



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2018, č. j. 25 A 60/2018 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný vydal dne 29. 5. 2015 a 1. 6. 2015 usnesení o zastavení územního řízení. Žalobkyně dne 15. 6. 2015 požádala o opravu zřejmých nesprávností usnesení. Žalovaný žádostem částečně vyhověl (vydal opravná usnesení) a ve vztahu ke zbývajícím částem žádostí vydal dne 16. 2. 2018 sdělení, ve kterých žalobkyni objasnil důvody, proč v tomto rozsahu žádostem nevyhověl. Proti těmto sdělením žalobkyně podala „odvolání“, která žalovaný vyhodnotil jako podněty ke zrušení sdělení podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalovaný dne 30. 4. 2018 přípis sp. zn. MUFO 14258/2018

a sp. zn. MUFO 14331/2018 žalobkyni sdělil, že proti sdělením ze dne 16. 2. 2018 není odvolání přípustné a že neshledal důvody ke zrušení dotčených sdělení.

[2] Žalobkyně se dne 7. 6. 2018 obrátila na Krajský úřad Moravskoslezského kraje s žádostí o učinění opatření proti nečinnosti žalovaného. K této žádosti se krajský úřad vyjádřil ve sdělení ze dne 3. 7. 2018, ve kterém potvrdil správnost postupu žalovaného. Konstatoval, že žalovaný na požadavky, u kterých to bylo možné, aplikoval postup dle § 70 správního řádu, ve vztahu k ostatním požadavkům zaslal žalobkyni sdělení. Žalovaný odvolání proti sdělení správně vyhodnotil jako žádost o přezkoumání zákonnosti sdělení podle § 156 odst. 2 správního řádu.

[3] Žalobkyně dne 30. 6. 2018 podala žalobu označenou jako „*žaloba proti nečinnosti správního orgánu*“, ve které se domáhala, aby Krajský soud v Ostravě žalovanému uložil

a) povinnost zrušit přípisy zn. MUFO 14258/2018 a sp. zn. MUFO 14331/2018 ze dne 30. 4. 2018,

b) povinnost předat obě odvolání ze dne 8. 3. 2018 Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje k vydání rozhodnutí.

[4] Krajský soud žalobu pro nepřipustnost odmítl. Uvedl, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat uložení povinnosti, aby správní orgán vydal v již zahájeném řízení rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V přezkoumávaném případě se však žalobkyně domáhá toho, aby žalovanému byla mimo jiné uložena povinnost předat její podání jako odvolání nadřízenému orgánu, nadto se jedná o žalobkyní tvrzené odvolání proti procesním úkonům žalovaného. Žalobkyně tedy nebrojí proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí či osvědčení ve věci samé. Jestliže se žalobkyně domáhá uložení povinnosti, kterou § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.) neumožňuje, bylo podle krajského soudu nutno žalobu posoudit jako nepřipustnou.

[5] Proti usnesení krajského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Namítá, že se krajský soud nezabýval tím, zda její podání není ve skutečnosti žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečinnosti žalovaného. Odkázala přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60), z níž vyplývá, že soud není vázán tím, jaký žalobní typ žalobce uvede. Stěžovatelka má za to, že žalobní petit neodpovídal obsahu žaloby a soud se měl pokusit tuto nesrozumitelnost objasnit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Skutečnost, že se může jednat o nezákonný zásah spočívající v nečinnosti žalovaného, mohl krajský soud zjistit také z její žádosti o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 7. 6. 2018, která byla přílohou žaloby. Stěžovatelka navrhuje zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Kasační stížnost má všechny zákonem požadované náležitosti a je projednatelná.

[8] Po jejím posouzení soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje námitku, podle níž měl krajský soud zvážit, zda se v případě podané žaloby nejednalo o jiný žalobní typ, resp. zda měl odstraňovat nesrozumitelnost žaloby. Právě ze skutečnosti, že krajský soud posoudil žalobu jako nečinnostní, vyplynul jeho závěr o odmítnutí žaloby, v jehož důsledku se podanou žalobou meritorně nezabýval.

[10] Soud již mnohokrát konstatoval, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 65, § 79 a § 82 s. ř. s.) dle jejího obsahu. Pro soud je přitom závazný petit žaloby (srov. rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 97). Dále je třeba připomenout, že správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá (srov. rozsudky ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42, nebo ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39, č. 3412/2016 Sb. NSS).

[11] Z uvedené judikatury ovšem také vyplývá, že pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, případně pokud by žaloba žádný petit neobsahovala, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz již zmiňovaný rozsudek ve věci sp. zn. 7 Aps 2/2009, či stěžovatelkou odkazovaný rozsudek ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60).

[12] Stěžovatelka v nyní projednávané věci svoji žalobu výslovně označila jako „*Žalobu proti nečinnosti správního orgánu*“ a ve vylíčení skutkových okolností poukázala na to, že ve věci uplatnila žádost o učinění opatření proti nečinnosti. Z odůvodnění žaloby pak vyplývá, že stěžovatelka *de facto* míří proti způsobu, jakým žalovaný naložil s jejími podáními označenými jako odvolání. Podle stěžovatelky neměl žalovaný její podání posoudit jako podněty k přezkoumání zákonnosti sdělení dle § 156 odst. 2 správního řádu, ale postoupit je jako odvolání k rozhodnutí nadřízenému orgánu. Stěžovatelka se tedy chce domoci věcného posouzení svých podání a vydání meritorního rozhodnutí, což je nepochybně znakem nečinnostní žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s. Pokud navíc byla žaloba jako nečinnostní výslovně označena a její odůvodnění není zjevně rozporné s petitem i označením, pak krajský soud vycházel správně z toho, že se jedná o žalobu proti nečinnosti správního orgánu.

[13] O tom, že se stěžovatelka domáhala vydání rozhodnutí, svědčí i žádost o učinění opatření proti nečinnosti, které přiložila k žalobě. Naopak z této žádosti nemohl krajský soud usuzovat, že stěžovatelka svou žalobou hodlá brojit proti nezákonnému zásahu žalovaného. Ostatně, jak soud uvedl v rozsudku ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 As 149/2016 - 46, ustálená praxe má jednotně za to, že zákon nepřipouští bránit se zásahovou žalobou proti nepředání odvolání a správního spisu ve věci meritorního rozhodnutí správním orgánem I. stupně odvolacímu orgánu. Za průběh odvolacího řízení je odpovědný odvolací správní orgán. Jemu jsou přičitatelné průtahy, počítaje v to i nedostatek řádného předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu. Ochrany subjektivního práva na to, aby odvolací řízení ve věci samé bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu (srov.

těž rozsudek ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, či rozsudek ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 As 159/2016 – 24).

[14] Zásada dispoziční vkládá možnost disponovat s předmětem řízení do rukou účastníků řízení. Bylo tedy výlučně na stěžovatelce, aby předmět řízení před správními soudy sama vymezila; v důsledku uplatnění zásady dispoziční pak případné riziko nesprávně formulované žaloby, a potažmo i neúspěchu ve sporu, nese právě stěžovatelka (viz rozsudek ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90). Jak již bylo výše uvedeno s odkazem na konstantní judikaturu, správní soud nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá. Pokud se tedy v dané věci označení žalobního typu shodovalo s odůvodněním a z textu žaloby neplynuly očividné nejasnosti ohledně toho, jaký žalobní typ stěžovatelka zvolila, nebyl za těchto okolností krajský soud povinen stěžovatelku poučit, jaký žalobní typ bylo na místě zvolit.

[15] Krajský soud tedy nepochybil, jestliže stěžovatelku nevyzval podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad podání. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu tak stěžovatelce nebylo upřeno.

[16] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelkou uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 7. března 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu