

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **PhDr. P. M.,** zastoupen JUDr. Jitkou Šindelkovou, advokátkou se sídlem Spálená 87/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2011, č. j. 11 Ca 74/2009 – 118,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovené zástupkyni žalobce – advokátce JUDr. Jitce Šindelkové – **se určuje** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka 2400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce PhDr. P. M. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2011, č. j. 11 Ca 74/2009 – 118, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, neboť jej zejména podáním ze dne 4. 4. 2008 opakovaně žádal, aby vyřešil problémy v podání popsané.

Žalovaný se podle žalobce svou odpovědí na jeho podání vyhnul řešení, přestože má možnosti některé jeho podněty vyřídit přímo a u dalších iniciovat a případně i dozorovat řízení u jiných státních orgánů.

Městský soud při rozhodování vyšel z toho, že k vynucení jiného konání správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. nikomu žalobní legitimaci nezakládá. V dané věci však žalobce požaduje, aby soud rozhodl o nečinnosti za situace, kdy není zahájeno žádné správní řízení; podání žalobce nelze považovat za návrh zahajující řízení ve věci. Není-li správní řízení zahájeno, není správní orgán povinen vydat rozhodnutí ani osvědčení. Žalovaný se navíc pokoušel v rámci svých možností žalobci odpovědět. V dopisech se žalovaný pokusil žalobci vysvětlit, že Ministerstvo vnitra neposkytuje ochranu proti soudnímu rozhodnutí, není ani orgánem činným v trestním řízení a ve věci nečinnosti Magistrátu hlavního města Prahy v dozoru nad činností stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 12 odkázal žalobce na Ministerstvo pro místní rozvoj. Ohledně dotazu na stav vyřizování jeho podání na Obvodní ředitelství Policie České republiky, Praha IV, místní oddělení Lhotka ze dne 10. 6. 2007 pak žalovaný uvedl, že tento podnět věcně nevyřizuje a doporučil obrátit se na oslovenou složku policie. Jelikož žalovaný není povinen v daném případě vydat rozhodnutí, městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění namítl, že městský soud nevzal v úvahu, že Ministerstvo vnitra je podle ust. § 12 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 se zabývat m. j. veřejným pořádkem a dalšími věcmi vnitřního pořádku a bezpečnosti, hlášením pobytu a evidencí obyvatel, koordinací správního řízení a výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy. Podle ust. § 20, 21, 22 a 24 citovaného zákona je Ministerstvo vnitra povinno dbát o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Ministerstvo vnitra mělo vydat osvědčení o posledním bydlišti M. N., tj. vlastníka pozemku parc. č. 1825 k. ú. Kamýk. Dále mělo v rámci svých pravomocí, např. svou inspekcí, prověřit, zda Policie České republiky řádně vyšetřila podezření ze zneužívání pravomocí některými funkcionáři obce. Stejně tak namítal podjatost osob rozhodujících v řízeních, jichž byl účastníkem, ale o námitkách podjatosti nebylo rozhodnuto. Tito funkcionáři zřejmě působí na některé soudce, kteří pak nepostupují tak, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana jeho práv a oprávněných zájmů. Žalovaný měl také zajistit ochranu práv žalobce ve smyslu ust. § 3, 5 a 415 občanského zákoníku proti nesprávnému a nepřátelskému počínání obce. Rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné, když tvrdí, že nebylo zahájeno žádné správní řízení. Podle ust. § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je řízení zahájeno dnem, kdy podání došlo správnímu orgánu a podle ust. § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle skutečného obsahu. Tak mělo být naloženo i s podáním ze dne 4. 4. 2008. Soud měl rozhodnout tak, aby Ministerstvo vnitra samo zjednalo nápravu nebo konstatovalo porušení zákona a vytvořilo východiska pro nápravu.

Uvedeným postupem tak byla porušena jeho základní práva, jeho subjektivní práva vyplývající z veřejnoprávních vztahů, jeho právo na spravedlivý proces a v důsledku toho i jeho vlastnické právo. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

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, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti především rozporuje závěry městského soudu, že žalovaný na základě jeho podání nevedl žádná správní řízení a nebyl na základě nich povinen vydat rozhodnutí ani osvědčení.

Předně je nutno ve shodě s městským soudem poukázat na ustálenou 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 má správní orgán 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 vydání osvědčení ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. nikomu žalobní legitimaci nezakládá a není ani 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).

Stěžejní otázkou je tak určení, zda měl žalovaný na základě podání stěžovatele povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, potažmo zda byla těmito podáními zahájena správní řízení.

Podle § 9 správního řádu „*správní řízení je 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 však není

všezahrnujícím zmocněním pro správní orgány zahájit správní řízení a vydat rozhodnutí o čemkoliv. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (publikované pod č. 2/1993 Sb.) 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 nelze obecně dovozovat, že doručením jakéhokoliv podání správnímu orgánu je zahájeno určité správní řízení. Toto ustanovení pamatuje pouze na případy, kdy již je s určitým podáním spojeno zahájení řízení, a specifikuje, k jakému okamžiku je řízení považováno za zahájené. Je nutno zopakovat, že o správním řízení lze hovořit pouze u takového postupu správního orgánu, u něhož je právními předpisy předpokládáno ukončení ve formě konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí.

Podobné platí pro vydávání osvědčení. Podle ust. § 154 správního řádu „*jestliže 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 upravuje určitá procesní pravidla pro případ, že zvláštní předpis stanoví pro konkrétní situace pravomoc správního orgánu vydávat osvědčení o určitých skutečnostech. Opět tedy musí být pro vydávání osvědčení obsaženo ve zvláštním právním předpise specifické zmocnění.

Ve světle výše uvedeného je nutno přisvědčit žalovanému i městskému soudu, že podání obsažená v předloženém správním spise a připojená také stěžovatelem k žalobě, nelze ani podle jejich obsahu považovat za návrh na zahájení konkrétního správního řízení, vydání konkrétního správního rozhodnutí ani osvědčení.

Stěžovatel ve svých podáních dostatečně nespecifikoval, čeho konkrétně se domáhá, pouze obecně žádal nápravu. Lze v tomto směru odkázat na některé pasáže jeho podání, které obsahují požadavek směřující vůči žalovanému: „žádám o ochranu mých práv“, „Na Vás se obracím, protože můžete odstranit problémy přímo“ „nezbývá mi, než opakovaně trvat na Vaší součinnosti proti porušování zákonů a hrozbě vzniku dalších škod k již způsobeným.“ A nakonec lze citovat i závěrečný požadavek obsažený v podání ze dne 4. 4. 2008: „Jak jsem Vás informoval i ve svých předcházejících podnětech, obec neplní své právní povinnosti. Stát obci postoupil některé pravomoci výkonu státní správy. Neměl by tedy nechat bez nápravných opatření vady, kterých se obec dopouští ve výkonu péče o rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a v ochraně veřejného zájmu. Tedy nikoli se vyhýbat dodržování zákonů a k tomu si najímat advokáty. Pochybení zaviňují odpovědné osoby ve správních orgánech obce. Nejinak také osoby soudců, podlehnou-li jejich neblahé intervenci. Dozor nad nalézáním a objasňováním případů, v nichž došlo k porušení zákonů s trestně právními souvislostmi, nepochybně patří do kompetence Vašeho ministerstva.“

Žádný z uvedených obecných požadavků nebylo možné vyložit jako návrh na zahájení správního řízení a vydání správního rozhodnutí či žádost o vydání osvědčení.

Za daného stavu bylo možné podání stěžovatele považovat toliko za obecnější podnět ke správní činnosti. Takovýto podnět však nezakládá právo stěžovatele na vydání konkrétního rozhodnutí (popř. osvědčení), kterému by odpovídala také povinnost žalovaného dané rozhodnutí (osvědčení) vydat. Absentuje-li taková povinnost správního orgánu, je pojmově vyloučena jeho nečinnost, spočívající v nevydání požadovaného rozhodnutí či osvědčení, a správní soud mu proto ani nemůže v řízení o žalobě podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. takovou povinnost uložit.

V žalobě stěžovatel mimo jiné tvrdil, že žalovaný měl vyhledat poslední bydliště M. N., a při jednání u městského soudu jeho zástupkyně jako stěžejní uvedla, že žalovaný nesdělil pobyt a den úmrtí M. N. Teprve v kasační stížnosti však stěžovatel uvádí, že žalovaný měl vydat stanovisko, rozhodnutí nebo osvědčení o posledním bydlišti M. N. Takovýto konkrétní požadavek však v žádném z jeho podání adresovaných žalovanému, která byla v řízení o žalobě předložena, není obsažen. V dopisu ze dne 4. 4. 2008 je pouze jako faktická informace zmíněna skutečnost, že sdělení uvedené informace po žalovaném požadoval v roce 2006 Obvodní soud pro Prahu 4, tedy nikoliv stěžovatel. Pokud stěžovatel takovýto návrh (žádost) žalovanému výslovně neadresoval, nelze v neposkytnutí uvedené informace stěžovateli spatřovat nečinnosti žalovaného.

Pokud stěžovatel odkazoval na ustanovení kompetenčního zákona či občanského zákoníku, tato ustanovení neobsahují specifické zmocnění žalovaného 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 v obecné rovině rozhraničuje působnost jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Nezakotvuje však konkrétní pravomoci těchto správních orgánů vést řízení a vydávat rozhodnutí nebo osvědčení.

Za specifické zmocnění pro vydání rozhodnutí či osvědčení žalovaným nelze považovat ani ust. § 3, 5 a 415 občanského zákoníku. Ust. § 3 a 415 občanského zákoníku nesvěřuje žalovanému pravomoc vydat správní rozhodnutí. Ust. § 5 občanského zákoníku pak sice zakotvuje pravomoc vydat rozhodnutí, ovšem „příslušnému orgánu státní správy“, kterým je pověřený obecní úřad, jak výslovně stanoví § 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.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že na základě předmětných podání stěžovatele nebylo zahájeno žádné správní řízení a žalovaný se tak nedostal do nečinnosti. Městský soud proto postupoval správně, pokud z tohoto důvodu žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem poznamenává, že žalovaný na podání stěžovatele věcně reagoval a postupoval zcela v souladu se základními zásadami činností správních orgánů (zejména ust. § 4 odst. 1 a 2

správního řádu). Stěžovateli se pokusil objasnit limity své pravomoci a nastínit mu případné možnosti obrany proti tvrzeným pochybením správních orgánů, které český právní řád skýtá. Ve svých dopisech ze dne 8. 1. 2008, 26. 2. 2008 či 30. 4. 2008 mu sdělil, že nemůže poskytovat ochranu proti soudnímu rozhodnutí a že není orgánem činným v trestním řízení, ani orgánem, který by mohl posuzovat nečinnost Magistrátu hlavního města Prahy v dozoru nad činností stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 12 a posléze ani orgánem, který by přezkoumával možné porušení soukromoprávních předpisů obcemi, resp. hlavním městem Prahou. Uvedené zcela 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 zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 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 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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. Jaroslav Hubáček
předseda senátu