



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobců: a) I. Š., b) L. M.**, oba zastoupení Mgr. et Mgr. Radimem Dostalem, advokátem se sídlem Palackého 168 – Na Rybárně, Vsetín, proti **žalovanému: Magistrát města Zlína**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, ve věci ochrany proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2008, č. j. 57 Ca 21/2008 - 57,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2008, č. j. 57 Ca 21/2008 - 57, **se zrušuje.**
- II. Žaloba ze dne 10. 3. 2008 **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Ustanovenému zástupci stěžovatelů, Mgr. et Mgr. Radimu Dostalovi, advokátovi se sídlem Palackého 168 – Na Rybárně, Vsetín, **se přiznává** odměna za poskytnutou právní službu ve výši 4712 Kč. Tato částka bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) ze dne 5. 11. 2008, č. j. 57 Ca 21/2008 - 57, kterým byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, již se stěžovatelé domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného - Magistrátu města Zlína (dále též „správní orgán“), ve věci návrhu podaného stěžovateli žalovanému jako přestupkovému orgánu I. stupně a ve věcech postoupených žalovanému Policií České republiky.

Jako právní důvod kasační stížnosti uvedli stěžovatelé důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Za nesprávné právní posouzení věci považují závěr krajského soudu, že sice žalovaný správní orgán je měl vyrozumět o odložení jejich podání, avšak pouhé nedoručení rozhodnutí nezakládá důvodnost žaloby na nečinnost správního orgánu. Toto právní posouzení není podle názoru stěžovatelů správné, neboť navozuje naprosto nepřijatelný stav, kdy se stěžovatelé o „osudu“ svých podání dozvěděli až v rámci soudního řízení z předložených správních spisů. Stěžovatelé mají navíc za to, že správní orgán odložil jejich podání nedůvodně, proti čemuž neměli možnost se sebeméně bránit. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť krajský soud opírá svůj právní názor o judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se však vztahuje na doručení rozhodnutí, nikoliv na doručení, resp. oznámení o odložení věci. S ohledem na výše uvedené navrhli stěžovatelé zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

V podání ze dne 4. 6. 2009 nazvaném „vyjádření ke kasační stížnosti“ stěžovatelé poukázali na skutečnost, že správní orgán nedůvodně odložil věc a nesprávně zjistil skutkový stav. Stěžovatelé zejména zdůraznili, že při nahlédnutí do spisového materiálu u krajského soudu bylo zjištěno, že *„spis není kompletní, že správní orgán nedodal fotografie, které již od žalobců převzal v době podání podnětu, z nichž bylo zřejmé, o jaké osoby se jedná k podanému podnětu“*. Podle stěžovatelů nebral správní orgán v úvahu skutečnost, že *„oplocování bylo správním úřadem již zastaveno a přesto Zapletalovi pokračovali v dalším usazování sloupků a oplocování. Již porušení zákazu pokračovat v oplocení má znaky přinejmenším schválnosti. Tedy, že Zapletalovi prováděli veškeré stavební práce pro zákaz správních orgánů a tím neoprávněně opakovaně vstupovali na pozemek parcele čísla 634/1 u domu 522, a nikoliv na sporném pozemku.“* Následující námitky stěžovatelů se pak týkají zejména toho, že *„nebyli vyzváni k přítomnosti u výsledků či seznámení s výsledkem osob, spisem; špatně formulovaná věc, kdy se nejednalo o vstup na sporní pozemek, ale o opakovaní vstup stavebního pozemku parcele č. 634/1 u domu č. 522; správní orgán byl nečinný, kdy nevyzval žalobce, aby bylo podání dle správního řádu opraveno a upřesněno o jaké další osoby se jedná; správní orgán vyslechl další osobu, která nebyla žalobci označena, nebyla*

obviněna; správní orgán posoudil věc jinak, než měl, kdy dle podnětu se jednalo o opakovaného vstupu na pozemek žalobců u domu č. 522, a nikoliv nesprávně, že se jednalo o betonování sloupků.“ Vzhledem k nesprávnému posouzení věci správní orgán podle názoru stěžovatelů věc nedůvodně odložil, neboť řešil věc jinak, než měl dle podnětu stěžovatelů. Mají proto za to, že krajský soud nesprávně zjistil věc, když nepřihlédl k výše uvedenému.

Správní orgán se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního a soudního spisu, který byl zdejšímu soudu předložen, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

V posuzovaném případě se jedná o:

- 1) přestupkovou věc vedenou pod sp. zn. MMZL 96556/2006/OP podezřelého R. Z. a podezřelé J. Z., kteří se měli dopustit přestupku proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), tím, že dne 3. 12. 2006 v době od 10,00 do 17,00 hodin měli zabetonovat sloupky na pozemku, o jehož vlastníkově nebylo dosud rozhodnuto, čímž se měli dopustit schválnosti.
- 2) přestupkovou věc vedenou pod sp. zn. MMZL 19359/2007/OP podezřelého A. Z., který se měl dopustit přestupku proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, tím, že v době od 18,00 hodin dne 23. 2. 2007 do 8,00 hodin dne 24. 2. 2007 v Březnici, na zahradě, měl odhodit kopku dřevěného chrástí, čímž se měl dopustit schválnosti vůči I. Š. K této věci bylo připojeno rovněž oznámení žalobkyně a) na Obvodní oddělení Policie ČR Zlín ze dne 1. 3. 2007, že ze strany manželů Z. dochází opakovaně ke vstupu na pozemek č. 634/1 v k. ú. Březnice, a že je opakovaně vystavována schválnostem ze strany manželů Zapletalových.

Věc vedená pod sp. zn. MMZL 96556/2006/OP byla na základě úředního záznamu ze dne 7. 5. 2007, sp. zn. MMZL 96556/2006/OP, podle ust. § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích odložena. Důvodem pro odložení byla skutečnost, že oznámení neodůvodňuje zahájení řízení.

Věc vedená pod sp. zn. MMZL 19359/2007/OP byla na základě úředního záznamu ze dne 7. 5. 2007, sp. zn. MMZL 19359/2007/OP, podle ust. § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích odložena. Důvodem pro odložení byla skutečnost, že oznámení neodůvodňuje zahájení řízení.

V podání ze dne 10. 3. 2008 požádali stěžovatelé podle ust. § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád), Krajský úřad Zlínského kraje, jakožto nadřízený správní orgán žalovaného, o uplatnění opatření proti nečinnosti ve výše citovaných přestupkových věcech,

včetně možnosti prodloužení zákonné lhůty pro řízení a vydání rozhodnutí ve věci samé. Toto podání bylo dne 12. 3. 2008 stěžovateli doplněno o listinné důkazy.

Žalobou ze dne 10. 3. 2008, která byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 12. 3. 2008, se stěžovatelé v téže věci domáhali ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. Předmětná žaloba byla následně rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. Na 89/2008 - 4, postoupena Krajskému soudu v Brně, který o ní rozhodl rozsudkem ze dne 5. 11. 2008, č. j. 57 Ca 21/2008 - 57, a to tak, že ji pro nedůvodnost zamítl.

Při přezkumu kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu vycházel Nejvyšší správní soud především z ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., podle kterého je zdejší soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

S ohledem na dikci ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. citovaného výše proto Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec stížních bodů, které jsou obsaženy v kasační stížnosti stěžovatelů, a shledal, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť nebyly splněny podmínky řízení. Nejvyšší správní soud spatřuje v postupu Krajského soudu v Brně rozpor s ust. § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve vazbě na ust. § 64 s. ř. s., když tento nepřihlížel k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé. Ve smyslu ust. § 103 o. s. ř. ve vazbě na ust. § 64 s. ř. s. je totiž povinností soudu kdykoliv za řízení přihlížet k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé.

Pro posouzení toho, zda jsou v nyní projednávané věci splněny podmínky řízení, má rozhodující význam ust. § 79 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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.

Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že účastník řízení může soudní ochrany proti nečinnosti využít za podmínky, že bezvýsledně vyčerpá příslušné prostředky k ochraně proti nečinnosti vyplývající z procesních předpisů platných pro řízení u správního orgánu. Vzhledem ke skutečnosti, že v daném případě se jedná o řízení přestupkové, pro něž se ve věcech ochrany proti nečinnosti použije

na základě ust. § 51 přestupkového zákona subsidiárně správní řád, je nezbytné vycházet z jeho ust. § 80 odst. 3, které poskytuje účastníkovi řízení právo uplatnit po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí žádost o opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu. Tohoto práva využili v nyní projednávané věci i stěžovatelé, když v podání ze dne 10. 3. 2008 požádali Krajský úřad Zlínského kraje, jakožto nadřízený správní orgán žalovaného, o uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti ve výše citovaných přestupkových věcech.

Jak je ze shora citovaného patrné, v dané věci má zcela zásadní význam posouzení toho, zda došlo k naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti. Tato podmínka v podstatě reflektuje zásadu subsidiární povahy správního soudnictví, jež je v obecné rovině zakotvena v ust. § 5 s. ř. s., podle kterého se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS).

Otázkou bezvýsledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti se v minulosti zabýval rovněž Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, dostupném na www.nssoud.cz, v němž konstatoval, že „domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností Úřadu, měl tak nejprve učinit v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud“. Na tyto úvahy pak zdejší soud navázal v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149, rovněž dostupném na www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud v něm především zdůraznil, že „účastník řízení může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až teprve po té, kdy byla jeho žádost neúspěšná. O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno. Určité pochybnosti však mohou vzniknout v případě, kdy „nedočkavý“ účastník, tak jako v nyní posuzované věci stěžovatelka, na takovéto rozhodnutí nevyčká a žalobu na ochranu proti nečinnosti podá krátce po uplatnění opatření proti nečinnosti, příp. kdy nadřízený správní orgán vůbec o jeho žádosti nerozhodne. Vzhledem

ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je podle zdejšího soudu třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty. Tento závěr Nejvyššího správního soudu podporuje i okolnost, že § 80 správního řádu předpokládá, že nadřízený správní orgán vydává ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesení, které je rozhodnutím, na něž se v případě nestanovení jiné zákonné lhůty aplikují lhůty podle § 71 odst. 3 a především pak základní lhůta třicetidenní. Zdejší soud však podotýká, že pro zvláště složité případy nevylučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámec pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. S ohledem na shora uvedené je proto žádoucí, aby účastník řízení před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti vyčkal uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty.“

V posuzovaném případě však stěžovatelé nejenom, že nevyčkali uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty, ale dokonce uplatnili prostředek na ochranu proti nečinnosti a žalobu na ochranu proti nečinnosti týž den, čímž nebyl poskytnut přiměřený časový rámec nadřízenému správnímu orgánu pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a nebyla tak splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti.

Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že stěžovatelé nesplnili podmínky řízení pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, neboť bezvýsledně nevyčerpali prostředky ochrany proti nečinnosti podle správního řádu, které jako účastníci řízení měli. Za této situace nebyl krajský soud oprávněn posuzovat žalobu stěžovatelů na ochranu proti nečinnosti meritorně, ale byl povinen postupovat v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na dikci ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. postupoval tak, že napadený rozsudek krajského soudu přezkoumal i nad rámec důvodů uvedených v kasační stížnosti, neboť řízení před krajským soudem trpělo zmatečností ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ze všech shora uvedených důvodů shledal zdejší soud postup krajského soudu zmatečným, a proto napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2008, č. j. 57 Ca 21/2008 - 57, podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a žalobu stěžovatelů ze dne 10. 3. 2008 na ochranu proti nečinnosti, z výše předestřených důvodů, podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., odmítl, neboť nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle správního řádu je třeba považovat za překážku projednání věci samé. Zdejší soud přitom rozhodl bez

jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Nad rámec těchto zjištění a z nich vyplývajících závěrů považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné rovněž poznamenat, že v rozsahu, v jakém se žaloba stěžovatelů týkala přestupkové věci vedené žalovaným pod sp. zn. MMZL 96556/2006/OP, nebyla navíc splněna ani podmínka lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu ust. § 80 odst. 1 s. ř. s., neboť tato byla podána až po marném uplynutí zákonem stanovené jednorozhodčí lhůty a byl zde tedy dán další důvod pro odmítnutí žaloby stěžovatelů podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud nezabýval stížními body stěžovatelů.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ust. § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 7 s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. Nejvyšší správní soud shledal v nyní projednávané věci právě takové důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. spočívající v tom, že zrušení rozsudku krajského soudu je důsledkem nezákonného postupu tohoto soudu, nikoliv důvodnosti stížních námitek uplatněných v podané kasační stížnosti, kterými se zdejší soud vůbec meritorně nezabýval, proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti účastníkům zcela nepřiznal.

Stěžovatelům byl pro toto řízení před soudem ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (ust. § 35 odst. 8, ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že v dané věci se jednalo o zastoupení dvou osob, proto byla odměna za jeden úkon pro jednu osobu původně ve výši 2100 Kč [dle ust. § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“)] upravena podle ust. § 12 odst. 4 advokátního tarifu (tzn. snížena o 20 %) a činí tak 1680 Kč za jeden úkon pro jednu zastupovanou osobu (dikce citovaného ustanovení je jednoznačná v tom, že advokátovi náleží při společných úkonech zastupování více osob odměna za každou takto zastupovanou osobu). Odměna za jeden úkon právní služby pro oba stěžovatele tedy v dané věci činí 3360 Kč (1680 Kč x 2). S ohledem na skutečnost, že ustanovený zástupce zastupoval

stěžovatele již v řízení o žalobě před krajským soudem a byl proto s věcí seznámen, neshledal zdejší soud důvod k přiznání odměny za převzetí věci v řízení o kasační stížnosti ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu (shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 1998, č. j. 35 Ca 75/98 - 18). V návaznosti na shora uvedené pak zdejší soud určil odměnu ustanovenému zástupci částkou 3360 Kč za 1 úkon právní služby – písemné podání soudu týkající se věci samé (ust. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu), a 2 x 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3960 Kč.

Protože zástupce stěžovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), byla k přiznané odměně připočtena i příslušná částka odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně vypočtená podle citovaného zákona činí 752 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení ve výši 4712 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 10. září 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu