

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Praha 6, Muchova 9/223, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2009, č. j. 5 Ca 113/2007 - 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni stěžovatele, advokátce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2400 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal se žalobce ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný porušuje § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, dle kterého má povinnost dozoru nad samosprávnými orgány obcí. Dne 12. 1. 2007 podal žalobce podnět k provedení dozoru žalovanému, protože orgány města Roudnice nad Labem na druhém zasedání zastupitelstva obce porušily zákonem založená práva občanů obce a své povinnosti zákonem uložené při správě města. Žalovaný po provedeném šetření dne 19. 3. 2007 pod č. j. ODK-112-5/1-2007 sdělil, že práva žalobce ani občanů nebyla porušena, resp. že občané obce požadovaná práva

nemají a že postup orgánu obce byl v souladu se zákonem o obcích, proto nejsou důvody k provedení dozorových opatření. Sdělením ze dne 15. 3. 2007, č. j. ODK-112-5/1-2007, žalovaný všechny další námitky žalobce odmítl s tím, že považuje celou věc ze své strany za uzavřenou.

Žalobce je toho názoru, že za těchto okolností neměl žádné další prostředky k obraně svého práva, a nezbývá mu než se obrátit na soud se správní žalobou proti nezákonnému zásahu a navrhnout, aby soud stanoviska žalovaného přezkoumal a přikázal mu upustit od shora popsaného nezákonného jednání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl. Soud nepopřel, že žalobce mohl být na svých právech zkrácen postupem zastupitelstva, nemohlo však podle jeho názoru dojít k zásahu ve smyslu soudního řádu správního postupem žalovaného, který žalobce označil za nezákonný zásah. Žalovaný nevyhověl podnětu žalobce a nerealizoval žádné ze svých dozorových oprávnění vůči orgánu samosprávy. Tímto postupem však nebyl žalobce přímo zkrácen na svých právech. Ministerstvo vnitra vykonává dozor z úřední povinnosti; každý mu může směřovat ve věci výkonu dozoru podnět, nikdo však nemá právo na to, aby jeho podnětu bylo vyhověno. Jestliže ministerstvo shledá, že podnět není důvodný, nemůže se nikdo domáhat ochrany před tím, že jeho podnět nebyl využit a že nebylo zahájeno řízení z moci úřední. Na výkon dozoru vůči obci není právní nárok. Nevyhověl-li proto žalovaný podnětu žalobce, nedošlo tím k zásahu do žalobcových práv.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se domáhá ochrany svého zákonem definovaného práva požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce a podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, tedy podat návrh. Žalovaný rozhodl, že toto právo občan nemá, a soud toto potvrdil. Ve skutečnosti tak – v rozporu se zákonem – není stěžovateli dovoleno podnět podat. Žalovaný podle něj nemá právo svévolným výkladem zákona, nezákonným zásahem do stěžovatelova práva přímo jej zkracovat nebo omezovat tím, že rozhodl, že stěžovatel tato práva nemá a na základě toho neprovést dozorové opatření. Povinnost vykonávat dozor je žalovanému uložena zákonem, a Ministerstvo vnitra proto bylo povinno vyzvat orgán obce k nápravě.

Rozhodnutím žalovaného tak byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem odporujícím definici zákona o obcích (§ 124 odst. 1), který jednoznačně definuje povinnost žalovaného. Zásah do stěžovatelových práv spočívá v primárním rozhodnutí žalovaného oznámeném stěžovateli, že požadovaná práva (§ 16 odst. 2 zákona o obcích) nemá, a na tomto protiprávním rozhodnutí vybudoval právní konstrukci odůvodnění, proč není na místě provádět dozorová opatření. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek Městského soudu v Praze

z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Podle § 9 správního řádu je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Podle § 124 odst. 1 zákona o obcích je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Podle odst. 3 tohoto ustanovení nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti.

O věci uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Předně je třeba přisvědčit Městskému soudu v Praze, že přípis žalovaného ze dne 15. 3. 2007 nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nutno pod pojmem zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. rozumět *„aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují“*. (Podle rozsudků ve věcech č. j. 3 As 52/2003 - 278, ze dne 1. 12. 2004 a č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, ze dne 3. 6. 2004, www.nssoud.cz.) Vyřízení podnětu k provedení dozorčích opatření orgánem nadaným dozorčí pravomocí takováto definiční kriteria zjevně nesplňuje.

Právní vztahy vznikající a realizující se při výkonu správního dozoru jsou totiž vztahy mezi subjektem nadaným dozorčí pravomocí a subjektem této pravomoci podléhajícím. Obsahem těchto vztahů jsou pak oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu (typicky právo vstupu, právo prohlídky věcí či osob, právo požadovat poskytnutí potřebných informací, resp. nosičů informací, případně uplatnění nápravných prostředků dozoru či ukládání sankcí) a jim odpovídající oprávnění a povinnosti toho, vůči němuž je dozor vykonáván, úkony dozorčího orgánu strpět a poskytnout mu potřebnou součinnost. V projednávané věci jsou subjekty právního vztahu žalovaný jako orgán vykonávající dozor nad výkonem samostatné působnosti obce a obec Roudnice nad Labem jako subjekt

podléhající kontrole. Obsahem právního vztahu mezi těmito subjekty tedy nejsou práva třetích osob, stěžovatele nevyjímaje. Jakékoli „*zkrácení*“ na stěžovatelových právech v rámci výkonu předmětného správního dozoru je tedy z povahy věci vyloučeno.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti ve výši 2100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 2400 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 9. července 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu