

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **PhDr. P. M.,** zastoupený JUDr. Jitkou Šindelkovou, advokátkou se sídlem Spálená 87/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2011, č. j. 11 Ca 40/2009 – 108,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odměna advokátky JUDr. Jitky Šindelkové **se určuje** částkou 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 17. 3. 2011, č. j. 11 Ca 40/2009 – 108 žalobu, jíž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) ve věci jeho žádosti ze dne 17. 3. 2008. V odůvodnění městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Ans 6/2010 – 142 a ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 – 50 a uvedl, že v dané věci požaduje stěžovatel, aby soud rozhodl o nečinnosti správního orgánu za situace, kdy není zahájeno žádné správní řízení, a ani podání stěžovatele nelze považovat za návrh zahajující správní řízení ve věci. Není-li správní řízení zahájeno, není správní orgán povinen meritorně rozhodnout, neboť to může učinit pouze v rámci zahájeného řízení. Ministerstvo nemá v daném případě žádnou zákonem danou povinnost vydat rozhodnutí ani osvědčení a ani soud tedy nemůže správnímu orgánu uložit povinnost

takové rozhodnutí či osvědčení vydat. Oprávnění soudu v řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je omezeno právě na ty případy, kdy správní orgán nevydal rozhodnutí či osvědčení, ačkoli k tomu byl podle zákona povinen. Ministerstvo navíc v dopise ze dne 28. 5. 2009 stěžovateli vysvětlilo, že jeho tvrzení o nečinnosti stavebního úřadu a magistrátu není důvodné, neboť řízení o změně stavby před dokončením bylo zastaveno, protože nebyly doloženy všechny podklady požadované stavebním úřadem. Stěžovatel byl také upozorněn, že z podání, které učinil u stavebního úřadu dne 31. 10. 2002, žádný požadavek o prodloužení lhůty k dokončení předmětné stavby nevyplývá, neboť obsahovalo pouze urgenci týkající se výkonu rozhodnutí soudu ve věci odvodnění pozemku a upozornění na nutnou opravu chodníku. Proto toto podání není možné považovat za návrh na zahájení řízení ve smyslu ust. § 18 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, a žádné řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby, nemohlo být na jeho základě zahájeno. K tvrzení stěžovatele, že je oprávněn na základě stavebního povolení ze dne 2. 8. 1993 užívat sousední pozemek, ministerstvo uvedlo, že z předloženého stavebního povolení nevyplývá žádné oprávnění použít předmětný pozemek pro zařízení staveniště a ani z něj nevyplývá žádná povinnost pro vlastníka pozemku toto strpět. Stavební úřad, magistrát a ani ministerstvo nemůže zasahovat do vlastnických vztahů k nemovitostem, neboť ty jsou občanskoprávní otázkou, o které může rozhodnout pouze soud. Ministerstvo se rovněž vyjádřilo k otázce vyloučení pracovníka stavebního úřadu Ing. K. Na základě shora uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, neboť ministerstvo není v daném případě povinno vydat rozhodnutí, kterým by o podnětech stěžovatele rozhodlo.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., ve které namítal, že ve smyslu ust. § 37 a § 44 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) bylo řízení zahájeno dnem, kdy ministerstvu došlo jeho podání ze dne 17. 3. 2008, jež má být posuzováno podle svého obsahu. Ministerstvo je podle ust. § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), povinno zabývat se mimo jiné regionální politikou, územním plánováním a stavebním řádem. Ve smyslu ust. § 20, § 21, § 22 a § 24 citovaného zákona je ministerstvo povinno dbát o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Ministerstvo tedy mělo vydat stanovisko, rozhodnutí nebo osvědčení o porušení občanskoprávních a stavebně právních předpisů vysokým zvýšením úrovně terénů a dalšími úpravami okolí pozemku stěžovatele, dále o tom, že obec porušila své právní povinnosti, pokud nereagovala na výzvy stěžovatele k zajištění ochrany před navážkami a hlukovým a zápachovým znečišťováním jeho pozemku z parkoviště obce a že nejednala o výstavbě ochranných zdí a schodiště jako o oznámených drobných stavbách mezi povolenými stavbami garáže a galerie a že obec měla jednat, aby se stěžovatel nemusel obracet na soud. Dále se ministerstvo mělo vypořádat s tím, že stěžovatel má právo používat sousední pozemek pro svou stavbu podle ust. § 127 odst. 3 obč. zák. s tím, aby mu nebylo obcí bráněno dokončit výstavbu galerie šikanózním komplikováním povolení změny stavby před jejím dokončením a s tím, že stěžovatel staví uměleckou galerii v oblasti, kde je nedostatek kulturních zařízení, dosavadním postupem obce je mařena jeho investice a je těžce existenčně poškozován. Ministerstvo mělo rovněž zajistit ochranu práv stěžovatele ve smyslu ust. § 3, § 5 a § 415 obč. zák. proti nesprávnému a nepřátelskému počínání obce.

Stěžovatel proto navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že mu ministerstvo mělo poskytnout ochranu podle ust. § 5 obč. zák., neboť zneužívání pravomocí některými funkcionáři Úřadu městské části Praha 12 i Magistrátu hl. m. Prahy způsobovalo a způsobuje stav, kdy není zajištěna ochrana jeho práv a oprávněných zájmů. Stěžovatel namítal podjatost osob rozhodujících ve stavebních řízeních, jichž byl účastníkem, ale o těchto jeho námitkách nebylo rozhodnuto. Dále stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pokud městský soud tvrdí, že nebylo zahájeno žádné správní řízení, bylo toto zahájeno podle ust. § 44 odst. 1 správního řádu dnem, kdy stěžovatelovo podání došlo správnímu orgánu a podle ust. § 37 odst. 1 citovaného zákona se podání posuzuje podle skutečného obsahu. Tak mělo být naloženo i s podáním stěžovatele ze dne 17. 3. 2008. K naplnění kompetenčních povinností ministerstva měl městský soud rozhodnout tak, aby zjednalo nápravu nebo konstatovalo porušení zákona a vytvořilo východiska pro nápravu. Napadeným rozsudkem bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a v důsledku toho bylo neoprávněně zasaženo do jeho vlastnického práva.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel především zpochybnil závěry městského soudu, že ministerstvo na základě jeho podání nevedlo žádná správní řízení a nebylo povinno vydat rozhodnutí ani osvědčení.

Nejprve je nutno ve shodě s městským soudem poukázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž se nelze ochrany ve správním soudnictví podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Působnost těchto ustanovení je omezena na případy, kdy správní orgán má ve správním řízení povinnost vydat rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno nebo závazně určeno právo nebo povinnost žalobce, nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem příslušný procesní předpis zakládá, zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu. K vynucení jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo osvědčení ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobní legitimaci nezakládá a není založena pravomoc soudu poskytovat ochranu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, a rozhodovat o povinnosti správního orgánu v určité době takový jiný úkon provést (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Ans 6/2010 - 142 a ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98; všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Klíčovou otázkou tak v dané věci je, zda mělo ministerstvo na základě podání stěžovatele povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, potažmo zda bylo tímto podáním zahájeno správní řízení.

Ust. § 9 správního řádu definuje správní řízení jako 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. Za správní řízení lze tedy považovat pouze takový postup správního orgánu, jehož výsledkem má být konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí, jehož vydání právní předpisy pro vymezené situace předpokládají. Citované ustanovení není všezahrnujícím zmocněním pro správní orgány zahájit správní řízení a vydat rozhodnutí o čemkoliv. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Zcela obecné zmocnění správním orgánům být činní jakýmkoliv způsobem na základě jakéhokoliv podání by bylo s uvedeným požadavkem v rozporu. Je proto vyžadováno, aby každé zmocnění správních orgánů pro vydávání rozhodnutí či osvědčení bylo specifické pro vymezený okruh životních situací.

Z ust. § 44 odst. 1 správního řádu přitom nelze obecně dovozovat, že doručením jakéhokoliv podání správnímu orgánu je zahájeno určité správní řízení. Citované ustanovení dopadá pouze na případy, kdy je již s určitým podáním spojeno zahájení řízení, a specifikuje, k jakému okamžiku je řízení považováno za zahájené.

Pro vydávání osvědčení pak správní řád v ust. § 154 stanoví, že pokud správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že správní řád nedává obecnou pravomoc všem správním orgánům vydávat o čemkoliv osvědčení, nýbrž stanoví určitá procesní pravidla pro případ, že zvláštní předpis stanoví pro konkrétní situace pravomoc správního orgánu vydávat osvědčení. Opět tedy musí jít o specifické zmocnění.

Ze shora uvedených důvodů považuje Nejvyšší správní soud za správné závěry městského soudu i ministerstva, že podání stěžovatele ze dne 17. 3. 2008 nelze považovat za návrh na zahájení konkrétního správního řízení, ani vydání konkrétního osvědčení. Stěžovatel totiž ve svém podání dostatečně nespecifikoval, čeho konkrétně se domáhá, pouze požadoval nápravu nezákonného počínání Úřadu městské části Praha 12 a Magistrátu hl. m. Prahy. Žádal sice ministerstvo o rozhodnutí v záležitostech změny jeho stavby před dokončením, prodloužení doby stavby, bezúplatného používání sousedního pozemku pro uskutečnění stavby a vyloučení podjatých pracovníků správních úřadů, nicméně žádný z uvedených požadavků nebylo možné vyložit jako návrh na zahájení správního řízení a vydání správního rozhodnutí či žádost o vydání osvědčení, které by bylo v kompetenci ministerstva.

Za dané situace bylo možné podání stěžovatele považovat pouze za obecný podnět ke správní činnosti. Takový podnět však nezakládá právo stěžovatele na vydání konkrétního rozhodnutí, popř. osvědčení, kterému by odpovídala povinnost ministerstva dané rozhodnutí, popř. osvědčení, vydat. Absentuje-li taková povinnost správního orgánu,

je pojmově vyloučena jeho nečinnost, a správní soud mu proto ani nemůže v řízení o žalobě podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. takovou povinnost uložit.

Pokud stěžovatel odkazoval na ustanovení kompetenčního zákona či občanského zákoníku, tato ustanovení neobsahují zmocnění ministerstva pro vydání správního rozhodnutí či osvědčení o určitém obsahu. Odkazy na tato ustanovení proto nebylo možné interpretovat jako návrhy na vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Kompetenční zákon pouze obecně stanoví působnost jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Nezakotvuje konkrétní pravomoci těchto správních orgánů vést řízení a vydávat rozhodnutí nebo osvědčení. Za zmocnění pro vydání rozhodnutí či osvědčení ministerstvem nelze považovat ani ust. § 3, § 5 a § 415 obč. zák. Ust. § 3 a § 415 obč. zák. nesvěřuje ministerstvu pravomoc vydat správní rozhodnutí. Ust. § 5 obč. zák. sice stanoví pravomoc vydat rozhodnutí, ovšem „příslušnému orgánu státní správy“. Tímto příslušným orgánem je přitom na základě ust. § 11 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, pověřený obecní úřad.

Na základě předmětného podání stěžovatele tedy nebylo zahájeno žádné správní řízení a ministerstvo tak nebylo nečinné. Městský soud proto postupoval v souladu se zákonem, když žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem poznamenává, že ministerstvo na podání stěžovatele věcně reagovalo dopisem ze dne 28. 5. 2009 a postupovalo zcela v souladu se základními zásadami činností správních orgánů (zejména ust. § 4 odst. 1 a 2 správního řádu). Postup ministerstva odpovídá požadavkům na dobrou správu, zejména pak na vstřícnost k adresátům veřejné správy.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Stěžovateli byla pro řízení o kasační stížnosti soudem ustanovena zástupcem advokátka a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokátky včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, náleží advokátce odměna za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) 2100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky] a náhrada hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč.

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

V Brně dne 22. března 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu