ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **L. D.**, zastoupeného Mgr. Janem Koptišem, advokátem se sídlem České Budějovice, Na Sadech 13, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2013, č. j. 11 A 176/2012 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou podle § 79 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) domáhal u Městského soudu v Praze ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný se měl dopustit nečinnosti tím, že nevydal žádné rozhodnutí na základě podnětu žalobce ze dne 6. 1. 2012, kterým se žalobce podle § 12 odst. 3 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování občanů“) domáhal rozpuštění občanského sdružení - Komory geodetů a kartografů. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 18. 2. 2013, č. j. 11 A 176/2012 - 23, zamítl.

V odůvodnění rozsudku městský soud konstatoval, že ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze u soudu úspěšně domáhat pouze tehdy, pokud správní orgán rozhodnutí nebo osvědčení nevydal, ač k tomu byl povinen. Povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení nastává v rámci správního řízení, které bylo zahájeno.

Žalobce se však nemůže úspěšně domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu v případě, kdy nebylo zahájeno správní řízení a nelze se jí domáhat ani toho, aby byla správnímu orgánu uložena povinnost správní řízení zahájit.

Městský soud vycházel z toho, že žalobce podal dne 6. 1. 2012 žalovanému podnět, aby rozpustil Komoru geodetů a kartografů, neboť Komora podle něj jedná v rozporu se zákonem o sdružování občanů. Žalovaný tento podnět vyřídil sdělením ze dne 25. 4. 2012, č. j. MV-4998-2/VS-2012, z jehož obsahu vyplývá, že důvod pro rozpuštění občanského sdružení neshledal. K tomu městský soud konstatoval, že řízení o rozpuštění občanského sdružení podle § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů zahajuje Ministerstvo vnitra z moci úřední; nejde o řízení návrhové. Jakékoliv podání, kterým se u Ministerstva vnitra domáhá rozpuštění občanského sdružení jiný subjekt, proto není podáním, kterým by bylo zahájeno řízení podle příslušného ustanovení zákona o sdružování občanů; jde toliko o podnět. Jím se správní orgán zabývat musí z hlediska toho, zda odůvodňuje zahájení řízení z moci úřední. Jestliže však správní orgán důvody k zahájení správního řízení neshledá, nelze dovodit jeho povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či vydat osvědčení. Městský soud uvedl, že v dané věci správní řízení zahájeno nebylo a podnět žalobce byl vyřízen sdělením žalovaného. Jestliže žalovaný nebyl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, pak nelze ani uvažovat o úspěšnosti žaloby. Pro podporu svých právních závěrů odkázal městský soud na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech.

Věcnými důvody, pro které žalobce žádal o rozpuštění Komory geodetů a kartografů, se městský soud nezabýval, neboť předmětem řízení bylo výlučně posouzení, zda bylo možné žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení. Jiné otázky předmětem tohoto řízení být nemohly.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

Stěžovatel je přesvědčen, že nejprve mělo být zkoumáno, zda sdělením žalovaného ze dne 25. 4. 2012, č. j. MV-4998-2/VS-2012, nedošlo k dotčení jeho veřejného subjektivního práva, tj. mělo být zkoumáno, zda napadeným správním úkonem nebylo fakticky rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatele, o jeho postavení jako účastníka řízení. Stěžovatel má za to, že sdělením žalovaného bylo jeho právo zásadně porušeno a negativně zasaženo. Komora geodetů a kartografů má hájit zájmy svých členů, tedy i středoškolsky vzdělaných geodetů. To je však pouhou deklarací, neboť ve skutečnosti jsou preferovány pouze zájmy podnikajících vysokoškolsky vzdělaných geodetů. S ohledem na Hlavu III, § 6 stanov Komory poukazuje stěžovatel na *„rozpor spočívající v tom, že nelze aplikovat stejný přístup při ochraně zájmů členů a obecně náhled v situaci, kdy geodet je zaměstnancem jiného geodeta či geodetické společnosti. V tomto případě je zřejmé, že nemohou být stejně efektivně hájena práva a zájmy dvou takto rozdílných skupin.“* Stěžovatel, jako středoškolsky vzdělaný geodet, nemá stejné postavení a práva jako geodet s vysokoškolským vzděláním, čímž dochází k porušení rovnosti v právech, což stvrzuje i žalovaný ve svém vyjádření.

Podmínky pro zahájení, respektive nezahájení, správního řízení (a tedy otázka možné nečinnosti žalovaného) měly být podle stěžovatele posouzeny z hlediska speciální právní normy, kterou je zákon o sdružování občanů, nikoliv podle judikátů, týkajících se

odlišných případů, kdy nedošlo k zahájení správního řízení podle jiných zákonů (zákon o památkové péči nebo stavební zákon). Městský soud měl vycházet ze zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zeměměřictví“), a ze zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o zeměměřičství přesně *„formuluje změnu“* ze slova *geodet* na termín *úředně oprávněný zeměměřičský inženýr*, kterou jak Komora geodetů a kartografů tak městský soud ignorují. Občanské sdružení Komora geodetů a kartografů je ve své podstatě sdružení podnikatelů, vykonávající spolkové právo za účelem realizace či zlepšení podmínek své výdělečné činnosti; funguje tedy v rozporu se zákonem o sdružování občanů. Žalovaný podle stěžovatele rezignoval na svou funkci a vzdal se odpovědnosti vůči občanům, tj. nepostupoval ve vztahu ke všem občanům stejně, rovně a v souladu s Ústavou a zákonem. Výkon zeměměřických činností je vázanou živností podle živnostenského zákona, tudíž je základním hospodářským právem ve smyslu Listiny základních práva a svobod. Zahájení správního řízení ohledně uvedené problematiky podle § 1 zákona o sdružování občanů je v tomto případě zákonnou povinností.

Napadený rozsudek nadto stěžovatel považuje za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť je dán rozpor mezi výrokem a odůvodněním. Vzhledem k obsahu odůvodnění rozsudku (zejména odstavec čtyři na straně dvě) měl městský soud žalobu usnesením odmítnout a nikoliv ji rozsudkem zamítnout.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve z povahy věci zabýval posouzením námitek stěžovatele, vztahujících se k tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. například rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 – 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz) se podává, že rozsudek soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, například tehdy, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný; dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Stěžovatelem tvrzený nesoulad mezi výrokem a odůvodněním rozsudku by mohl představovat zmiňovanou formu nepřezkoumatelnosti,

z odůvodnění rozsudku je však jednoznačně seznatelné, že tomu tak není. Městský soud považoval žalobu za nedůvodnou (nikoliv nepřípustnou), a proto ji dle § 81 odst. 3 s. ř. s. rozsudkem zamítl. V odstavci čtvrtém na straně dvě rozsudku popisoval situace, za kterých se lze dovolávat ochrany proti nečinnosti správního orgánu; z tohoto odstavce však nelze nijak dovodil, že by hodlal žalobu odmítnout. Své rozhodnutí městský soud postavil na názoru, že žalovaný vůbec nebyl povinen rozhodnutí o rozpuštění občanského sdružení vydat, neboť nebylo zahájeno správní řízení v této věci; takový právní závěr zakládá nedůvodnost žaloby *per se* a vede k zamítnutí žaloby rozsudkem, nikoliv k jejímu odmítnutí z důvodů procesních. Námitka nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnosti napadeného rozsudku tak není důvodná, neboť tvrzený rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozsudku neexistuje.

Pokud jde o namítané nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], klíčovým je zhodnocení, zda městský soud správně posoudil, že žalovaný nebyl nečinným, neboť vůbec nebyl povinen vydat rozhodnutí ve věci rozpuštění občanského sdružení.

Stěžovatel se podáním ze dne 6. 1. 2012, označeným jako *Podnět ke zrušení sdružení „Komora geodetů a kartografů“*, obrátil na žalovaného. Žalovaný tento podnět vyřídil sdělením ze dne 25. 4. 2012, č. j. MV-4998-2/VS-2012, v němž uvedl, že nejsou dány důvody pro uplatnění postupu podle § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů.

Nejvyšší správní soud k této problematice již dříve opakovaně uvedl (viz např. rozsudek ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59), že žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti.

Ustanovení § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů stanoví, že *zjistí-li ministerstvo, že sdružení vyvíjí činnost, která je v rozporu s § 4 nebo § 5, neprodleně je na to upozorní a vyzve je, aby od takové činnosti upustilo. Jestliže sdružení v této činnosti pokračuje, ministerstvo je rozpustí.* Z dikce uvedeného ustanovení je zřejmé, že je to právě žalovaný (Ministerstvo vnitra), kdo je demiurgem celého předpokládaného postupu. Pokud tedy žalovaný obdrží podnět ke zrušení určitého občanského sdružení, je povinen se jím zabývat, a to (při absenci speciální úpravy) postupem dle § 42 správního řádu, který zakotvuje povinnost správních orgánů přijímat podněty, aby bylo případně zahájeno řízení z moci úřední. Takový podnět však sám o sobě řízení o rozpuštění občanského sdružení zahájit nemůže; je to výlučně žalovaný, který posoudí obsah a důvody takového podnětu a buď zahájí řízení z moci úřední (§ 46 správního řádu), nebo vyhodnotí podnět jako nedůvodný. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že řízení o rozpuštění občanského sdružení podle § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů je řízením zahajovaným z úřední povinnosti, nikoli řízením návrhovým (§ 44 správního řádu). Vyhodnocení okolností pro zahájení řízení z moci úřední je zcela v dispozici žalovaného a stěžovatel se nemůže domáhat toho, aby řízení bylo zahájeno ani toho, aby v něm bylo vydáno rozhodnutí.

Z novější judikatury se obdobnou otázkou zabýval zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, v němž konstatoval, že *„[ž]alobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu z roku 2004 (...) Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“* Tyto právní závěry lze bezezbytku aplikovat i na nyní projednávaný případ.

Shledává-li stěžovatel pochybení městského soudu v tom, že podpořil svůj právní názor odkazem na judikaturu zdejšího soudu v obdobných věcech, nelze mu přisvědčit. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 – 72, konstatoval, že *„[k]rajský soud nezatíží své rozhodnutí nezákonností, odvolá-li se ve své argumentaci mj. na odpovídající judikaturu Nejvyššího správního soudu. Takový postup je naopak žádoucí.“* Obdobně lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 – 68, ze kterého se podává, že *„[z]ajišťování jednoty judikatury je úkolem nejen pro samotný Nejvyšší správní soud, ale též pro krajské soudy, byť se každý z nich na dosahování tohoto cíle podílí jiným způsobem: zatímco Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí; (...). Ze samotného § 12 s. ř. s. tedy lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu též v obdobných věcech.“*

Tvrzení stěžovatele, že měl městský soud posuzovat, zda sdělením žalovaného nedošlo k zásahu do jeho subjektivního veřejného práva a do jeho postavení účastníka řízení, považuje zdejší soud za nepřípadné. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel nebyl v pozici účastníka řízení, ale toliko v pozici podatele podnětu. Pokud jde o dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele, zde je kasační stížnost nejen nekonkrétní, ale přehlíží i fakt, že tato otázka není v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu rozhodná, neboť se lze domáhat i vydání rozhodnutí či osvědčení, které nezasahuje do jeho veřejných subjektivních práv a které, až bude vydáno, nebude vůbec podléhat pravomoci soudů ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004 č. j. 5 As 31/2003 – 49, publikovaný pod č. 487/2005 Sb. NSS). Jestliže měl stěžovatel za to, že už samotné sdělení žalovaného zasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv, tedy že jde,

materiálně vzato, o správní rozhodnutí, nic mu nebránilo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Konečně, pokud jde o námitky, kterými stěžovatel argumentoval ve prospěch důvodů pro rozpuštění Komory geodetů a kartografů, zde nelze než konstatovat, že se jimi zdejší soud z povahy věci vůbec nemohl zabývat. V tomto řízení bylo výlučně přezkoumáno, jak krajský soud posoudil postup žalovaného, tj. zda žalovaný byl nečinný či nikoliv. Námitky stran nezákonnosti činnosti a stanov občanského sdružení by mohly být soudy projednány až v okamžiku, kdy by se jednalo o přezkum samotného rozhodnutí, vydaného v řízení o rozpuštění občanského sdružení (bylo-li by ovšem vůbec zahájeno).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu