



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: **a) M. Ri. a b) M. Ra.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Statutární město Přerov**, se sídlem Bratrská 34, Přerov, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 9. 2015, č. j. 65 A 51/2014 – 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Ustanovenému zástupci žalobců a) a b), advokátu Mgr. Pavlu Kužílkovi, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti v částce 6.365 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V ubytovně G., kde jsou oba žalobci hlášeni k pobytu, došlo 16. 3. 2013 k incidentu, kvůli němuž přivolala majitelka ubytovny hlídku městské policie. Po jejím odjezdu přivolal žalobce a) rychlou záchrannou službu a Policii ČR, protože dle jeho tvrzení její příslušníci hlídky městské policie napadli.

[2] V návaznosti na tuto událost iniciovali žalobci několik řízení, která v současnosti probíhají u správních orgánů i soudů. V nyní projednávané věci je přezkoumávána reakce

žalovaného na tři stížnosti na postup zakročujících strážníků městské policie, které žalobci podali ve dnech 28. 3., 28. 4. a 12. 5. 2014.

[3] Žalovaný žalobcům přípisem ze dne 13. 5. 2014, č. j. MMPPr/038733/2014/ORG/Da, sdělil, že do ukončení vyšetřování incidentu na ubytovně Policií ČR nebude provádět další úkony ve věci těchto stížností. V případě, že policie zjistí pochybení na straně strážníků konajících službu, které by nebylo kvalifikováno jako přestupek či trestný čin, postoupí celý spisový materiál žalovanému jako personální stížnost.

[4] Dne 19. 5. 2014 podali žalobci prostřednictvím žalovaného ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu, jíž se měl dle jejich názoru dopustit žalovaný tým, že dosud nevyřídil stížnosti žalobců.

[5] Žalovaný dne 20. 5. 2014 sdělil žalobcům písemností č. j. MMPPr/038733/27/2014/ORG, že toto podání vyhodnocuje jako nedůvodné a nebude je postupovat krajskému úřadu. Dále uvedl, že jejich stížnosti posoudil dle obsahu a dospěl k závěru, že se nejedná o stížnosti podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť by se muselo jednat o stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Úkony strážníků v době výkonu služby se však řídí speciálními zákony a nikoli správním řádem, stížnosti tak nemohly být vyřízeny dle § 175 správního řádu, z čehož vyplývá, že ve věci nelze použít ani institut § 80 správního řádu (ochrana proti nečinnosti). Dále žalovaný uvedl, že aby bylo možné věc vyřešit jako personální stížnost postupem dle Vnitřního předpisu č. 2/06, je nezbytné, aby nejprve policejní orgán uzavřel, že se ze strany strážníků nejednalo o trestný čin ani přestupek, což se však zatím nestalo. Z toho důvodu posoudil žalovaný podání ze dne 19. 5. 2014 jako stížnost (námitku) proti způsobu vyřízení stížnosti, která byla v souladu s předpisy vyřízena vedoucí kanceláře primátora.

[6] Dle žalobců byla reakce žalovaného natolik nekvalitní, že vykazovala znaky nečinnosti. Proto podali ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci žalobu, jíž se domáhali, aby bylo žalovanému uloženo jejich stížnosti zcela vyřídit.

[7] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. S odkazem na vlastní judikaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že policie při vyřizování stížností na nedostatky v činnosti policistů postupuje dle § 97 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, přičemž subsidiárně se užije úprava dle § 175 správního řádu. Tato stížnost však není návrhem, jímž by bylo zahájeno správní řízení. Správní orgán je povinen tuto stížnost prošetřit, výsledkem šetření je poté záznam do spisu, o němž je stěžovatel vyrozuměn (pokud o to požádal) a který není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Za takové situace se nelze v případě nevyřízení stížnosti domáhat ani ochrany proti nečinnosti dle správního řádu. Krajský soud uvedl, že tyto závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc, byť vyřizování stížností na činnost strážníků obecní policie neprobíhá vždy v režimu správního řádu.

[8] Dále soud uvedl, že vyřizování stížností proti postupu příslušníků obecní policie je řízením *sui generis*, v němž se objevují jak prvky řízení zahajovaného z moci úřední, tak i prvky řízení o žádosti. Vždy jde však o dohledový či dozorový prostředek, jehož vyřízení

se neuskutečňuje ve správním řízení. Vnitřní předpis č. 2/06 statutárního města Přerova, který obsahuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností stejně jako správní řád nespecifikuje, jaká opatření k nápravě lze po shledání důvodnosti stížnosti přijmout. V praxi se lze nejčastěji setkat s výtkami, snížením osobního ohodnocení či jiným pracovněprávním postihem úřední osoby. Výsledkem vyřízení stížnosti tedy není správní rozhodnutí ani osvědčení. Proto se za této situace nelze ve správním soudnictví domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.).

[9] V návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. č. 2206/2011 Sb. NSS, se soud dále zabýval tím, zda by žalobcům v dané situaci mohla náležet ochrana před nezákonným zásahem žalovaného. Dospěl k závěru, že nikoliv. Tato ochrana je důvodná jen tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky dle § 82 s. ř. s. Soudu přitom nebylo zřejmé, jak by žalobci mohli být nevyřízením stížnosti přímo zkráceni na svých právech a jak by tento „zásah“ mohl být proti nim přímo zaměřen.

II. Kasační stížnost

[10] Žalobci (dále též stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro jeho nezákonnost.

[11] Způsob, jakým byly vyřízeny jejich stížnosti, považují za nepřijatelný. Žalovaný byl povinen sám posoudit, zda se jedná o stížnost personální či o stížnost dle správního řádu, nikoliv tuto povinnost přenášet na stěžovatele (včetně odpovědnosti za případný procesní neúspěch). Žalovaný si měl rovněž vyžádat výsledky šetření Policie ČR, podané stížnosti vyřídit a odůvodněné závěry jim oznámit. Doposud tak neučinil, což stěžovatelé považují za projev nečinnosti.

[12] Závěr soudu o tom, že vyřizování stížností je postupem *sui generis*, který nepodléhá správnímu řízení, je dle stěžovatelů nesprávný. Žalovaný byl minimálně dle § 175 správního řádu povinen jejich stížnosti vyřídit. I s ohledem na kvalitu vyřízení jejich stížností je možno postup žalovaného považovat za projev nečinnosti. V řízení byly porušeny základní zásady správního řízení a správního soudnictví.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda stěžovatelům v případě jejich nespokojenosti s vyřízením stížnosti na postup příslušníků městské policie náleží ochrana ve správním soudnictví.

[16] Právní úprava obecní policie je obsažena v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii, který však proceduru vyřizování stížností na své zaměstnance nijak neupravuje. Za účelem vyřizování stížností dle zákona o obcích stanovuje rada obce v souladu s § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností. V Přerově je tímto dokumentem Vnitřní předpis č. 2/06, vydaný Radou města Přerova dne 18. 1. 2006. Příslušenému orgánu je zde uložena povinnost se stížností zabývat, zjistit spolehlivě a pravdivě stav věci, spolupracovat s odbory magistrátu a zařízeními města, jichž se stížnost týká, a ve spolupráci s těmito odbory a zařízeními v případě potřeby učinit nezbytná opatření k nápravě. Úprava zde obsažená je v podstatě zpřesněním a parafrází § 175 správního řádu, který se ve své obecné rovině použije pro podávání a vyřizování veškerých stížností proti nevhodnému chování úředních osob či proti postupu správních orgánů v rámci celé vrchnostenské správy, tedy ve všech případech, kdy orgány státní správy i územní či jiné samosprávy vykonávají veřejnou moc.

[17] Stížnost dle § 175 správního řádu je přitom „*pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony.*“ (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 688). Obdobné stanovisko odborná literatura zastává i v případě posuzování přípustnosti ústavní stížnosti v řízení před Ústavním soudem: *stížnost podle § 175 správního řádu není považována za prostředek ochrany základních práv dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu* (viz Filip, J. in Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: 2007, s. 561). Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

[18] Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že „*na vyřízení stížnosti...není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany*“ (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, publ. č. 2339/2011 Sb.). Stížnost je dohledovým či dozorovým prostředkem, který se realizuje mimo správní řízení. Výsledkem vyřízení stížnosti není správní rozhodnutí.

[19] Stěžovatelé podali žalobu dle § 79 odst. 1 s. ř. s., který umožňuje tomu, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domoci se, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Vzhledem k tomu, že správní orgán neměl povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, nebyla ani žaloba stěžovatelů důvodná. Krajský soud ji takto posoudil a zcela v souladu s právní úpravou i judikaturou zamítl.

[20] Krajský soud se zabýval rovněž otázkou, zda mohl postup žalovaného představovat nezákonný zásah, proti němuž by byla přípustná obrana prostřednictvím žaloby ve

správním soudnictví. Dovodil, že nikoliv, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a na závěry krajského soudu ohledně této otázky plně odkazuje. Nezákonný zásah mohl eventuelně spočívat v samotném postupu policistů při incidentu na ubytovně G., proti tomu však žalobci brojili opožděně (jak ostatně uzavřel i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 As 209/2014 - 59).

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelů důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[23] Stěžovatelům byl krajským soudem ustanoven zástupcem Mgr. Pavel Kužílek. Tento advokát je v souladu s § 35 odst. 8 s. ř. s. zastupoval i v řízení před Nejvyšším správním soudem. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., v souladu s § 12 odst. 4 citované vyhlášky snižena o 20 % a násobena počtem zastupovaných osob, celkem 4.960 Kč a náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky ve výši 300 Kč. Protože zástupce stěžovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani, tj. o 1.105 Kč. Celková výše odměny tedy činí 6.365 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. února 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu