



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) M. Ri., b) M. Ra.**, zast. Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalovanému: **Krajské ředitelství Policie Olomouckého kraje**, se sídlem tř. Kosmonautů 189/10, Olomouc, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 19. 8. 2015, č. j. 65 A 55/2014 – 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobců Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátovi se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **6 365 Kč**. Tato částka mu bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba na vyslovení nečinnosti žalovaného. Té se měl dopustit nevyřízením stížnosti stěžovatelů na postup policie při řešení incidentu v ubytovně, kde jsou oba stěžovatelé hlášení k pobytu.

[2] Ke zmíněnému incidentu došlo dne 16. 11. 2013. Policie na žádost majitelky ubytovny vyváděla osobu nepatřící na ubytovnu a při tom měla napadnout stěžovatele a) slzotvorným

prostředkem a použit proti němu dalšího fyzického násilí, které mělo za následek vznik drobných zranění a zdravotního diskomfortu. Proti postupu policie podali stěžovatelé dne 18. 2. 2014 k obvodnímu oddělení Policie České republiky Přerov 2 stížnost, o jejímž vyřízení byli vyrozuměni sdělením ze dne 28. 5. 2014. Měli ovšem za to, že vyřízení stížnosti bylo natolik nekvalitní, že vykazovalo znaky nečinnosti a to z důvodu, že žalovaný nijak nereagoval na některé stížní body a navržené důkazy.

[3] Krajský soud k tomu uvedl, že mu není z obsahu žaloby zřejmé, v čem stěžovatelé spatřují nečinnost, jelikož ji nijak nespecifikovali, pouze konstatovali, že vyřízení stížnosti považují za nedostatečné a jejich stížnost zůstala tudíž nevyřízená. Dále odkázal na své rozhodnutí ve věci sp. zn. 65 A 17/2014, v němž uvedl, že policie při vyřizování stížností na nedostatky v činnosti policistů, či jejich protiprávní jednání, postupuje dle § 97 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o Policii“), subsidiárně se použije úprava vyřizování stížností dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ani jedna ze zmíněných stížností není návrhem, jímž by bylo zahájeno správní řízení. Výsledkem šetření dle § 97 odst. 2 zákona o Policii, resp. § 175 odst. 6, věty druhé, správního řádu, je záznam do spisu, o jehož obsahu je stěžovatel pouze vyrozuměn. Pokud nesouhlasí s výsledkem přešetření stížnosti, může požádat nadřízený orgán, aby způsob vyřízení stížnosti přešetřil. Vyrozumění žalovaného o způsobu vyřízení stížnosti není výsledkem rozhodování o právech či povinnostech, neboť nijak nezasahuje do hmotných veřejných práv, neukládá žádné povinnosti ani nepřiznává žádná práva. Výsledkem tedy není rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva a povinnosti právních subjektů.

[4] Uvedl, že je zjevné, že obligatorní podmínka pro poskytnutí ochrany proti nečinnosti správního orgánu v posuzované věci splněna není. Neuskutečňuje-li se vyřizování stížností na postup správního orgánu ve správním řízení a není-li výsledkem šetření rozhodnutí ani osvědčení správního orgánu, nelze se ve správním soudnictví domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Názor krajského soudu je dle jejich názoru nesprávný a není v souladu s právními předpisy.

[6] Předně shrnuli, o co v projednávané věci šlo a jakými stížnostmi se proti postupu policie bránili. V reakci na krajský soud, kterému nebylo zřejmé, v čem spatřují nečinnost žalovaného, vyjmenovali i konkrétní důvody domnělé nečinnosti. Obecně ji spatřují zejména v tom, že žalovaný téměř nijak nereagoval na stížní body a navrhované důkazy, stížnost byla vyřízena velmi laxním způsobem, a to pouze formálním konstatováním, že stížnosti byly shledány nedůvodnými a postup policistů byl shledán v mezích zákona.

[7] Nesouhlasí se závěrem soudu, že ochrana proti nečinnosti není možná. Mají za to, že žalovaný je minimálně dle § 175 správního řádu povinen stížnost vyřídit a nevyřídí-li ji, jedná se o nečinnost. Rovněž setrvávají na názoru, že vzhledem ke kvalitě vyřízení stížnosti je možno takovéto „vyřízení“ považovat za nečinnost. Žalovaný v nečinnosti setrvává, stěžovatelé vyčerpali prostředky ochrany proti nečinnosti, proto jim nezbylo než se obrátit na soud.

pokračování

[8] Z uvedených důvodů navrhuji zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a z opatrnosti zrekapituloval, že posuzovaná stížnost byla důsledně prošetřena a o všech postupech byli stěžovatelé průběžně vyrozumíváni. Postup žalovaného byl prošetřen i nadřízeným orgánem, který rovněž neshledal pochybení. Nad rámec uvedeného konstatoval, že stížnost vyřídil v rozsahu, který náležel do jeho příslušnosti, řádně a bez průtahů, a jen obtížně si lze představit jiný způsob, kterým by mohla být stížnost vyřízena.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že toutéž věcí se zabýval ke kasační stížnosti stěžovatelů v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 134/2015, kde bylo napadeno vyřízení jejich stížnosti žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. V rozhodnutí v této věci ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 134/2015 – 36, soud konstatoval: „*Žalobou napadené akty žalovaných nezasahují do právní sféry žalobců. Nejde o jakkoliv formalizovaná rozhodnutí, zároveň na ně nelze poblížet ani jako na rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Krajský soud je takto posoudil a zcela v souladu s právní úpravou i judikaturou žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožnil.*“ Kasační soud tak dospěl k závěru, že vyřízení stížnosti dle § 97 zákona o Policii, ani stížnosti dle § 175 správního řádu, není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s.

[12] Závěry z citovaného rozsudku 1. senátu jsou relevantní i pro nynější řízení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se totiž může žalobce domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Judikatura dovodila, že použitý pojem „rozhodnutí ve věci samé“ přímo navazuje na legislativní zkratku „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Musí se tedy jednat o nečinnost při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost účastníka řízení (žalobce), a které je současně způsobilé zkrátit účastníka řízení (žalobce) na právech (podrobně viz Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 754 – 758, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104). O takové rozhodnutí se tedy v posuzované věci nejedná.

[13] Z povahy věci je vyloučeno i to, aby vyrozumění o vyřízení stížnosti bylo osvědčením. Osvědčení podle doktríny správního práva „*úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyloučit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).* (...) *Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.*“ (Dušan Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, Praha. 2006, str. 267). Z uvedeného vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu, například v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publ. pod č. 981/2006 Sb. NSS, soud vyslovil, že „*[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je na místě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být*

sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny (...)“. V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publ. pod č. 1654/2008 Sb. NSS, pak chápal osvědčení jako akt, který má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem. Jde tedy o akt pohybující se v rovině skutkové, o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Vyrozumění o vyřízení stížnosti uvedené nesplňuje.

[14] Není-li vyrozumění o vyřízení stížnosti dle § 97 zákona o Policii rozhodnutím ani osvědčením, nemůže být žalobce úspěšný se žalobou na ochranu proti nečinnosti, jejímž účelem může být pouze přimět správní orgán právě k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Takovou povinnost žalovaný v posuzovaném případě neměl. Domáhat se ochrany práv nečinnostní žalobou proto není v posuzovaném případě možné. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s vypořádáním, jaké poskytl krajský soud.

[15] Pokud stěžovatelé namítali, že žalovaný byl povinen stížnost minimálně dle § 175 správního řádu vyřídit, mýlí se. Obdobnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, publ. pod č. 2339/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že stížnost dle § 175 správního řádu je „*pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorní nebo jiné úkony (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 688). ... Na vyřízení stížnosti ... není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskládá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany*“.

[16] Ustanovení § 175 správního řádu tedy samo o sobě neukládá správnímu řádu povinnost vyrozumět stěžovatele o výsledku prošetření stížnosti. Pokud o to stěžovatel požádá, pak by měl být vyrozuměn, rozhodně však toto vyrozumění není možné považovat za rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, aby se ho mohl domáhat nečinnostní žalobou (obdobně platí i dle § 97 zákona o Policii). Tato námitka není důvodná.

[17] Lze tedy shrnout, že soudní řád správní upravuje tři základní procesní prostředky, jimiž soudy poskytují ochranu subjektivním veřejným právům fyzických a právnických osob před zásahy správních orgánů. Jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Každá z těchto žalob poskytuje ochranu v jiných situacích. Žalobce si z těchto žalobních typů sám vybírá ten, který je podle jeho názoru nejvhodnější k ochraně jeho práv. Volbou žalobního typu je soud vázán a návrh musí projednat v řízení, jehož typ určil žalobce. Jak je uvedeno výše, stěžovatelé zvolili nevhodný žalobní typ. Výsledku, jehož se domáhají, se nelze domoci nečinnostní žalobou. Následky takové volby nesou sami (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 Ans 14/2012 – 40, či ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 – 50).

[18] Závěrem kasační soud dodává, že ostatní tvrzení stěžovatelů uvedená v kasační stížnosti, zejména shrnutí obsahu jejich stížností, nejsou kvalifikovanými kasačními námitkami. Jde veskrze o konstatování obsahu stížnosti, z něhož není zřejmé, jakého pochybení se krajský soud měl dopustit. Proto se jimi Nejvyšší správní soud nezabýval.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[20] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[21] V řízení před krajským soudem byl stěžovatelům ustanoven advokát Mgr. Pavel Kužílek, který je zastupoval i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 8, věta poslední, s. ř. s.). V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci za řízení o kasační stížnosti odměnu za jeden úkon právní služby (kasační stížnost) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 a § 7 bod 5. advokátního tarifu), přičemž dle § 12 advokátního tarifu jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (6 200 Kč x 0,8 = 4 960 Kč), která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 5 260 Kč. Mgr. Pavel Kužílek je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 1 105 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 6 365 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. O odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce za řízení před krajským soudem rozhodl krajský soud.

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

V Brně dne 7. ledna 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu