.

Ani námitce, podle níž má být napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, zda městský soud považoval za žalovaný správní orgán předsedu vlády nebo Úřad vlády ČR, nelze přisvědčit. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí, že žalovaným je správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, příp. správní orgán, na který jeho působnost přešla (§ 69 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již judikoval, že „osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako se žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně žalobce v žalobě jako žalovaného označil. Zvláštní usnesení se o tom nevydává“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS). Jiná je ovšem situace v případě, kdy žaloba směřuje proti něčemu, co rozhodnutím správního orgánu vůbec není, jako je tomu v předmětné věci, v takové situaci nelze než vycházet z označení žalovaného v žalobě. Stěžovatel označil v žalobě za žalovaného předsedu vlády, proti jehož přípisu žaloba také směřuje, a tedy rovněž městský soud vycházel z toho, že žalovaným je předseda vlády, což je z usnesení napadeného kasační stížností zcela jednoznačně patrné. Z tohoto hlediska je rozhodnutí městského soudu zcela přezkoumatelné a v souladu se zákonem. Pokud v průběhu řízení před soudem jednal v některých případech jménem žalovaného Úřad vlády, nelze to považovat za vadu řízení, která mohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí napadeného kasační stížností, neboť Úřad vlády je organizační složkou státu, jejímž úkolem je poskytovat zázemí pro činnost vlády, tedy mj. i pro činnost jejího předsedy.

Vzhledem k tomu, že postup předsedy vlády nelze považovat za vyřizování stížnosti nebo za vyřizování žádosti o přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 správního řádu, jak již bylo vysvětleno, nemá smysl se dále zabývat námitkami stěžovatele, podle nichž na podání stěžovatele měl reagovat někdo jiný než předseda vlády. Postup předsedy vlády ani Úřadu vlády nebyl v daném případě stanoven správním řádem, bylo na jejich volbě, kdo stěžovateli na jeho dopisy odpoví. Z tohoto důvodu neměl předseda vlády ani poučovací povinnost, neboť nebylo o čem stěžovatele poučovat, korespondence mezi stěžovatelem a Úřadem vlády (resp. předsedou vlády) se neřídila správním řádem, jak byl stěžovatel v přípisu předsedy vlády ze dne 20. 12. 2007 také jasně upozorněn. Pro městský soud bylo rozhodující, že žalobou napadené sdělení není rozhodnutím správního orgánu dle § 65 s. ř. s., v takové situaci nebylo jeho povinností zabývat se dalšími otázkami uváděnými stěžovatelem v kasační stížnosti, neboť jediným možným výsledkem řízení mohlo být odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost. Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu odmítl, nemohl ji posuzovat meritorně, nemohl tedy postupovat podle § 75 s. ř. s., tím méně pak podle § 76 s. ř. s. Městský soud žalobu zcela v souladu se zákonem odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., naopak na věc nedopadá § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť žalobou napadený přípis žalovaného není rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by byl přípustný opravný prostředek, stěžovatel tak ani nemohl být o takovém opravném prostředku nesprávně poučen.

Lze tedy shrnout, že žalobou napadený přípis předsedy vlády není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., naopak je ze soudního přezkoumání dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Žaloba proti němu směřující je tudíž ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná. Městský soud tak postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu v předmětné věci dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. listopadu 2009

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu