

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: **Mgr. T.Ch.**, xxx
xxx

proti

žalovanému: **ministr školství, mládeže a tělovýchovy** se sídlem
Karmelitská 529/5, Praha 1 – Malá Strana

za účasti: **Vysoká škola ekonomie a managementu, a.s.**, IČO: 01801376
se sídlem Nárožní 2600/9a, Praha – Stodůlky

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nereagování na podání žalobce ze dne 11. 12. 2023,

takto:

- I.** Žaloba **s e o d m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) předesílá, že neseznal naplnění podmínek řízení podané žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného. V dalších částech se tak bude zabývat právě touto otázkou a bude tak rekapitulovat pouze relevantní tvrzení proto toto posouzení.
2. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím ze dne 31. 8. 2016, č. j. MŠMT-13739/20164, udělilo společnosti Vysoká škola ekonomie a managementu, a. s., IČO: 01801376, státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola neuniverzitního typu, udělila jí rovněž akreditaci a registrovala její vnitřní předpisy. Žalobce považuje toto rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za nicotné. V žalobě velmi podrobně a rozsáhle popsal důvody tohoto svého názoru.
3. Dne 9.10. 2023 se obrátil se svými zjištěními na vládu České republiky, které dal podnět, aby dané rozhodnutí prohlásila dle § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, za nicotné. Dne 14. 11. 2023 žalovaný (ministr školství, mládeže a tělovýchovy) doručil žalobci sdělení č. j. MSMT-25263/2023-6, ve kterém uvedl, že neshledal důvody pro prohlášení rozhodnutí za nicotné. Na to žalobce reagoval podáním ze dne 11. 12. 2023, kde setrval na svém názoru o nicotnosti předmětného rozhodnutí. Na toto podání ze dne 11. 12. 2023 však žalovaný již nereagoval.
4. Žalobce v podané žalobě uvádí, že nečinnost spatřuje v tom, že žalovaný nereagoval na jeho podání ze dne 11. 12. 2023 (str. 2 žaloby). Následně nicméně namítá, že nečinnost spatřuje ve skutečnosti, že žalovaný nezahájil řízení z moci úřední (str. 21 žaloby) a v žalobním žádání se domáhá toho, aby soud žalovanému uložil zahájit řízení z moci úřední a vydat v tomto řízení ve lhůtě 30 dní rozhodnutí (str. 22

žaloby). Přestože se jedná o vnitřní rozpor žaloby a petitu, soud nevyzýval žalobce k jeho odstranění, jelikož ať už by žalobce rozpor odstranil jakýmkoliv způsobem, obě možnosti by vedly k odmítnutí žaloby.

II. Posouzení žaloby

5. Soud se v první řadě zabýval splněním procesních podmínek pro projednání žaloby.
6. Podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, [...] nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*
7. Judikatura správních soudů se vyvíjela v tom, co považovala v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti za podmínky řízení.
8. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, 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.*
9. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS, a v na něm navazujícím rozsudku ze dne 30. 11. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-180, dospěl k závěru, že spatřuje-li žalobce nečinnost žalovaného v absenci jiného úkonu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, je nutné správní žalobu zamítnout, neboť žalovaný správní orgán nelze považovat za nečinný. Aniž by městský soud posuzoval případný rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu, v rozsudku ze dne 6. 12. 2022, č. j. 7 As 260/2022-32 (bod [18]), a rovněž v rozsudku ze dne 29. 6. 2023, č. j. 7 As 327/2022-39 (bod [13]), sedmý senát kasačního soudu uvedl, že žalobou na ochranu proti nečinnosti v případě řízení, které je možné zahájit pouze z moci úřední, je žalobou na ochranu proti nečinnosti možné se domáhat sdělení správního orgánu o důvodech, pro které shledal či neshledal důvodné takové řízení zahájit. Z prvotní judikatury plyne, že posouzení nečinnost je posouzení věci samé, nepřichází tak v úvahu odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (citovaná rozhodnutí kasačního soudu sp. zn. 7 Ans 5/2008).
10. Toto pojetí však zmírnila navazující judikatura rozšířeného senátu, konkrétně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS. V bodě [63] rozšířený senát uvedl následující: *„Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem, zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. [...] Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přiblížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, bod 42). Existují-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další ‚procesní‘ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“* Přestože se rozšířený senát vyjadřoval k podmínkám řízení žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, tento názor je obecně aplikovatelný i na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 Ads 249/201841, bod [23], nebo ze dne 13. 5. 2020, č. j. 2 Ads 249/2018-41, bod [16]). Městský soud dodává, že sic byl citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušen Ústavním soudem, stalo se tak pro jiné důvody, proto z něj lze nadále vycházet (srov. např. rozsudek kasačního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Azs 89/2020-22, bod [16]).

11. Ke shodným názorům ohledně podmínek řízení v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti dospěl Nejvyšší správní soud i např. v rozsudcích ze dne 13. 1. 2020, č. j. 7 As 153/2019-35, bod [19] („pokud jednání popsané v žalobě zjevně nemůže např. s ohledem na svou povahu představovat nečinnost, je třeba tuto skutečnost posoudit jako nesplnění podmínky řízení“), ze dne 24. 3. 2022, č. j. 9 Afs 6/2022-32, bod [15], nebo ze dne 18. 3. 2021, čj. 2 Afs 87/2019-26, body [17] a [18].
12. Rovněž komentářová literatura (KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, § 79, bod IV.19) je shodného názoru: „Podmínku řízení spočívající v žalobcově tvrzení o nečinnosti žalovaného je nutné důsledně odlišovat od věcného posouzení tohoto tvrzení. Odlišnost spočívá v rozdílu mezi i) povinností tvrdit nečinnost správního orgánu jako podmínkou vzniku procesněprávního vztahu (aktivní procesní legitimize) a ii) závěrem, zda správní orgán skutečně nečinný je, což je podmínka úspěšnosti nečinnostní žaloby (aktivní věcná legitimize). Původně obě kategorie takto ostře oddělil RS NSS v usnesení 7 Ans 5/2008-164 (body 21 až 25). Vycházel přitom ze svého předchozího právního názoru vyjádřeného v usnesení NSS 8 Aps 6/2007-247 týkajícího se stejného problému u zásabové žaloby. Podle tohoto pohledu, lapidárně vyjádřeno, aby řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalobce zahájil, postačilo tvrdit, že žalovaný nevydává rozhodnutí či osvědčení, ač ho vydat má; aby žaloba byla úspěšná, muselo tvrzení být pravdivé. Zda se skutečně žalobce domáhá vydání rozhodnutí nebo osvědčení, zda u žalovaného probíhá nějaké správní řízení či zda žalovaný má povinnost požadovaný akt vydat, podle tohoto pojetí představovalo již hmotněprávní posouzení věci, jehož závěrem byla důvodnost či nedůvodnost nečinnostní žaloby. Tuto ostrost rozlišení mezi tvrzením a jeho pravdivostí ovšem následně RS NSS zmírnil (rozsudek 7 As 155/2015-160). Učinil tak opět v souvislosti se zásabovou žalobou. Podle tohoto nového přístupu ke splnění podmínky řízení spočívající v žalobním tvrzení nestačí jakékoliv tvrzení, ale musí jít o tvrzení přípustitelné (plausibilní). Pokud jednání popsané v žalobě - i kdyby ke němu skutečně došlo - zcela zjevně a nepochybně nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásabem, žalobce podmínku žalobního tvrzení nesplnil (bod 63). Díky totožné konstrukci obou žalobních typů závěry RS NSS nutně dopadají i na nečinnostní žalobu. V takové žalobě tedy nepostačí tvrdit cokoliv, ale žalobní tvrzení musí mít alespoň myslitelnou šanci na úspěch. Je-li z žalobních tvrzení - i za předpokladu jejich pravdivosti - zjevné a nepochybné, že se nemůže jednat o nečinnost, žalobce nesplnil povinnost tvrdit a soud žalobu pro nenaplnění podmínky řízení odmítne. O takové situaci půjde např. tehdy, pokud je zjevně žalován nesprávný žalovaný (např. s výkonem veřejné moci nijak nesouvisející fyzická osoba) nebo pokud se žalobce domáhá provedení úkonu, kterého se jednoznačně dle judikatury domáhat nečinnostní žalobou nelze (např. zahájení řízení z moci úřední, viz výklad výše, body 13 a 14). Jakmile ovšem existují jakékoliv pochybnosti o tom, zda se by se o nečinnost jednat mohlo či nemohlo, podmínka žalobního tvrzení je naplněna a soud (jsou-li naplněny ostatní podmínky řízení) musí žalobu posoudit věcně.“
13. Městský soud shrnuje, že je-li z žalobních tvrzení - i za předpokladu jejich pravdivosti - zjevné a nepochybné, že se nemůže jednat o nečinnost, žalobce nesplnil povinnost tvrdit přípustitelnou (plausibilní) nečinnost správního orgánu a soud takovou žalobu pro nenaplnění podmínky řízení odmítne dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
14. Soud se proto dále zabýval otázkou, zda to, v čem žalobce spatřuje nečinnost žalovaného, může být přípustitelná nečinnost žalovaného.
15. Nejprve se bude soud zabývat situací, kdy by se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti spočívající v nereagování na jeho podnět ze dne 11. 12. 2023.
16. Podle § 77 odst. 3 správního řádu platí, že účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, a dále ti, kteří jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát podnět k prohlášení nicotnosti; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelé.
17. Ustanovení § 77 odst. 3 správního řádu umožňuje vyjmenované skupině osob dát podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí. Tento podnět sám o sobě nevede k zahájení řízení, nejedná se o žádost ve smyslu § 44 a § 45 správního řádu. Správní orgán na jeho základě v rámci postupu před zahájením řízení pouze zvažuje, zda zahájí řízení o prohlášení nicotnosti. Neučiní-li tak, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů ve lhůtě 30 dnů podatelé. Jak bylo uvedeno výše, dle judikatury Nejvyššího správního soudu je možné se

žalobou na ochranu proti nečinnosti domoci sdělení důvodů, pro které správní orgán shledal či neshledal důvodné takové řízení zahájit.

18. Jak již bylo rovněž uvedeno, § 77 odst. 3 správního řádu umožňuje podat podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí pouze účastníku řízení, těm, kdo jsou uvedeni v písemném vyhotovení, a právním nástupcům těchto osob. Toto oprávnění žalobci nesvědčí. Z žalobních tvrzení plyne, že jediným účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 31. 8. 2016, byla Vysoká škola ekonomie a managementu. Žalobce netvrdí, že by byl účastníkem řízení, netvrdí, že by byl v rozhodnutí uveden a ani netvrdí, že by byl nástupcem Vysoké školy ekonomie a managementu. Žalobce tak nebyl vůbec oprávněn k podání podnětu, žalovaný na tento podnět nemusel odpovídat, natož pak odpovědět na jeho navazující podání ze dne 11. 12. 2023, které by nanejvýš mohlo být dalším podnětem dle § 77 odst. 3 správního řádu. Jelikož žalovaný nemusel žalobci sdělit důvody, pro které nespátřuje nutné zahájit řízení o prohlášení nicotnosti, nemůže se žalobce domáhat ani ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalobce tak ve smyslu výše uvedené judikatury nespůlnil podmínku řízení spočívající v plausibilním tvrzení nečinnosti správního orgánu.
19. Soud se dále zabýval situací, kdy by se žalobce po soudu domáhal vydání příkazu k zahájení řízení.
20. Jak bylo uvedeno výše, žalobou na ochranu proti nečinnosti je možné se domoci pouze příkazu k vydání rozhodnutí, osvědčení nebo tedy i sdělení důvodů, pro které správní orgán shledal či neshledal důvodné řízení z moci úřední zahájit. Žalobou na ochranu proti nečinnosti není možné se domoci příkazu k zahájení řízení z moci úřední (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58). Až v okamžiku, kdy je zahájeno řízení z moci úřední, se účastník může domoci vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008-46, č. 2613/2012 Sb. NSS). Shodný názor zastává i komentářová literatura: „*Stejným případem jako výše vyjmenované, avšak hodným samostatného zdůraznění, je domáhání se nečinnosti žalobou zahájení řízení z moci úřední poté, co adresát práva dá k zahájení podnět (srov. § 42 spr. řádu). V takovém případě se adresát práva nedomáhá vydání rozhodnutí, ale tobo, aby správní orgán vyřídil podaný podnět konkrétním způsobem dle jeho představ, tedy aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí. Tvrzená nezákonná pasivita tak primárně nespočívá v nevydávání rozhodnutí, ale v nezahájení řízení. Nečinnostní žaloba v takovém případě není vhodným prostředkem ochrany, neboť jejím účelem je pouze donutit správní orgán splnit povinnost vydat rozhodnutí. Tato povinnost ovšem v případě nezahájeného řízení zahajovaného pouze z moci úřední neexistuje [...]. Odlíšná situace nastává, je-li správní řízení zahájeno, a to ať již z moci úřední, nebo na základě úkonu účastníka. V zahájeném správním řízení má jeho účastník právo na rozhodnutí v předepsaných lhůtách a nečinnostní žaloba mu je k ochraně tohoto práva k dispozici“.* (KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, § 79, bod II.14)
21. Shodnou situaci posuzoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 260/2022, kde uvedl, že „*podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 3 správního řádu není žádostí, a tudíž nevede ani nutně k tomu, že bude řízení zahájeno. Podání podnětu tak nepředstavuje ani právo podatele domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem (rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009 31). Z citovaných závěrů judikatury správních soudů je zřejmé, že osoba, která dá podle § 77 odst. 3 správního řádu podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí, nemá právo na vydání meritorního rozhodnutí, nýbrž pouze na sdělení, zda správní orgán shledal důvody k zahájení řízení, a to do 30 dnů od podání (§ 77 odst. 3 in fine správního řádu). Nemůže se tudíž žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. úspěšně domáhat ani vydání meritorního rozhodnutí o nicotnosti správního rozhodnutí, jelikož správní orgán v takovém případě nemá povinnost dané rozhodnutí vydat (srov. § 79 odst. 2 s. ř. s.)“.*
22. Z uvedeného plyne, že ani případná situace, kdy by se žalobce po soudu domáhal příkazu k zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí nemůže být ani teoreticky úspěšná. I toto případné tvrzení žalobce není přípustitelným (plausibilním) tvrzením nečinnosti správního orgánu.
23. Městský soud uzavírá, že žádné z tvrzení žalobce uvedených v žalobě nemůže za žádných okolností být nečinností žalovaného, proto žalobce nespůlnil podmínky řízení, když netvrdil přípustitelnou (plausibilní) nečinnost správního orgánu. Městský soud rovněž připomíná již výše uvedenou část komentářové

literatury, dle které soud žalobu odmítne, „pokud se žalobce domáhá provedení úkonu, kterého se jednoznačně dle judikatury domáhat nečinnostní žalobou nelze (např. zahájení řízení z moci úřední [...])“. Městský soud proto žalobu pro nenaplnění podmínky řízení odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

24. Městský soud rovněž dodává, že žalobce nevyzýval na zaplacení soudního poplatku za podanou žalobu, jelikož takový postup by byl nadbytečný. V případě odmítnutí žaloby by zaplacený soudní poplatek musel soud dle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrátit.

III. Závěr a náklady řízení

25. Z výše uvedených důvodů soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce nesplnil podmínky řízení.
26. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, proto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23.05.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S.K.