

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. H.,** zastoupeného Mgr. Janem Válkem, advokátem, se sídlem Petrská 1136/12, Praha 1, proti žalovanému: **Česká národní banka,** se sídlem Na příkopě 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce jako stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, č. j. 11 A 184/2010 - 99,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou dne 12. 8. 2010 u Městského soudu v Praze domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Nečinnost žalovaného žalobce spatřuje ve skutečnosti, že žalovaný nerozhodl ve věci řízení vedeného o podezření ze spáchání správních deliktů a přestupků subjekty označenými v petitu žaloby.

V žalobě žalobce konstatoval, že je dlouholetým podílníkem podílových fondů AKRO globální akciový fond a AKRO fond progresivních společností. Jako obhospodařovatel podílových fondů podala společnost AKRO investiční společnost a.s. žádosti o změnu statutu uvedených podílových fondů. Žádosti byly zamítnuty a bylo tak pravomocně rozhodnuto, že návrhy směřující k další změně statutů podílových fondů nejsou a nebyly v souladu se zákonem a zájmy podílníků předmětných podílových fondů. Z tohoto důvodu podal žalobce žalovanému podnět k prověření popsaného jednání, jež by

mohlo naplňovat znaky skutkové podstaty správních deliktů a přestupků podle zákona o kolektivním investování.

Žalobce v podané žalobě vylíčil dosavadní procesní postup, kdy dne 12. 8. 2009 a 14. 1. 2010 podal žalovanému dva podněty k zahájení správního řízení ve věci podezření ze spáchání správních deliktů a přestupků podle zákona o kolektivním investování příslušnými odpovědnými subjekty. Žalovaný na podnět ze dne 12. 8. 2009 reagoval pouze dopisem ze dne 11. 9. 2009, č. j. 2009/6977/570, ve kterém uvedl, že nezjistil okolnosti, které by odůvodňovaly zahájení správního řízení. Druhý podnět ze dne 14. 1. 2010 vyřídil žalovaný dopisem ze dne 11. 2. 2010, č. j. 2010/1260/570, ve kterém pouze (mylně) uvedl, že podnět je obsahově totožný s podnětem ze dne 12. 8. 2009. Žalobce se proto s odkazem na ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), domáhal u bankovní rady České národní banky ochrany proti nečinnosti žalovaného, a to podáním doručeným dne 11. 12. 2009 a následně doplněným dne 14. 1. 2010. Žalobce uvádí, že žádost odmítl ředitel sekce kanceláře, která není zařazena do struktury bankovní rady a žádost tak byla vyřízena nesprávně. Žalobce má za to, že existuje důvodné podezření ze spáchání správních deliktů a žalovaný odmítá řízení zahájit. Vedle zásady zahajování řízení z úřední povinnosti žalovaný porušuje též zásadu vyhledávací. Za účelem naplnění smyslu dohledové činnosti je třeba předmětná řízení vést a v jejich rámci rozhodnout, zda došlo či nedošlo ke spáchání těchto deliktů a přestupků. Žalobce navrhl, aby bylo žalovanému uloženo vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci řízení vedeného o podezření ze spáchání správních deliktů a přestupků proti subjektům, které jsou v žalobě označeny.

Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Žalobce se podle městského soudu nemůže úspěšně dovolávat nečinnosti správního orgánu v případě, kdy není zahájeno správní řízení, neboť žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo řízení zahájit, ale jen toho, aby vydal v řízení již zahájeném rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Městský soud v předmětné věci neshledal důvod odchýlit se od judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007 ve věci sp. zn. 4 Ans 10/2006 a ze dne 31. 3. 2009 ve věci sp. zn. 8 Ans 1/2008), že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřichází v úvahu v jakémkoliv případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem (sdělením rozhodných skutečností) a nikoliv návrhem, kterým je správní řízení zahájeno.

Rozsudek městského soudu žalobce (dále též „stěžovatel") napadl kasační stížností z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."), tedy z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

V kasační stížnosti stěžovatel konkrétně uvádí, že dne 12. 8. 2010 podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jakožto jediný možný prostředek obrany jeho dotčených práv namítanou nečinností správního orgánu.

Stěžovatel argumentuje, že právní řád ČR mu neumožňuje použít jiný procesní prostředek k ochraně jeho práv a oprávněných zájmů vůči v žalobě namítanému postupu správního orgánu, který je v tomto případě typickým příkladem svévole a tendenčního postupu orgánu veřejné správy vůči dotčeným subjektům.

Stěžovatel uvádí, že ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu mu umožňuje domáhat se ochrany proti nečinnosti správních orgánů i v řízeních, která jsou zahajována výhradně z moci úřední. Jestliže je ochrana proti nečinnosti tohoto typu řízení zakotvena ve správním řádu, nemůže být z logiky věci podle stěžovatele vyloučena ze soudní ochrany dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tato premisa neměla být pravdivá, ztrácelo by ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu své reálné opodstatnění a proti svévolné nečinnosti správních orgánů by v řízeních zahajovaných výhradně z úřední povinnosti, neexistovala žádná efektivní obrana. Uvedené zákonné ustanovení by se do budoucna stalo obsoletní.

Stěžovatel je názoru, že úmyslem zákonodárce při formulaci ustanovení týkajících se soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů bylo zabránit výše popsanému stavu věci, který je pro řádné fungování státu naprosto neudržitelný a který by nepochybně vedl k nerovnoměrnému, resp. nadřazenému postavení moci výkonné oproti moci zákonodárné a moci soudní.

Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 44 ca 47/2009, který potvrdil Nejvyšší správní soud v rámci následného řízení o kasační stížnosti (sp. zn. 3 Ans 11/2010) a ztotožnil se tak s přijatými závěry krajského soudu, který posuzoval obdobnou právní otázku týkající se nečinnosti správního orgánu v řízení zahajovaném z moci úřední.

S ohledem na výše uvedené má stěžovatel za to, že městský soud podanou žalobu nesprávně právně posoudil, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu uvedenými v napadeném rozsudku. Žalovaný nesouhlasí s argumentací stěžovatele o typickém případu svévole a tendenčního postupu, když postup žalovaného nijak nekrátil práva stěžovatele, naopak jeho práva ochránil tím, že zamítl žádosti o změny statutů podílových fondů AKRO, protože nebyly v souladu se zájmy podílníků, a tedy ani se zájmem stěžovatele. Stěžovatel však současně požadoval, aby bylo vůči AKRO investiční společnosti, a.s., resp. jejím vedoucím pracovníkům, zahájeno správní řízení o správních deliktech, kterých se měli podáním zamítnutých žádostí o změny statutů podílových fondů AKRO dopustit. Žalovaný v samotném podání výše uvedených žádostí správní delikt nespatřoval a nespatřuje.

Městský soud v napadeném rozhodnutí podle žalovaného správně uvádí, že s ohledem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu přichází žaloba na ochranu

proti nečinnosti správního orgánu v úvahu pouze tehdy, pokud se má týkat vydání rozhodnutí ve věci samé nebo vydání osvědčení (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 10/2006). V daném případě stěžovatel fakticky požadoval, aby žalovaný zahájil správní řízení a v něm vydal určité rozhodnutí, což soudní řád správní nepřipouští.

Z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu nelze podle žalovaného dovozovat obdobnou kompetenci správních soudů. Česká národní banka by s ohledem na judikaturu Ústavního soudu (rozhodnutí ÚS sp. zn. II ÚS 345/01) byla povinna zahájit řízení pouze tehdy, pokud by k tomu shledala důvody, tedy pokud by nastala skutečnost předvídaná zákonem. Tak tomu v daném případě jednoznačně nebylo. Spáchání správního deliktu nelze spatřovat v samotné skutečnosti, že se někdo „opováží“ podat žádost o změnu statutu bez ohledu na to, jestli nebyla pro možné ohrožení zájmů podílníků schválena. Vzhledem k neschválení žádosti totiž k žádnému porušení či ohrožení zájmu podílníků dojít nemohlo.

Skutečnost, že soudní řád správní nestanoví v těchto případech možnost správních soudů, aby o zahájení správního řízení samy rozhodly (resp. aby tak uložily správnímu orgánu), pak není výrazem nadřazenosti moci výkonné nad moci soudní, ale výrazem dělby moci, kde soudy nemohou bez zákonné opory nahrazovat kompetenci a diskreci správních orgánů kompetencí a diskrecí vlastní. Navíc by ztrácelo smysl, aby správní soudy mohly ukládat správním orgánům povinnost zahájit určité správní řízení, protože pokud by správní orgán nespatřoval důvody pro vedení tohoto správního řízení, nezbylo by mu, než toto řízení opět zastavit.

Odlišný závěr, než k jakému dospěl městský soud, podle žalovaného nepotvrzuje ani rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, na které v kasační stížnosti stěžovatel poukázal.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

Ze spisového materiálu lze zjistit, že stěžovatel podal k žalovanému dne 12. 8. 2009 podání označené jako podnět k zahájení správního řízení z důvodu podezření ze spáchání správních deliktů a přestupků podle zákona o kolektivním investování. Žalovaný na podnět reagoval sdělením, že po seznámení se se skutečnostmi uvedenými v podání a po jejich doplnění nezjistil okolnosti, které by odůvodňovaly zahájení správního řízení s osobami uvedenými v podnětu ve věci možného spáchání správních deliktů či přestupků podle zákona o kolektivním investování. Podáním ze dne 7. 12. 2009 se stěžovatel domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Podání bylo doplněno sdělením ze dne 11. 1. 2010. Žalovaný své stanovisko k žádosti na ochranu proti nečinnosti vyjádřil sdělením ze dne 21. 1. 2010, ve kterém uvedl, že dle jeho názoru nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu ze strany právnické osoby ani ze strany fyzických osob s tím, že nesouhlasí, že by se žalovaný případem nezabýval. Důvody pro zahájení správního řízení nebyly shledány.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že stěžovatel jako podílník společnosti AKRO investiční společnost, a.s. podal k žalovanému podnět k zahájení správního řízení ve věcech správních deliktů společnosti AKRO investiční společnost, a.s. a přestupků členů představenstva společnosti AKRO investiční společnost, a.s. podle zákona o kolektivním investování. Podnět stěžovatele byl vyřízen sdělením žalovaného, k zahájení správního řízení s uvedenými osobami ani k vydání rozhodnutí ve věci samé nedošlo.

Nesprávné posouzení právní otázky

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávný závěr městského soudu, že ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze úspěšně domáhat pouze tehdy, je-li zjištěno, že správní orgán byl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Stěžovatel je názoru, že právní řád ČR mu neumožňuje použít jiný procesní prostředek k ochraně jeho práv a oprávněných zájmů vůči v žalobě namítanému postupu správního orgánu.

Nejvyšší správní soud ke stěžovatelem namítané nesprávně posouzené právní otázce konstatuje, že soudní řád správní ve svém ustanovení § 2 upravuje, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují o dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Soudní řád správní tak jako hlavní úkol správního soudnictví vymezil ochranu veřejných subjektivních práv. Jeho cílem je především efektivní ochrana práv osob a prostřednictvím ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob pak kontrola zákonnosti veřejné správy. Správní soudnictví tak není založeno na široké kontrole veřejné správy, ale soustředí se především na ochranu subjektivních práv osob, do kterých bylo zasaženo, nebo zasahováno v rozporu se zákonem (Soudní řád správní, Komentář, Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín, Nakladatelství C.H. Beck, Praha, 2004, viz komentář k ustanovení § 2 s. ř. s. Předmět ochrany ve správním soudnictví).

Stěžovatel ani v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedl a nekonkretizoval, jaké jeho veřejné subjektivní právo bylo v předmětné věci dotčeno či zkráceno. Za situace, kdy Nejvyššímu správnímu soudu není známo, jaké své veřejné subjektivní právo považuje stěžovatel za dotčené či zkrácené, se nelze konkrétně vyjádřit k otázce účinného prostředku ochrany práv stěžovatele.

Soudní řád správní ve svém ustanovení § 79 poskytuje ochranu před nečinností správních orgánů spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé či v nevystavení osvědčení. Předmětem ochrany před nečinností správních orgánů je subjektivní veřejné právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Toto právo zahrnuje i ochranu před nečinností. Uvedenými „jinými orgány“ jsou míněny zejména právě správní orgány. Součástí práva je i v čl. 38 odst. 2 Listiny zakotvená povinnost správních orgánů projednávat věci bez zbytečných průtahů. Subjektivní veřejné právo musí směřovat k vydání rozhodnutí ve věci. Komentář soudního řádu správního v této souvislosti rozlišuje tři případy:

a) Zahájení správního řízení k vydání rozhodnutí v určité věci je v dispozici osoby, která svým podáním řízení zahájila, správní orgán je však nečinný, tj. nepostupuje dále v řízení, jak mu příslušný procesní předpis ukládá. Právo svědčí osobě, která disponuje předmětem správního řízení. Legitimováni budou i další případní účastníci správního řízení, disponují-li jeho předmětem, nebo pokud má být rozhodnuto též o jejich právech nebo povinnostech, popř. lze očekávat, že se rozhodnutí jejich práv či povinností bude týkat, neboť nečinností správního orgánu jsou vystaveni stavu právní nejistoty.

b) Správní řízení zahájí správní orgán, ale dále v řízení nepostupuje. V těchto případech chrání zákon především před dlouhotrvající nejistotou právního postavení osoby. Úspěšně se v tomto případě mohou soudní cestou bránit ti, o jejichž právech mělo být ve správní věci rozhodováno.

c) Osobě je založeno subjektivní veřejné právo na vydání určitého rozhodnutí, není však aktivně legitimována k zahájení řízení a správní orgán je nečinný. V této skupině případů bude podle autorů komentáře obtížné odlišit, kdy osobě svědčí subjektivní právo na vydání rozhodnutí a kdy půjde jen o „reflex“ právní normy, jejímž cílem je zajistit všeobecný prospěch při aplikaci, aniž by vyjádřila subjektivní právo určitých osob. (Soudní řád správní, Komentář, Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín, Nakladatelství C.H. Beck, Praha, 2004, viz komentář k ustanovení 79 s. ř. s.).

V posuzované věci není zahájení řízení ve věci správních deliktů a přestupků osob uvedených v petitu žaloby v dispozici stěžovatele, správní orgán na základě podnětu stěžovatele neshledal důvod pro zahájení předmětného řízení a řízení ve věci správních deliktů a přestupků osob uvedených v petitu žaloby nezahájil. Stěžovatel nenamítal, že je osobou, o jejichž právech mělo být ve správní věci rozhodováno, ani, že mu bylo založeno subjektivní veřejné právo na vydání určitého rozhodnutí.

Závěr městského soudu, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřichází v úvahu v jakémkoliv případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, Nejvyšší správní soud považuje za správný.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále argumentuje, že ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu mu umožňuje domáhat se ochrany proti nečinnosti správních orgánů i v řízeních, která jsou zahajována výhradně z moci úřední. Jestliže je ochrana proti nečinnosti tohoto typu řízení zakotvena ve správním řádu, nemůže být z logiky věci podle stěžovatele vyloučena ze soudní ochrany dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tato premisa neměla být pravdivá, ztrácelo by ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu své reálné opodstatnění a proti svévolné nečinnosti správních orgánů by v řízeních zahajovaných výhradně z úřední povinnosti, neexistovala žádná efektivní obrana. Uvedené zákonné ustanovení by se do budoucna stalo obsoletní.

Nejvyšší správní soud k výše uvedené kasační argumentaci uvádí, že stěžovatel v souvislosti s ustanovením § 80 odst. 2 správního řádu může pouze podnětem upozornit

nadřízený správní orgán na nečinnost příslušného správního úřadu. Ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu vymezuje oprávnění nadřízeného správního orgánu činit opatření proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení příslušným správním orgánem ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Ustanovení § 79 s. ř. s. poskytuje obranu proti svévolné nečinnosti správních orgánů i v řízeních zahajovaných z moci úřední, a to v případech, kdy správní orgán zahájil správní řízení z moci úřední, ale v řízení nepostupuje. Osoby, o jejichž právech by mělo být v takovém správním řízení rozhodnuto, se mohou úspěšně bránit soudní cestou. Stejně tak se mohou soudní ochrany ve smyslu ustanovení § 79 s. ř. s. domáhat osoby, kterým je založeno subjektivní veřejné právo na vydání určitého rozhodnutí, ale nejsou aktivně legitimovány k zahájení řízení a správní orgán je nečinný. Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené neshledal důvodnou argumentaci stěžovatele, že proti svévolné nečinnosti správních orgánů v řízeních zahajovaných výhradně z úřední povinnosti neexistuje žádná efektivní obrana a že ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu hrozí, že by se do budoucna stalo obsoletní.

Na podporu své argumentace stěžovatel v kasační stížnosti poukázal také na rozsudek Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 44 Ca 47/2009, který potvrdil Nejvyšší správní soud v rámci následného řízení o kasační stížnosti (sp. zn. 3 Ans 11/2010). Nejvyšší správní soud se tak podle stěžovatele ztotožnil s přijatými závěry krajského soudu, který posuzoval obdobnou právní otázku týkající se nečinnosti správního orgánu v řízení zahajovaném z moci úřední.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 ve věci sp. zn. 3 Ans 11/2010, na který poukazuje stěžovatel, však neposuzoval obdobnou právní otázku. Předmětem řízení před Krajským soudem v Praze byla žaloba na nečinnost stavebního úřadu, když nečinnost stavebního úřadu vyplývala z jiných rozsudků Městského soudu v Praze a z rozhodnutí nadřízeného správního orgánu s výslovným uložením povinnosti stavebnímu úřadu ukončit stavební řízení a stavbu projednat v řízení o odstranění stavby. Stavební úřad tak měl soudem i nadřízeným správním orgánem uloženou povinnost zahájit a vést řízení o odstranění dotčených staveb. Argumentace stěžovatele uvedenými rozsudky tak není v posuzované věci přiléhavá.

Nejvyšší správní soud při přezkoumání napadeného rozsudku námitku nesprávného posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s), proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. prosince 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu