



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **D. H.**, zastoupen JUDr. Alexandrem Királyem, Ph.D., advokátem, se sídlem L. Poděště 1883, Ostrava – Poruba, proti žalovanému: **Městský úřad Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2014, č. j. 30 A 12/2014 – 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2014, č. j. 30 A 12/2014 – 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalovaný brojí proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 24. 6. 2014, č. j. 30 A 12/2014 – 52 (dále jen „napadený rozsudek“). Napadeným rozsudkem krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o přestupku žalobce vedeném pod č. j. 2013/5959/SPR/TRL. Výrokem č. I. napadeného rozsudku bylo žalovanému uloženo vydat meritorní rozhodnutí ve věci přestupku žalobce, a to do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku. Výrokem č. II. napadeného rozsudku byla žalovanému uložena povinnost zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 35.673 Kč, a to do 10 dnů od právní moci rozsudku.

V **napadeném rozsudku** krajský soud uvedl, že z předloženého správního spisu vyplynulo, že dne 12. 8. 2013 došlo žalovanému oznámení Policie ČR č. j. KRPH-78424/PŘ-2013-051015 o přestupku, kterého se měl dopustit žalobce dne 11. 8. 2013 tím, že řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu. V oznámení je uvedeno, že dne 11. 8. 2013 v 10:23 hod. na pozemní komunikaci v obci Mladé Buky, řídil žalobce osobní motorové vozidlo pod vlivem alkoholu a že opakovanou dechovou zkouškou u něho bylo zjištěno 0,43 ‰ alkoholu v dechu. Žalobce při kontrole objasnil, že předchozí den v době od 13.00 hod. požíval alkoholické nápoje, konkrétně tři dvanáctistupňová piva, čtyři desetistupňová piva a 1,5 dcl slivovice. Konzumaci ukončil ve 20.00 hodin. Požití léků žalobce vyloučil, odběr krve na přítomnost alkoholu v krvi nepožadoval a dále se k věci nevyjádřil.

Krajský soud zaznamenal činnost žalovaného, tedy jím provedené úkony, do data podání žaloby následovně. Oznámení o zahájení řízení o přestupku a nařízení ústního jednání na den 16. 10. 2013 bylo žalobci doručeno dne 23. 9. 2013. Dne 15. 10. 2013 obdržel žalovaný písemnou omluvu žalobce se žádostí o odročení jednání z důvodu pracovní neschopnosti, kterou doložil potvrzením o dočasné pracovní neschopnosti. Současně s omluvou žalobce připojil své vyjádření, v němž uvedl, že krátce před policejní kontrolou aplikoval ústní dezodor Alpa – dent, který využívá dezodoračních vlastností mátové a eukalyptové silice. Učinil návrh na doplnění dokazování spočívající ve vypracování znaleckého posudku znalcem z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie, který by objasnil, zdali mohl tento dezodor ovlivnit výsledek dechové zkoušky. Další předvolání žalobce k ústnímu jednání žalovaný vyhotovil dne 4. 12. 2013 s tím, že termín jednání stanovil na 11. 12. 2013. Nařízeného jednání se zúčastnil pouze zástupce žalobce, který upřesnil, že žalobce si v rozmezí dvou či nejvýše pěti minut, přičemž nelze vyloučit ani dobu kratší, před policejní kontrolou aplikoval ústní dezodor Alpa-dent. Vyslovil přesvědčení, že v době dechové kontroly již žalobce nemohl mít v těle alkohol z nápojů požitých dne předešlého. Proto setrval na návrhu na doplnění dokazování obsaženého v písemném podání žalobce ze dne 15. 10. 2013. Dne 18. 12. 2013 žalovaný nařídil další ústní jednání na den 14. 1. 2014, k němuž předvolal žalobce i jeho zástupce. Přes řádné doručení se žádný z obeslaných nedostavil, nepřítomnost neomluvili. Usnesením ze dne 15. 1. 2014 přibral žalovaný do řízení znalce, kterým ustanovil Český metrologický institut se sídlem v Brně. Lhůtu pro vypracování posudku stanovil znalci do 10. 3. 2014. Dne 6. 2. 2014 žalovaný stanovil další termín ústního jednání na den 25. 2. 2014. Předvolal žalobce, jeho zástupce a dva svědky - policisty provádějící kontrolu žalobce. Ani na toto jednání se řádně obeslaný žalobce a jeho zástupce bez omluvy nedostavili, žalovaný tedy provedl výslechy svědků bez přítomnosti žalobce, resp. jeho zástupce. Téhož dne žalovaný usnesením dožádal Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, o provedení výslechu svědka, spolujezdce žalobce. Tímto výčtem zaznamenal krajský soud činnost žalovaného a jím prováděné úkony k datu podání žaloby. Pro dokreslení situace krajský soud uvedl, že žalobce v průběhu řízení před správním orgánem systematicky vyjadřoval nesouhlas s postupem a konáním žalovaného podáváním opakovaných stížností a odvolání, nicméně tak činil v souladu s právy, která mu poskytuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Při jednání před krajským soudem konaným dne 17. 6. 2014 pověřený pracovník žalovaného potvrdil, že do doby současné nebylo ve věci vydáno konečné rozhodnutí.

pokračování

Předložil soudu kopii spisového materiálu, ve které byl zachycen průběh dalšího řízení po podání žaloby, konkrétně po dni 25. 2. 2014, který je jako den posledního úkonu zachycen ve správním spise předloženém soudu. Posudek znaleckého ústavu zástupce žalovaného k dispozici při jednání neměl, leč k této otázce zástupce žalobce uvedl, že posudek byl vyhotoven dne 7. 3. 2014 a žalobci byl doručen dne 16. 4. 2014. Připomněl, že dne 2. 6. 2014 žalobce doručil žalovanému znalecký posudek Ing. Jaroslava Zikmunda, znalce z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie, který původně k důkazu navrhoval a který nechal na své náklady vyhotovit. Z předložené kopie správního spisu vyplývá, že dne 14. 4. 2014, tedy téměř měsíc poté, kdy měl žalovaný již k dispozici jím vyžádaný znalecký posudek, bylo vydáno usnesení, kterým byl žalobce vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a to ve lhůtě do 5. 5. 2014. Na tentýž den žalovaný nařídil další jednání ve věci samé. Dne 29. 4. 2014 zrušil žalovaný své usnesení o povinnosti žalobce seznámit se s podklady řízení z důvodu, že ještě nebyl vyslechnut dožádaný svědek. Pro úplnost krajský soud zmínil, že vyhovění dožádání bylo žalovanému doručeno teprve dne 26. 5. 2014, tedy tři měsíce ode dne žádosti o tento úkon. Dne 6. 5. 2014 učinil žalovaný předvolání žalobce k výsledku na den 2. 6. 2014. K tomuto jednání se žalobce ani jeho právní zástupce bez omluvy nedostavili, leč dne 3. 6. 2014 žalovaný obdržel podání žalobce nazvané „návrh důkazu“. V tomto podání žalobce žalovanému předložil posudek znalce z oboru toxikologie, který si sám obstaral a vyzval žalovaného, aby jasně reagoval na otázky žalobcem kladené, neboť jedině odstranění žalobcem vytýkaných nejasností či rozporů může být považováno za řádné hodnocení důkazů. Žalobce byl dále předvoláním ze dne 6. 6. 2014 předvolán k ústnímu jednání na den 2. 7. 2014. Posledním úkonem žalovaného ke dni vydání napadeného rozsudku je usnesení ze dne 12. 6. 2014, kterým žalovaný zadal Českému metrologickému ústavu dopracování znaleckého posudku ve lhůtě 30 dnů od doručení usnesení s tím, že se na jeho vypracování dosud čekal.

K samotnému posouzení krajský soud uvedl, že žalovaný upozadil zásadu rychlosti správního řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu) před zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Krajský soud uvedl, že z postoje žalobce ve správním řízení bylo zřejmé, jakou zvolil „taktiku své obrany“ (využil svého práva nevypovídat, resp. vypovídat prostřednictvím zástupce, a práva uplatnit návrh na doplnění dokazování). Nejdříve žalobce poskytl informaci o tom, že den před policejní kontrolou požíval alkohol. Již v omluvě na první jednání ze dne 15. 10. 2013 žalobce upřesnil, že krátce před provedenou dechovou zkouškou si aplikoval ústní dezodor, a proto navrhl doplnit dokazování znaleckým posudkem v tom směru, zda a jakým způsobem mohla aplikace tohoto přípravku těsně před dechovou zkouškou ovlivnit její výsledek. Stejný přednes učinil při ústním jednání konaném dne 11. 12. 2013 i zástupce žalobce, a tudíž zjevně již při tomto jednání bylo naprosto iluzorní domnívat se, že žalobce bude ochoten „spolupracovat“ se žalovaným ve smyslu jeho potřeb a představ. Přinejmenším již k tomuto datu měl správní orgán maximum možných informací pro to, aby přibral do řízení znalce, který by kvalifikovaným způsobem pomohl objasnit námitku žalobce – aplikace ústního dezodoru a jeho vliv na výsledek dechové zkoušky. Stejně tak ovšem mohl, vzhledem k postoji žalobce, vyhodnotit jeho přednes o aplikaci ústního spreje učiněný dodatečně jako účelový, pokud by byl schopen tento závěr argumentačně obhájit. Krajský soud uvedl, že žalobcovo nedostavování se k nařízeným ústním jednáním může být vyhodnoceno

k jeho tíži pouze v konečném rozhodnutí. Rozhodně však nelze uzavřít, že toliko tímto chováním došlo k naplnění podmínek uvedených v § 71 odst. 5 správního řádu, při jejichž zjištění se žalobce nemůže dovolávat lhůt pro vydání rozhodnutí v souladu s ust. § 71 odst. 1 až odst. 4 správního řádu a spatřovat v chování žalovaného nečinnost. Krajský soud uvedl, že zcela neefektivní a marná se ukázala snaha žalovaného za každou cenu žalobce předvolat k ústnímu jednání a k věci ho vyslechnout. Nelze přehlédnout, že žalobce důsledným využíváním možnosti uplatňovat svá procesní práva správní orgán v průběhu řízení prakticky dezorientoval a „odvedl“ jeho pozornost od samotné podstaty věci, kterou je shromáždit potřebné důkazy pro závěr o tom, zda byl určitý přestupek spáchán a při naplnění zákonných podmínek pak přestupce potrestat. Žalovaný, veden potřebou shromáždit dostatek důkazů, pominul, že se blíží konec prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „přestupkový zákon“). Konání žalovaného bylo neefektivní a neúčinné, když nemohlo vést k zamýšlenému záměru rozhodnout o vině a trestu žalobce. Uložení trestu má sloužit jednak jako individuální potrestání přestupce a jednak jako generální prevence, tedy výstraha široké veřejnosti v tom směru, že správní orgán je schopen v rozumné časové lhůtě o vině pachatele přestupku rozhodnout a současně jej potrestat. Pokud ovšem řízení probíhá dlouhou dobu a jednotlivé úkony prováděné správním orgánem nejsou koordinované, pak takovéto řízení nemůže naplnit zákonem zamýšlený účel. Krajský soud citoval závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 5 As 22/2004 – 52, ve kterém se uvádí: *„Požadavek rychlosti řízení však není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí. Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.“* Tento závěr lze dle krajského soudu bez polemiky přijmout, pokud ovšem zjišťování materiální pravdy bude prováděno efektivně, s rozvahou, tedy skutečný stav věci bude zjišťován věcným a logickým způsobem. Nelze akceptovat, aby správní orgán prováděl v řízení úkony v určité časově nekoordinované posloupnosti, aniž by tyto úkony vedly ve lhůtě přiměřené charakteru vytýkaného přestupku, a pochopitelně s přihlédnutím ke lhůtám zákonným, k závěru o vině žalobce a tomu odpovídajícímu rozhodnutí. Jediná obrana a vysvětlení délky trvání probíhajícího správního řízení a bezvýsledně opakovaného předvolávání žalobce k ústnímu jednání spočívala ze strany žalovaného pouze v tom, že správní orgán má stále pochybnosti o skutkovém stavu věci, a to konkrétně ohledně skutečnosti, zda žalobce použil jím tvrzený ústní dezodor, či nikoli. Poté i ve zdánlivě permanentní, leč ve svých důsledcích nikam nevedoucí, činnosti správního orgánu, lze po právu spatřovat jeho nečinnost. Z uvedených důvodů krajský soud žalobě vyhověl a žalovanému uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí a zaplatit žalobci náklady řízení.

V **kasační stížnosti** žalovaný (dále „stěžovatel“) tvrdí, že napadený rozsudek je nezákonný a že tato nezákonnost spočívá v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Dále tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro neurčitost a nedostatek důvodů. Stěžovatel je přesvědčen, že k okamžiku vyhlášení napadeného rozsudku nečinný nebyl. K tomuto dni měl totiž nařízeno ústní jednání a očekával dopracování znaleckého posudku. Stěžovateli se nepodařilo žalobce vyslechnout, když ten opakovaně (pětkrát) porušil svou povinnost dostavit se k nařízenému ústnímu jednání (z

pokračování

prvního jednání se omluvil, na druhé se dostavil pouze jeho zástupce a na zbylá tři se nedostavil, aniž by se omluvil či uvedl důvod, jenž mu v tom bránil). Stěžovatel přitom považoval výslech žalobce za nezbytný, a to z důvodu nesouladu mezi vyjádřením žalobce při silniční kontrole, když uvedl pouze to, že předchozího dne konzumoval alkohol, a následným vyjádřením žalobce, že si před dechovou zkouškou aplikoval ústní dezodor, který dle jeho názoru mohl výsledek dechové zkoušky ovlivnit. Účelem výslechu pak je zjistit, proč tuto skutečnost nesdělil již při dechové zkoušce a jaké množství dezodoru aplikoval. Výslech jiných svědků (jeho spolujezdce a kontrolujících policistů) při zjišťování skutkového stavu v tomto ohledu nepomohl. Bez osobního výslechu žalobce nedokáže žalovaný zjistit skutkový stav tak, aby o něm nevznikaly důvodné pochybnosti. I pokud by nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě bylo samo o sobě (zcela formalisticky) považováno za nečinnost (navzdory permanentnímu úsilí žalovaného), nelze tuto nečinnost přičíst správnímu orgánu, a to s ohledem na ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť z něj není patrné, že by stěžovatel byl shledán nečinným, a dále kdy tato nečinnost nastala. Napadený rozsudek neobsahuje informaci o tom, kterého dne byla žaloba podána, přičemž pro správnost výroku o nákladech řízení je určující, aby žalobní návrh byl důvodný již v okamžiku jeho podání. Stěžovatel také rozporuje, že by jeho činnost měla spočívat v určité časově nekoordinované poslušnosti. Dále stěžovatel uvádí, že nemohl rozhodnout v nepřítomnosti žalobce, neboť měl pochybnosti o skutkovém stavu, a že tedy postupoval správně, když žalovaného opakovaně předvolával k ústním jednáním. Tím, že se žalobce bez omluvy opakovaně nedostavoval, porušoval svou procesní povinnost, a proto je zcela namístě aplikace ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, které zní: „*Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.*“ Dále žalovaný uvádí, že při svém rozhodování vždy ctí presumpci neviny a rovněž se vždy snaží rozhodnout v přiměřené lhůtě, přičemž to je ovlivněno i chováním účastníků. Nad to stěžovatel zpochybňuje tvrzení krajského soudu, že by ukládání sankcí mělo sloužit jako výstraha široké veřejnosti, přičemž konstatuje, že na veřejnost lépe působí rozhodnutí uvážená a správná než ta rychlá a špatná. K výroku o nákladech řízení stěžovatel uvádí, že on, jakožto Městský úřad Trutnov, nemůže mít žádný majetek, neboť postrádá právní osobnost. Podle § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), stát odpovídá za škodu, kterou způsobily orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona. Pokud byl tedy stěžovatelův postup shledán nesprávným, měla povinnost k náhradě škody jít k tíži státu.

Žalobce se ve svém **vyjádření** ztotožnil s argumentací krajského soudu a uvedl, že žalovaný nepostupoval v souladu se zásadou správního řízení činit úkony v řízení neprodleně. Argumentaci stěžovatele ohledně nákladů řízení označil jako nerelevantní. V řízení nedošlo k okolnostem, jež by stavěly či jakkoliv prodlužovaly lhůtu pro vydání rozhodnutí, a nečinnost stěžovatele tak byla zřejmá.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že byla podána osobou oprávněnou včas a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel (žalovaný) byl v řízení zastoupen pověřeným zaměstnancem, který vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť v případě shledání existence této vady je zpravidla další přezkum rozhodnutí krajského soudu bezpředmětný. Touto vadou soudního rozhodnutí se ostatně soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). V případě napadeného rozsudku však soud takovou vadu neshledal. Stěžovatel konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že z něj není patrné, že by stěžovatel byl shledán nečinným, a dále kdy tato nečinnost nastala. Napadenému rozsudku stěžovatel taktéž vytýká to, že neobsahuje informaci o tom, kterého dne byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána, přičemž pro správnost výroku o nákladech řízení je určující, aby žalobní návrh byl důvodný již v okamžiku jeho podání.

Nejvyšší správní soud nemohl těmto námitkám přisvědčit. Již ze samotného výroku I. napadeného rozsudku, jímž byla stěžovateli uložena povinnost vydat meritorní rozhodnutí do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, je zcela zřejmé, že stěžovatel byl rozsudkem „shledán nečinným“, neboť, jak plyne z ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s., výsledkem úspěšné žaloby na ochranu proti nečinnosti je právě uložení povinnosti vydat rozhodnutí. To, že byl stěžovatel shledán nečinným, ostatně plyne i ze samotného odůvodnění napadeného rozsudku (např. str. 9: *„Poté i ve zdánlivě permanentní, leč ve svých důsledcích nikam nevedoucí, činnosti správního orgánu, lze po právu spatřovat jeho nečinnost.“*, a také následující odstavec). K námitce stěžovatele, že z napadeného rozsudku není zřejmé, kdy stěžovatelova nečinnost nastala, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Vzhledem k tomu, že krajský soud vyjádřil názor, že stěžovatelova nečinnost spočívala v jeho permanentní, leč nikam (k vydání meritorního rozhodnutí) nevedoucí, činnosti v přestupkovém řízení, tedy že jeho nečinnost spatřuje v jeho postupu obecně (nikoliv v konkrétní prodlevě s učiněním specifikovaného úkonu), je zřejmé, že krajský soud v napadeném rozsudku nemohl označit konkrétní den, ke kterému nečinnost žalovaného poprvé nastala. Z odůvodnění napadeného rozsudku je však zřejmé, že krajský soud měl za to, že ke dni vydání jeho rozsudku nečinnost stěžovatele trvala. To bylo pro posouzení krajského soudu podstatné. Navíc krajský soud uvedl, že již po jednání konaném dne 11. 12. 2013 měl stěžovatel dostatek informací buď pro přibrání znalce do řízení, nebo pro vyhodnocení žalobcova tvrzení jako účelového. S ohledem na uvedené je zřejmé, že

pokračování

v tomto ohledu je napadený rozsudek přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s tvrzením stěžovatele, že chybějící údaj o dni podání žaloby způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jak ostatně v kasační stížnosti uvádí sám stěžovatel, pro posouzení důvodnosti žaloby je rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí soudu (srov. § 81 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud při rozhodování o nákladech řízení vycházel z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., tedy z kritéria finálního úspěchu ve věci, přičemž náležitě uvedl, že žalobcovy náklady považuje za důvodně vynaložené. Datum podání žaloby, resp. jeho uvedení v odůvodnění rozsudku, tak nebylo, jak se stěžovatel mylně domnívá, pro krajský soud natolik podstatné, že jeho neuvedení by způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ostatně toto datum je snadno zjistitelné ze spisu, do kterého mohl žalovaný nahlížet, a jak vyplývá ze soudního spisu, dne 13. 6. 2014 tak prostřednictvím pověřeného zaměstnance učinil. Nikterak nelze dovodit povinnost krajského soudu v odůvodnění uvádět datum podání žaloby. Nejvyšší správní soud tak otázce nepřezkoumatelnosti uzavírá, že úvahy krajského soudu jsou zcela srozumitelné a dostatečně odůvodněné.

Nejpodstatnějším pro posouzení věci tak zůstalo to, zdali byl stěžovatel skutečně nečinným (formální kritérium) a v případě, že nečinným byl, zdali mu tuto nečinnost lze přičítat, resp. zdali tato nečinnost nebyla způsobena jednáním žalobce (materiální kritérium/korektiv).

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý mimo jiné právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Citované ustanovení je blíže konkretizováno rovněž ve správním řádu, a to v jeho ustanovení § 6, ve kterém je zakotvena zásada procesní ekonomie. Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů; nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 správního řádu). Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, 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.

V nyní projednávaném případě se jednalo o přestupkové řízení. Pro přestupkové řízení se na základě § 51 přestupkového zákona a na základě § 1 odst. 2 správního řádu subsidiárně použije právě správní řád. Jelikož přestupkový zákon lhůty pro vydání rozhodnutí neupravuje od správního řádu speciálně, použijí se ustanovení § 71 správního řádu. Podle těchto ustanovení je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu; pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán podle odstavce třetího téhož paragrafu povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Stejně tak se ke lhůtě třiceti dnů připočítá i doba nutná k provedení dožádání podle

§ 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Nutno zdůraznit, že ne každé (izolovaně od dalších skutečností) překročení výše uvedených lhůt zakládá nečinnost správního orgánu. Vždy je totiž nutné zvážit, zda správní orgán postupoval bez zbytečných průtahů a zda existovaly překážky, které by správnímu orgánu bránily ve vydání rozhodnutí. Přitom je nutné brát v úvahu individuální okolnosti konkrétního případu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 8 Ans 7/2012 – 39; vše zde uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz). K posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti se vyjádřil i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04, dostupný na www.nalus.usoud.cz, následovně: *„Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj.“*

Nečinnost však nemusí spočívat pouze v pasivitě správního orgánu, nýbrž může spočívat i v činnosti, jež je nesmyslná a neúčelná, resp. tato činnost nevede k vydání meritorního rozhodnutí. Proto i pokud správní orgán provádí úkony, jež jsou však nesmyslné a neúčelné a jimiž se oddaluje rozhodnutí ve věci, lze toto jeho jednání jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak i z hlediska ochrany veřejného zájmu charakterizovat jako nečinnost správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 Ans 3/2007 - 120). V nyní projednávaném případě krajský soud označil snahu stěžovatele spočívající v opakovaném předvolávání žalobce k ústnímu jednání za zcela marnou a neefektivní. Podle krajského soudu z jednání žalobce bylo zřejmé, že se stěžovatelem (správním orgánem) nehodlá spolupracovat. Podle krajského soudu měl stěžovatel již po jednání konaném dne 11. 12. 2013 (na kterém zástupce žalobce opětovně uvedl, že žalobce si v rozmezí 2 až 5 minut před dechovou zkouškou aplikoval ústní dezodor) dostatek informací pro to, aby do řízení přibral znalce, který by objasnil možnost ovlivnění aplikace dezodoru na výsledek dechové zkoušky. Stejně tak mohl však žalovaný dodatečně tvrzení žalobce o aplikaci dezodoru vyhodnotit jako účelové, pokud by byl schopen tento závěr argumentačně obhájit. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že „[v] řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46). Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že ke dni vyhlášení rozsudku, tj. k 24. 6. 2014, byl skutkový stav, jenž je výše rekapitulován, krajským soudem zjištěn zcela správně. Jen stručně na tomto místě Nejvyšší správní soud rekapituluje, že při policejní kontrole bylo u žalobce opakovanou dechovou zkouškou zjištěno 0,43 ‰ alkoholu v krvi. K tomu při kontrole žalobce uvedl, že předchozího dne požíval alkohol. Žalobce se poté den před nařízením ústním jednáním z tohoto jednání prostřednictvím písemného podání svého právního zástupce omluvil a zároveň v této písemné omluvě uvedl, že krátce před policejní kontrolou použil ústní dezodor a navrhl, aby žalovaný zadal zpracovat znalecký posudek, jež by odpověděl na otázku, zdali dezodor může ovlivnit výsledek dechové zkoušky. Toto žalobcovo tvrzení se pak pro stěžovatele při zvažování jeho dalšího postupu

pokračování

stalo zásadním, když ten v kasační stížnosti trvá na tom, že opakovaná ústní jednání nařizoval k tomu, aby výsledkem žalobce ujasnil, proč tvrzení o aplikaci dezodoru žalobce neuvedl již při policejní kontrole, případně jaké množství dezodoru aplikoval. Nejvyšší správní soud je, stejně jako krajský soud, však přesvědčen, že postup žalovaného byl v tomto ohledu neúčelný. Z chování žalobce, který se poprvé s omluvou, následně však bez omluv, nedostavoval na nařízená ústní jednání, mohl stěžovatel jednoznačně dovodit, že žalobce nehodlá v tomto směru spolupracovat, a pokusy o ujasnění jeho tvrzení se tedy jeví jako neúčelné. Ostatně žalovaný ani nezjišťoval důvody žalobcova nedostavování se, resp. ani nevyužil např. institutu předvedení (§ 60 správního řádu) či uložení pořádkové pokuty (§ 62 správního řádu). Nejvyšší správní soud je taktéž toho názoru, že již po jednání dne 11. 12. 2013, na kterém zástupce žalobce uvedl (zopakoval), že v rozmezí 2 až 5 minut před policejní kontrolou si obviněný aplikoval ústní dezodor (30 ml jakožto obsah balení), mohl stěžovatel nechat vyhotovit znalecký posudek, který by reagoval na žalobcovo tvrzení, že aplikace dezodoru mohla ovlivnit výsledek dechové zkoušky. Usnesení o ustanovení znalce stěžovatel znalci (Českému metrologickému institutu) vypravil dne 16. 1. 2014. Ve správním spise je založen vyžádaný znalecký posudek, který je datován dnem 7. 3. 2014. Na základě výsledků tohoto znaleckého posudku se stěžovatel již mohl vypořádat se žalobcovým tvrzením tak, že aplikace dezodoru nemohla mít rozhodný vliv na výsledek dechové zkoušky, a tedy meritorně rozhodnout. Stěžovatel však stále čekal na výpověď svědka, spolujezdce žalobce, jež měla být provedena dožádáním. Dále stěžovatel také předvolával žalobce k jednání, ač si měl být vědom toho, že tato činnost nikam nevede. Nejvyšší správní soud posoudil tento postup stěžovatele jako zcela neúčelný. Nejvyšší správní soud pro dokreslení situace ze správního spisu ověřil, že neúčelnost postupu stěžovatele se ve výsledku projevila tak, že řízení o přestupku žalobce bylo po vydání rozhodnutí ve věci samé ve smyslu závazného právního názoru z napadeného rozsudku krajského soudu zastaveno, s odůvodněním, že uplynula jednoletá prekluzivní lhůta k jeho projednání (§ 20 přestupkového zákona) – (tady Nejvyšší správní soud poznamenává, že k zastavení řízení z uvedeného důvodu došlo hned dvakrát; nejprve usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 12. 8. 2014, a dále ještě i rozhodnutím odvolacího orgánu k podanému dovolání proti rozhodnutí ve věci samé, s datem vydání odvolacího rozhodnutí dne 28. 8. 2014). Nejvyšší správní soud, aniž by hodnotil opodstatněnost zastavení řízení o přestupku k uvedeným datům, tak má za to, že neúčelné jednání stěžovatele naplnilo formální podmínky nečinnosti.

Dále musel Nejvyšší správní soud přezkoumat úvahu krajského soudu o tom, že uvedenou nečinnost nelze přisuzovat jednání žalobce. Podle ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu se nedodržení lhůt (resp. ochrany proti nečinnosti) nemůže dovolávat ten, kdo je způsobil. Toto kritérium slouží jako jistý materiální korektiv jinak poměrně přísně nastavených formálních kritérií nečinnosti. K tomu lze dále citovat právní větu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, jež zní: *„Nečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu z roku 2004 představuje materiální hledisko posouzení takového stavu; má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Posouzení, zda nejde o takovou situaci, přísluší i správnímu soudu v rámci posouzení*

důvodnosti žaloby podané dle § 79 a násl. s. ř. s. “Je tedy nutné posoudit, zdali výše vymezená nečinnost (průtahy) stěžovatele nemá původ ve způsobu, jakým v řízení vystupoval žalobce. V nyní projednávaném případě se žalobce opakovaně nedostavoval k nařízeným jednáním, a to i bez omluv. V takovém případě svým jednáním žalobce ztěžoval podmínky pro zjištění předmětného skutkového stavu. Již výše však bylo uvedeno, že stěžovatel nutně nepotřeboval výpověď obviněného k tomu, aby naplnil podmínku zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatel mohl (měl) v řízení pokračovat, aniž by žalobce vyslechl, neboť ze žalobcova jednání bylo zřejmé, že ten nehodlá se stěžovatelem spolupracovat. Jedná se tedy o specifický případ, kdy na jednu stranu žalobce de facto nečinnost stěžovatele zapříčinil, když porušoval svou povinnost dostavovat se na nařízená jednání, avšak na druhou stranu měl stěžovatel správně „odhalit“ procesní taktiku žalobce a neměl dopustit, aby došlo k průtahům. Zapříčinění nečinnosti tak nelze bez podrobnějšího rozboru jednoznačně přisoudit žalobci, ani žalovanému. V tomto podrobnějším rozboru je proto nutno zohlednit celkový postup žalobce v přestupkovém řízení v kontextu úlohy správního soudnictví, resp. smysl žaloby na ochranu proti nečinnosti. Je obecným atributem právního státu, že orgány veřejné moci (v tomto případě správní orgán) mají rozhodovat o právech a povinnostech adresátů bez zbytečných průtahů, tedy v přiměřených lhůtách (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 Ans 9/2011 - 94). Na druhou stranu si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že osoby obviněné ze spáchání přestupku často volí takovou procesní taktiku, na základě které se snaží řízení záměrně protahovat tak, aby uplynula jednoletá prekluzivní lhůta (§ 20 přestupkového zákona), a aby tak nebylo lze rozhodnout o případné vině a trestu obviněného (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 - 99). Taková snaha obviněného, resp. procesní taktika, musí být zřejmá ze spisu. Úlohou správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (srov. § 2 s. ř. s.). Správní soudy mají tedy napravovat stav, kdy je fyzická či právnická osoba dotčena na svých veřejných subjektivních právech rozhodnutím či jednáním (i nečinností) orgánu veřejné správy. Bylo by tedy zcela absurdní, aby správní soudy poskytovaly ochranu osobám i v těch situacích, kdy tyto osoby záměrně nečinnost zapříčiní. Pro posouzení věci je tedy rozhodné to, zdali sám žalobce jednal obstrukčně tak, že nečinnost sám způsobil.

Jak je již výše uvedeno, ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce se opakovaně nedostavoval na nařízená ústní jednání, a to i bez omluvy. Již z této skutečnosti lze usuzovat o obstrukční snaze žalobce. Právo obviněného z přestupku na projednání věci v jeho přítomnosti totiž zcela jistě může napomoci tomu, aby byl řádně zjištěn skutkový stav. Realizace tohoto práva tak směřuje k řádnému projednání přestupku, jeho smyslem však není a ani nemůže být vytvoření obstrukčního nástroje, kterým by mohl obviněný efektivně bránit projednání přestupku, z něhož je obviněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, č. j. 9 As 32/2012 - 31). V případě, že obviněný tohoto nástroje využívá obstrukčním způsobem, nemůže se pak logicky domáhat ochrany proti nečinnosti. Pokud měl žalobce skutečný zájem na tom, aby řízení pokračovalo (a bylo rozhodnuto) v přiměřené době, mohl správnímu orgánu sdělit, že nehodlá dále vypovídat, resp. k věci více sdělovat. Dále v průběhu řízení žalobce systematicky vyjadřoval nesouhlas s postupem stěžovatele, konkrétně podával opakované stížnosti a odvolání. Takové jednání žalobce je sice projevem možnosti využít prostředků,

pokračování

které mu procesní předpis k ochraně práv stanovuje, Nejvyšší správní soud však nemůže formalisticky odhlédnout od posouzení toho, zdali využívání těchto prostředků skutečně směřuje k efektivní ochraně práv žalobce, nebo má pouze za cíl prodlužovat řízení do doby, než zanikne odpovědnost za přestupek. V tomto případě Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že podstatná část těchto procesních prostředků byla právě obstrukčního charakteru (např. žádosti o sdělení programu nařízených jednání - i přesto, že předmět jednání byl podrobně vymezen již v předvolání a žalobce se k těmto jednáním následně nedostavil; odvolání proti usnesení, jímž se ustanovuje znalec - a to z důvodu, že toto usnesení nebylo oznámeno žalobci; blanketní odvolání proti usnesení, jímž byla stanovena lhůta pro navrhování důkazů a vyjádření se k podkladům; blanketní odvolání proti sdělení, jímž nebylo vyhověno žádosti o postoupení věci k projednání jinému správnímu orgánu; odvolání proti usnesení, jímž stěžovatel zrušil usnesení, jímž byla stanovena lhůta pro navrhování důkazů a vyjádření se k podkladům). Z uvedeného je zřejmé, že sám žalobce směřoval k tomu, aby řízení bylo protahováno, neboť si byl vědom toho, že takové průtahy mu mohou být k prospěchu, když se po uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty zbaví odpovědnosti za spáchaný přestupek (to se mu ostatně podařilo - viz výše). Lze tak k této otázce uzavřít, že i přestože tuto obstrukční snahu měl stěžovatel odhalit a předejít jí, pokud tak neučinil, nelze mu vytýkat, že by způsobil průtahy, neboť k nečinnosti (průtahům) se záměrně přispíval svým jednáním sám žalobce, protože si byl vědom toho, že mu taková nečinnost bude ku prospěchu. Do žalobcových veřejných subjektivních práv tak postupem stěžovatele nemohlo být zasazeno. K tomuto bodu Nejvyšší správní soud uzavírá, že namítanou nečinnost de facto zapříčinil sám žalobce, a proto se jí nemohl účinně domáhat. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud považuje názor krajského soudu za nesprávný.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že vedle subjektivních veřejných práv, které mohou být dotčeny rozhodováním, jež neprobíhá v přiměřených lhůtách, existuje i veřejný zájem na tom, aby bylo o vině a trestu za přestupky rozhodováno bez zbytečných průtahů. Nejvyšší správní soud v tomto případě upozorňuje na ne zcela správný postup stěžovatele, který svým liknavým jednáním ve výsledku rezignoval na ochranu veřejného zájmu, a tuto skutečnost mu také vytýká. Obdobné vytknutí je ostatně k nalezení i v napadeném rozsudku. Zároveň však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že smyslem žaloby na ochranu proti nečinnosti je ochrana veřejných subjektivních práv a této žaloby logicky nemůže úspěšně využít osoba, do jejíchž veřejných subjektivních práv nebylo zasazeno, resp. osoba, jež průtahy záměrně způsobil. Právě o tento stav se v projednávaném případě jedná (viz výše).

Pro shrnutí Nejvyšší správní soud uvádí následující. Na jedné straně je povinností správního orgánu postupovat efektivně, aby mohl v přiměřených lhůtách rozhodnout o meritů věci, na druhé straně je nutno pamatovat na to, že nečinnosti správního orgánu se nemůže dovolávat ten, kdo ji sám způsobil, byť by taková nečinnost při pozorném postupu správního orgánu způsobena být nemusela. V projednávaném případě by tedy bylo vhodné, kdyby správní orgán včas rozpoznal obstrukční jednání žalobce a průtahům v řízení předešel. Pokud však správní orgán toto obstrukční jednání nerozpoznal a zároveň bylo toto obstrukční jednání záměrně způsobeno žalobcem, nelze se proti tomuto postupu

správního orgánu bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti, neboť postupem správního orgánu nebylo de facto zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka stěžovatele, jež se týká nemožnosti stanovit mu napadeným rozsudkem povinnost zaplatit žalobci náklady, je mylná. Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci a odpovědnost územních samosprávních celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Soudní řád správní (s. ř. s.) mj. upravuje procesní pravidla pro řízení před správními soudy, a to včetně přiznávání náhrady nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení tedy správní soudy postupují podle právní úpravy obsažené v s. ř. s. Tak postupoval i krajský soud, když konkrétně v souladu s § 60 odst. 1 přiznal právo na náhradu nákladů řízení žalobci, neboť ten měl ve věci plný úspěch. Nejedná se tedy o otázku posouzení vzniklé škody, které podléhá regulaci zákona č. 82/1998 Sb., nýbrž o otázku nákladů řízení, tedy o dvě zcela odlišné, v tomto případě na sobě nezávislé věci. Nejvyšší správní soud této námitce nemohl přisvědčit.

III. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že stěžovatel byl nečinným ve smyslu § 79 s. ř. s. a žalobcově žalobě vyhověl. Napadený rozsudek je tak nezákonný, neboť spočívá v nesprávném posouzení právní otázky. Tím je naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak napadený rozsudek musel zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého se žalobou na ochranu proti nečinnosti nemůže ochrany domáhat ten, do jehož veřejných subjektivních práv touto nečinností (průtahy) nebylo zasaženo, konkrétně ten, kdo nečinnost (průtahy) de facto sám záměrně zapříčinil, byť této nečinnosti (průtahům) mohl správní orgán při pozorném postupu předejít.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech 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 27. května 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu

