ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **O. ž. p.**, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem v Praze 1, nábř. Ludvíka Svobody 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, č. j. 8 Ca 40/2004 – 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta žaloba (návrh) stěžovatele proti nečinnosti žalovaného Ministerstva dopravy.

Označenou žalobou se stěžovatel na žalovaném domáhal rozhodnutí o podnětu stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy o povolení staveb novinových stánků v Praze 1 mimo odvolací řízení. V žalobě stěžovatel žalovanému vytýkal nesprávné rozhodnutí v otázce příslušnosti k mimoodvolacímu přezkumu a stejně tak požadoval meritorní prověření svého podnětu.

Usnesením Městského soudu v Praze, ze dne 30. 6. 2004, č. j. 8 Ca 40/2004 – 24, byla žaloba podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta s tím, že podnět žalobce

(stěžovatele) podle ustanovení § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) není návrhem podle § 18 správního řádu a jeho doručením není zahájeno žádné řízení, v němž by byl správní orgán povinen vydat rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí Městského soudu v Praze podal stěžovatel kasační stížnost, ve které namítal nezákonnost odmítavého usnesení. V kasační stížnosti nejprve zrekapituloval průběh řízení ve věci. Následně pak uvedl, že podáním podnětu dle § 65 správního řádu je založena povinnost příslušného orgánu se podnětem zabývat; podnět musí být prošetřen z hlediska svého obsahu, přičemž se na toto prošetřování plně vztahují ustanovení § 3 odst. 1 až 4 správního řádu a § 16 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l. Prověření podnětu podle stěžovatele může skončit pouze dvěma způsoby, a to buď je podnět shledán důvodným a je zahájeno přezkumné řízení, nebo je podnět shledán nedůvodným, a to však musí být podateli řádně s uvedením důvodů sděleno. V souzené věci podle stěžovatele správní orgán, a to i přesto, že byla zjištěna důvodnost podnětu, nechal podnětem namítanou nezákonnost bez povšimnutí a podnět navíc odložil jako nedůvodný. K tomuto stěžovatel doplnil, že správní orgán nemůže postupovat podle své absolutní volné úvahy a právní předpis mu nedává právo uvážit, zda zjištěnou nezákonnost odstraní, když je mu známa.

S poukazem na výše uvedené pak stěžovatel uvedl, že pod ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. je třeba podřadit i rozhodovací proces v širším rámci, než je pouhé správní řízení, a dovodil tedy, že přešetřování resp. vyřizování podnětu je správním řízením svého druhu a podatel má právo na vyřízení svého podnětu, a to předpisem stanoveným způsobem. Pracovníkům veřejné správy stěžovatel s ohledem na uvedené a s podporou ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 218/2002 Sb. obecně vytýkal, že podněty řádně neprověřují, Městskému soudu v Praze pak vytknul, že napadeným usnesením vyslal veřejné správě „neblahý signál a oslabil institut podnětu“.

Stěžovatel uzavřel, že řízení o podnětech nesmí být vyňato ze soudního přezkumu, což by bylo i v rozporu s ústavní doktrínou právního státu, výslovně pak s čl. 4 odst. 4 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod, a navrhl zrušení označeného usnesení a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém nejprve zdůvodnil svůj postup ve věci, kdy uvedl, že se podnětem zabýval, avšak z důvodu absence své příslušnosti věc postoupil Magistrátu hl. města Prahy. Dále pak uvedl, že v souzené věci postupoval v souladu se zákonem, přičemž stěžovatel nesprávně vykládá právní předpisy. Stejně tak uvedl, že i když správní orgán má postupovat podle tzv. absolutního volného uvážení, postupoval v souzené věci i v souladu s ústavním pořádkem a právním řádem, když podnět řádně prošetřil. Doplnil, že o dalším postupu v mimoodvolacím řízení je třeba uvažovat jen v případě, kdy je dána věcná a místní příslušnost k zahájení takového řízení. S odkazem na výše uvedené žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti, i když tato důvody kasační stížností výslovně s konkrétními ustanoveními soudního řádu správního nespojuje, je nutno dovodit, že stěžovatel uplatňuje důvod podřaditelný ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle tohoto zákonného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu *tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

Nejvyšší správní soud však v dané věci takovou nezákonnost neshledal.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, ze se stěžovatel na žalovaném domáhal rozhodnutí o podnětu stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy o povolení staveb novinových stánků v Praze 1 mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu, a dovolával se i opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu ve spojení s tím, že o jeho podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nebylo rozhodnuto. Ministerstvo podaný podnět prošetřilo, dospělo k závěru, že k opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu není příslušné, příslušným je Magistrát hlavního města Prahy, kterému věc postoupilo. Magistrát hlavního města Prahy poté o podaném podnětu stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nerozhodl, stejně jako v dané věci nepřijal stěžovatelem požadované opatření proti nečinnosti. Proti tomuto postupu podal stěžovatel několik dalších podnětů, resp. stížností a následně i žalobu k Městskému soudu v Praze, o které bylo rozhodnuto nyní napadeným usnesením.

Předmětem sporu tak není meritorní posouzení rozhodnutí ve věci, tedy povolení staveb novinových stánků v Praze 1, nýbrž to, zda je správní orgán povinen „rozhodnout“ o podaném podnětu stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu, když mu nevyhoví, a zda v případě, že tak správní orgán postupovat nebude, přichází v úvahu opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu, resp., žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se ve smyslu ustanovení § 79 odst.1 s. ř. s. se *může domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.* To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle druhého odstavce tohoto zákonného ustanovení *je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení*.

V daném případě jde o objektivní nemožnost naplnit požadavek této právní normy na účastníka řízení, neboť ustanovení § 79 s. ř. s. vychází z předpokladu existence procesních prostředků, které dnešní právní řád dosud neobsahuje; jejich zakotvením disponuje až nový správní řád, s účinností od 1. 1. 2006. Jde tady o zvláštní případ lex imperfekta, tedy normy, jež je nedostačující co do právních účinků. Proto nelze zatím ani požadovat po účastníku správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stiženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.

„Označení“ či „výběr“ žalovaného zákonná dikce svěřuje plně do dispoziční sféry žalobce (*„žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“*.). S ohledem na shora citované znění prvního odstavce předmětného zákonného ustanovení (§ 79 s. ř. s.), by se z povahy věci mělo jednat vždy o takový správní orgán, kterému je při nečinnosti možno uložit *vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

Pokud jde o postup podle ustanovení § 50 správního řádu, ten přísluší správnímu orgánu, jenž je instančně nadřízen tomu orgánu, který má rozhodnutí vydat. Podle tohoto ustanovení *„Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.“*

V dané věci stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve spojení s tím, že správní orgán nerozhodl o jeho podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu. Proto je třeba poukázat i na text tohoto ustanovení. Ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu stanoví: „*Rozhodnutí, které je v právní moci, může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal……“*.

Již výše bylo poznamenáno, že s ohledem na dikci § 79 odst. 1 s. ř. s. se účastník správního řízení, jež je stiženo nečinností správního orgánu, může obrátit na soud ihned, kdy dovodí, že správní orgán který měl ve věci rozhodnout (tj. správní orgán prvního stupně) byl nečinný (tj., když správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu). Na druhé straně jistě nelze účastníku řízení upírat, aby se podnětem obrátil na orgán odvolací s tím, že se dožaduje jeho postupu podle § 50 správního řádu. To však přichází v úvahu jen tam, kde jde, či má jít, o řízení, v němž lze dovodit povinnost řízení vést a návazně i povinnost rozhodnout ve věci

Pokud jde o řízení podle § 65 správního řádu, jde o řízení zahajované z moci úřední. Správní řád tak ponechává skutečnost zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zcela na příslušném správním orgánu. Ten by měl podle názoru Nejvyššího správního soudu, s ohledem na znění předmětné právní úpravy, postupovat tak, že v případě podnětu k zahájení řízení tento podnět vyhodnotí a pokud dojde k závěru, že je daný podnět důvodný - vzhledem k tomu, že nejde o řízení návrhové - zahájí řízení podle § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu. Pokud však správní orgán dospěje k závěru, že neshledal důvod k přezkoumání rozhodnutí, tzn., že není důvod pro zahájení takového řízení, toto řízení nezahájí. Zákonná úprava přitom správnímu orgánu neukládá, aby v případě, že daný závěr správní orgán učinil k podnětu podanému zvenčí, podateli sděloval jak, a tedy ani proč, s podnětem naložil. Nepochybně je takové sdělení vhodné (ostatně „nový“ správní řád s ním již výslovně počítá), avšak s ohledem na platné znění správního řádu není takové sdělení rozhodnutím – podpůrně lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 20/2004**,** ze dne 14. 7. 2004, ve kterém bylo uvedeno, že *úkon, kterým správní orgán dal subjektu, jenž navrhl přezkoumat rozhodnutí mimo odvolací řízení dle ustanovení § 65 a násl. správního řádu, na vědomí, že jeho podnětu nebude vyhověno, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezasahuje do sféry práv dotčených osob. Jedná se pouze o sdělení správního orgánu, které nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.* - a neučinění takového sdělení pak není nezákonnou nečinností, které by se bylo možné s úspěchem domáhat. Proto nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že mělo být k jeho podnětu přijato opatření proti nečinnosti, jímž by došlo ke „sdělení“, jak bylo s jeho podnětem k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení naloženo. K tomu lze pro srovnání odkázat z judikatury např. na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004 – 67, ve kterém bylo uvedeno, že *žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze domáhat, aby soud uložil*

správnímu orgánu povinnost vydat jenom takové rozhodnutí nebo osvědčení, jež má dostatečný právní podklad a jehož vydání je v pravomoci správního orgánu; nadto musí být správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí ve věci samé.

V posuzované věci nelze navíc odhlédnout od skutečnosti, že se nejednalo o stěžovatelovu („jeho“) ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jak ji specifikuje ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nevystupoval v roli účastníka řízení.

Pokud stěžovatel namítá, že *byla zjištěna důvodnost podnětu*, a přesto správní orgán nechal podnětem namítanou nezákonnost bez povšimnutí a *podnět navíc odložil jako nedůvodný*, Nejvyšší správní soud uvádí, že ze správního spisu neshledal, že by „důvodnost podnětu byla zjištěna“ (tu přísluší zjistit danému správnímu orgánu), a námitka – tak, jak je formulována – je vnitřně logicky rozporná. Navíc nezákonnost příslušného správního rozhodnutí ve věci (rozhodnutí o povolení staveb novinových stánků v Praze 1) by byla soudně přezkoumatelná jen k meritorní žalobě (nikoliv k žalobě na nečinnost).

Nejvyšší správní soud tak nemohl přisvědčit námitkám stěžovatele, dovolávajícím se nezákonnosti napadeného usnesení Městského soudu v Praze, a potažmo se dovolávajícím i nezákonnosti postupu žalovaného správního orgánu. Nejvyšší správní soud, ač k tomu není primárně předurčen, zvažoval i namítané rozpory s Listinou základních práv a svobod, avšak s ohledem na výše uvedené neshledal ani porušení čl. 4 odst. 4, ani čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

K poukazu stěžovatele na to, že řádné prověřování podnětů ukládá pracovníkům veřejné správy ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 218/2002 Sb., Nejvyšší správní soud toliko poznamenává, že tento zákon dosud nenabyl účinnosti a ke konstatování stěžovatele, že Městský soud v Praze napadeným usnesením vyslal veřejné správě „neblahý signál a oslabil institut podnětu“, Nejvyšší správní soud uvádí, že viděno prizmatem právní úpravy je takováto námitka pro účely přezkoumání napadeného usnesení irelevantní.

Se stěžovatelem Nejvyšší správní soud souhlasí toliko v tvrzení o nemožnosti tzv. absolutní volné úvahy ve veřejné správě ve stěžovatelově pojetí (*právní předpis správnímu orgánu nedává právo uvážit, zda zjištěnou nezákonnost odstraní, když je mu známa*), která se ani podle Nejvyššího správního soudu ve veřejné správě neuplatňuje. Nejvyšší správní soud však z obsahu správního spisu v postupu žalovaného správního orgánu přes užití uvedeného pojmu jeho naplnění ve stěžovatelově pojetí neshledal, přičemž současně poznamenává, že podle jeho názoru se v obdobných situacích zřejmě jeví vhodnější používat toliko pojmu „volné uvážení“, neboť správní orgán, byť mu zákon pro případy správního uvážení dává širokou volnost, se musí vždy řídit základními zásadami správního řízení a potažmo i základními principy či zásadami jiných postupů ve veřejné správě, jako zejména zásadou zákonnosti, zásadou rovnosti adresátů veřejnoprávního působení, principem dobré správy, apod.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v souzené věci neshledal naplnění namítaného stížnostního důvodu, v meritu věci přisvědčil závěrům Městského soudu v Praze, na které odkazuje.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Protože stěžovatel neměl v řízení úspěch, žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 15. prosince 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu