



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Ing. O. B.**, zastoupena JUDr. Alexandrem Királým, Ph.D., advokátem se sídlem L. Poděště 1883/5, Ostrava - Poruba, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě na nečinnost žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 1. 2015, č. j. 22 A 103/2014 – 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Žalobkyně se domáhala žalobou, aby krajský soud uložil žalovanému rozhodnout v odvolacím řízení proti rozhodnutí vydanému pod č. j. SMO/142892/14/OFR/Nyt Magistrátem města Ostravy dne 14. 4. 2014.

[2] Krajský soud žalobu napadeným usnesením odmítl jako předčasnou, protože žalobkyně nevyčerpala prostředky k ochraně proti nečinnosti. V daném případě byl ve správním řízení uplatněn prostředek proti nečinnosti podle správního řádu ve vztahu k jiné

nečinnosti, než je nevydání rozhodnutí ve věci samé, a u jiného orgánu než je žalovaný. Žalobkyně totiž podala pouze u žalovaného žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti prvostupňového orgánu. Ze spisu ani z tvrzení žalobkyně nevyplývá, že by žalobkyně uplatnila prostředek proti nečinnosti samotného žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé.

II. Kasační stížnost stěžovatelky

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti výslovně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že krajský soud nerozhodoval na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a také že napadené usnesení je zatíženo nepřezkoumatelností. Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s krajským soudem použitou interpretací provázanosti § 73 odst. 1 věty první s. ř. s. Dle názoru stěžovatelky upravuje zákonné ustanovení rozdílný institut od podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti a nejde tedy o institut, který by byl podle krajského soudu úpravou pro zkoumání případné předčasnosti žaloby a který by bylo třeba vykládat kontextuálně.

[4] Podle stěžovatelky, pokud by platil závěr krajského soudu, měl by účastník po podání odvolání povinnost ve správním řízení vážít, zda – jakkoliv již bezvýsledně jednou vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu – není důvodu takové jednou vyčerpané prostředky vyčerpat znovu. To by ve skutečnosti vedlo k odepření soudní ochrany, tedy k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Soud by proto měl v řízení o žalobě proti nečinnosti přezkoumávat, zda vůbec, tedy toliko jedenkrát poté, co odvoláním napadl rozhodnutí, žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby mohl posoudit přípustnost podané žaloby.

[5] Stěžovatelka poukazuje na svůj procesní postup, kdy 23. 5. 2014 podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a dne 13. 8. 2014 podala u žalovaného žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti prvostupňového orgánu v postupu rozhodnutí o odvolání. Snažila se postupovat co možná nejefektivněji, když jí bylo známo jednak, že o jejím podaném odvolání mělo být rozhodnuto bez zbytečného odkladu, jednak že prvostupňový orgán ani po třech měsících nepředal spis odvolacímu orgánu, a nepostupoval tak v souladu s ust. § 88 odst. 1 správního řádu. Přitom opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán neučinil, výhradně dne 8. 9. 2014 zkonstatoval průtahy. Je tak zřejmé, že musela stěžovatelka věc s touto v odvolacím řízení pokračující nečinností předložit k rozsouzení krajskému soudu, aniž by musela podávat další žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízenému orgánu. Za této situace stěžovatelka učinila zadost ust. § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu a stala se tak tou, která bezvýsledně vyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatelka také poukazuje na ustanovení § 12 správního řádu, podle něhož je třeba postoupit podání

pokračování

příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomit toho, kdo podání učinil. Zákodárce bezpochyby neměl v úmyslu, aby pochybení podatele spočívající v nesprávném adresování jeho memorand veřejné správě bylo na něj „přesunuto“ bez možnosti zohlednění jeho pochybení při adresování podání, když navíc se jedná o právního laika na rozdíl od žalovaného. Je však naprosto jednoznačné, že krajský soud věděl, že ode dne 8. 9. 2014 žalovaný již věděl, že v jeho odvolacím řízení dochází k nečinnosti, ale ze správního spisu nelze seznat, proč ještě ke dni 15. 1. 2015, tedy ke dni vydání napadeného rozsudku, ve věci odvolacího řízení zahájeného dne 23. 5. 2014 (po více jak celém půl roce) meritorně nerozhodl.

[6] Dále stěžovatelka uvádí, že z procesní opatrnosti podala dvě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízení o odvolání, 3. 12. 2014 a 28. 12. 2014. Z toho důvodu se měly příslušné orgány zajímat o správní spis ležící toho času u krajského soudu, k čemuž měl krajský soud přihlídnout i bez námitky stěžovatelky. Pokud krajský soud opírá své odmítavé rozhodnutí o to, že ze spisu ani z tvrzení stěžovatelky nevyplývá, že by stěžovatelka uplatnila prostředek proti nečinnosti samotného žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, aniž by ji k prokázání uplatnění takového prostředku vůči nadřízenému orgánu samotného žalovaného vyzval, opírá soud o rozhodovací důvody v řízení nezjišťované a nezjištěné a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka tak v kasační stížnosti neuplatňuje skutkovou novotu, nýbrž nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu, když z usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby nelze zjistit, jakým způsobem postupoval soud při zjišťování nevyčerpání procesního postupu k ochraně proti nečinnosti, stanoveného správním řádem.

[7] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádala o náhradu nákladů řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že se v dané věci jednalo o daňové řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), týkající se zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a to se všemi z toho vyplývajících důsledky. Pokud jde o samotné lhůty, tak daňový řád ve svém § 32 a násl. upravuje otázku lhůt v daňovém řízení. Na posuzovaný případ dopadá zejména ustanovení § 38 daňového řádu a pokyn Ministerstva financí č. MF-1 o stanovení lhůt při správě daní, resp. od 1. 9. 2014 pokyn č. MF-4 o stanovení lhůt při správě daní. Otázku postupu „bez zbytečných průtahů“ je přitom dle dikce uvedeného ustanovení nutné vnímat nejen s ohledem na základní zásady správy daní a dle tohoto § 38 daňového řádu v jeho celkovém znění, ale také s ohledem na okolnosti daného případu. Na tyto skutečnosti byla stěžovatelka krajským úřadem upozorněna již v rámci „řízení o nečinnosti“. Závěry činěné k odůvodnění kasační stížnosti týkající se aplikace správního řádu na daný případ tak nelze podle žalovaného považovat ve vztahu k nyní projednávané věci přinejmenším za přílehlavé.

[9] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatelka podle něj mohla podat žalobu poté, co se dozvěděla o tom, že žalovaný na základě jejího podnětu neshledal v postupu správce poplatku s ohledem na učiněnou výzvu trvající průtahy v odvolacím řízení. Žalovaný uvádí, že měl dle předloženého spisového materiálu za to, že s

přihlédnutím k právům a oprávněným zájmům stěžovatelky a s ohledem na její tvrzení o zaplacení poplatku, která působila věrohodně, bylo nutné doplnit důkazy o tom, zda stěžovatelka předmětný místní poplatek skutečně zaplatila, či nikoliv, právě samotnou stěžovatelkou. To přesto, že podle výpisu z osobního daňového účtu nebyla žádná platba správcem poplatku od stěžovatelky přijata. Stěžovatelka tak namísto toho, aby v souladu se závěry žalovaného doplnila své odvolání alespoň o přesnější označení důkazních prostředků, a umožnila tak předložit věc žalovanému k vydání rozhodnutí o odvolání, podala žalobu na nečinnost žalovaného. Odvolací řízení tudíž nebylo v prodlení v důsledku nečinnosti žalovaného, protože pasivní přístup stěžovatelky přinejmenším přispěl k průtahům. Argument stěžovatelky, že krajský soud měl vědět o jí podaných podnětech ze dne 3. 12. 2014 a 28. 12. 2014, má žalovaný za ryze účelový. Dispozice touto informací byla na straně stěžovatelky, která krajský soud nijak neinformovala. Rovněž nelze v dané věci odhlédnout od skutečnosti, že dotčené řízení o odvolání stěžovatelky bylo již ukončeno, a to vydáním rozhodnutí ze dne 22. 1. 2015 pod č. j. MSK 10743/2015.

[10] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Ze spisu vyplynulo, že Magistrát města Ostravy vydal dne 14. 4. 2014 pod č. SMO/142892/14/OFR/Nyt platební výměr, kterým stěžovatelce vyměřil poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů ve výši 1.494 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podala stěžovatelka dne 23. 5. 2014 blanketní odvolání. Dne 30. 7. 2014 vyzval magistrát stěžovatelku k odstranění vad podání. Podáním ze dne 12. 8. 2014 stěžovatelka odvolání doplnila o tvrzení, že poplatky uhradila bezhotovostně prostřednictvím Soustředěné inkaso platby obyvatelstva (SIPO). Také uvedla, že poslední platbu uhradila navíc dvakrát, a to i v hotovosti na pokladně magistrátu. Magistrát následně dne 1. 10. postoupil odvolání žalovanému se svým stanoviskem k věci. Dne 12. 8. 2014 stěžovatelka také u žalovaného podala *„Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízení o odvolání“*, ve které se domáhala opatření proti nečinnosti magistrátu v odvolacím řízení. Uvedla, že magistrát teprve po půldruhém měsíci zjistil, že odvolání neobsahuje veškeré náležitosti a že tyto vady brání řádnému projednání věci. Žalovaný neshledal tento podnět důvodným a vyrozuměl stěžovatelku přípisem ze dne 8. 9. 2014, č. j. MSK 117060/2014, že prodlení magistrátu s vyřizováním odvolání pominulo zasláním výzvy stěžovatelce k doplnění odvolání. Zároveň žalovaný stěžovatelku vyzval k tomu, aby blíže specifikovala a předložila doklady o úhradě vyměřeného poplatku. Stěžovatelka dne 16. 9. 2014 podala žalobu na nečinnost žalovaného ke krajskému soudu. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2015, č. j.

pokračování

MSK 10743/2015, žalovaný o odvolání stěžovatelky rozhodl tak, že jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[13] Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.

[14] Institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zakotvený v § 79 a násl. s. ř. s. byl zaveden soudním řádem správním z toho důvodu, že „*platná právní úprava správního soudnictví citelně postrádala možnost fyzických a právnických osob dovolat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k průtahům a správní orgán neplní povinnost v zákonem stanovených lhůtách vydat rozhodnutí*“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. Zvláštní část. § 78 - § 80). Jak se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76, „*citované ustanovení poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno.*“ Navíc v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu krajský soud „*není v žádném případě oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 – 80).

[15] Cílem tohoto institutu je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídít vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

[16] Podle ustanovení § 113 daňového řádu správce daně posoudí odvolání, doplní jej, a pokud nerozhodne sám, postoupí jej nadřízenému odvolacímu orgánu. Rozhodnout o odvolání může správce daně tehdy, pokud a) mu v plném rozsahu vyhoví a toto rozhodnutí není v rozporu s vyjádřením příjemců rozhodnutí podle § 111 odst. 4, b) mu vyhoví pouze částečně a ve zbytku je zamítne a toto rozhodnutí není v rozporu s vyjádřením příjemců rozhodnutí podle § 111 odst. 4 nebo c) odvolání zamítne a zastaví odvolací řízení, pokud je podané odvolání nepřipustné nebo bylo podáno po lhůtě. Nemůže-li správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, posoudit všechny údaje

uvedené v odvolání z výsledků již provedeného řízení, řízení doplní o nezbytné úkony. Pokud správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, o odvolání nerozhodne sám, postoupí odvolání s příslušnou částí spisu a se svým stanoviskem bez zbytečného odkladu odvolacímu orgánu.

[17] Z výše uvedeného je zřejmé, že v rámci řízení o odvolání je dle § 113 daňového řádu dána příslušnost prvostupňového i druhostupňového správního orgánu k vydání rozhodnutí. Otázkou funkční příslušnosti k rozhodnutí o odvolání podle daňového řádu se již Nejvyšší správní soud několikrát zabýval, a to již k předchozí úpravě v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Například v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 1 Afs 111/2006 – 56, č. 1888/2009 Sb. NSS, uvedl, že „[p]oté, co je (...) v daňovém řízení podáno daňovým subjektem odvolání, přichází v úvahu nejprve „procesní kroky“ správce daně prvního stupně; ten posoudí obsah odvolání a nemůže-li posoudit všechny jeho údaje z výsledků již provedeného řízení, řízení doplní (je zde tedy i možnost správce daně prvního stupně řízení doplnit). Dospěje-li poté k závěru, že nastaly podmínky pro úplné vyhovění odvolání, či alespoň pro vyhovění částečné, může tak sám učinit a rozhodnout. K této funkční příslušnosti rozhodnout o odvolání za situace, kdy mu lze zcela nebo částečně vyhovět, je zmocněn § 49 odst. 1 daňového řádu. (...) Zákon zde totiž přímo zakládá změnu funkční příslušnosti pro rozhodnutí o odvolání správnímu orgánu prvního stupně, který může nahradit činnost odvolacího orgánu, avšak pouze ve zmíněných zákonem stanovených mezích. Tento způsob, či možnost autoremedurního rozhodnutí není výlučným institutem daňového řízení, ale je zažitým institutem i jiných procesních řádů; jeho cílem a smyslem je jistá „procesní ekonomie“, zrychlení i z hospodárnění průběhu řízení, nastanou-li pro takový postup podmínky. Odvolací orgány tak nejsou zatěžovány rozhodováním o námitkách, které se, například po doplnění řízení, ozřejmí či názor na jejich řešení správce daně změní.“ Možnost správce daně postupovat cestou autoremedury však v konečném důsledku nelze zaměňovat s obecně formulovanou funkční příslušností odvolacího orgánu k rozhodování o odvolání. Nelze opomenout, že podle obecné teorie práva má podané odvolání zpravidla dva účinky, a to suspenzivní a devolutivní. Suspenzivní účinek je v daňovém řízení podstatně oslaben ustanovením § 109 odst. 5 daňového řádu, které stanoví, že odvolání nemá odkladný účinek, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Promítnutí devolutivního účinku podaného odvolání má v daňovém řádu své vyjádření v dvojinstančnosti daňového řízení. Ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu obecně stanoví, který orgán je funkčně příslušný k rozhodnutí o podaném odvolání. Odvolacím orgánem je orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Výjimku z tohoto pravidla pak tvoří právě zmíněná možnost autoremedurního postupu ze strany správce daně.

[18] V rozsudku ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 Ans 3/2010 - 78, pak zdejší soud výše uvedené závěry doplnil ve vztahu k řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti: „Účelem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je domoci se vydání zákonného rozhodnutí ve věci samé či osvědčení ze strany příslušného orgánu. Nelze po účastnících řízení požadovat, aby při úvaze o pasivně legitimovaném účastníku (tedy orgánu, který má rozhodnout o jejich odvolání) brali v úvahu možnost využití autoremedury v rámci soustavy správních orgánů a aby domýšleli varianty, zda k ní správní orgán prvního stupně přistoupí či nikoliv. Účastníci řízení jsou povinni svým tvrzením sami určit správní orgán, který má podle jejich přesvědčení rozhodnutí nebo osvědčení vydat (§ 79 odst. 2 s. ř. s.; srov. například

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60). V případě, že zažalují orgán, který takovou pravomocí nedisponuje, stíhá je negativní výsledek soudního řízení v podobě zamítnutí žaloby. Proto je pro účastníky řízení zásadní, aby určili žalovaný správní orgán správně. Je nutno konstatovat, že v daném případě označil stěžovatel v žalobě pasivně legitimovaný správní orgán zcela v souladu s legitimním očekáváním, že k rozhodnutí o odvolání je vždy obecně příslušný odvolací orgán. Tuto zásadu je nutno na nečinnostní žaloby bez výjimky aplikovat, přičemž při určování osoby pasivně legitimované k rozhodnutí o odvolání nelze brát v úvahu, zda je dle toho kterého procesního předpisu přípustná autoremedura či nikoliv. Takové úvahy by pouze oslabovaly právní jistotu účastníka řízení (žalobce) a navíc by mohly navozovat absurdní situace při rozhodování soudů.“

[19] Žaloba proti nečinnosti připadá v úvahu pouze tehdy, je-li zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí či osvědčení. Bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je tudíž potřeba vykládat tak, že se jedná o prostředky, které musí směřovat k vydání rozhodnutí žalovaným, nikoliv proti jakékoliv nečinnosti, která v průběhu odvolacího řízení nastane a proti které lze brojít postupem dle § 38 daňového řádu. Nelze tak přisvědčit argumentaci stěžovatelky, podle které je smyslem žaloby na ochranu před nečinností ochrana před jakoukoliv formou nečinnosti, respektive proti veškerým průtahům v řízení.

[20] V dané věci stěžovatelka neuplatnila prostředek proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, tedy prostředek podřaditelný pod ochranu před nečinností dle § 38 odst. 1 písm. c) daňového řádu. V podání ze dne 12. 8. 2014 se domáhala opatření proti nečinnosti magistrátu pouze z důvodu, že tento podle jejího názoru pomalu vyřizuje náležitosti odvolání, a přitom mu nic nebránilo v době od 27. 5. 2014 do 29. 7. 2014 konat. Nebyl ani důvod pro postoupení podání příslušnému správnímu orgánu, neboť tím byl v tomto případě žalovaný.

[21] Za podstatnou považuje zdejší soud i skutečnost, že stěžovatelka byla před podáním žaloby obeznámena s tím, že o odvolání rozhoduje žalovaný a také jaké překážky vydání rozhodnutí brání. I pokud tak byla stěžovatelka na pochybách, který správní orgán je příslušný k rozhodnutí v odvolacím řízení, nejpozději s výzvou žalovaného došlo k jejich rozptýlení. K tomu lze doplnit, že přestože je stěžovatelka právním laikem, byla její žaloba sepsána advokátem, jemuž musela být známa podmínka vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

[22] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že měl krajský soud vyzvat stěžovatelku k prokázání skutečnosti, že uplatnila prostředek ochrany proti nečinnosti vůči žalovanému. V posuzované věci nebylo pochyb, že stěžovatelka takový prostředek neuplatnila, neboť nic takového v žalobě netvrdila a tato skutečnost nevyplývala ani ze správního spisu, který měl krajský soud k dispozici. Tím, že stěžovatelka podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči žalovanému teprve po podání žaloby ke krajskému soudu, nedošlo ke zhojení vady předčasnosti žaloby. Pro soud je sice rozhodující skutkový stav v době, kdy o věci rozhoduje (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), nicméně podmínky žaloby posuzuje soud ke dni zahájení řízení o žalobě. Ustanovení § 81 odst. 1 s.

ř. s. se uplatní v případě, že správní orgán věcně rozhodne před rozhodnutím krajského soudu o žalobě (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 - 72, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46). Jeho působnost ovšem nelze rozšiřovat na situace, kdy je žaloba předčasná z důvodu nevyužití prostředků ochrany proti nečinnosti, neboť by tím docházelo k popření účelu těchto prostředků.

[23] Smyslem institutu odmítnutí kasační stížnosti pro předčasnost je předejít tomu, že kasační stížnost se opírá jen o více či méně nekvalifikovaný odhad, případně „věštění“ podoby zatím neexistujícího rozhodnutí správního orgánu. Z pohledu opačného, správní žalobu lze podat až poté, co se stěžovatel přesně a úplně seznámí s naříkaným správním rozhodnutím a jeho odůvodněním, neboť teprve pak může kvalifikovaně předeštit krajskému soudu důvody (žalobní body), pro které by mělo dojít k jeho zrušení. Ostatně řadu nezbytných náležitostí správní žaloby lze čerpat jen z napadaného správního rozhodnutí, jehož opis musí být k žalobě připojen (srov. z judikatury Nejvyššího správního soudu rozsudek ze dne 15. 10. 2013, č. j. 6 Ads 31/2013 - 42, usnesení ze dne 19. 6. 2013 č. j. 6 Ads 43/2013 - 12, a z dřívějších rozhodnutí např. usnesení ze dne 7. 10. 2004, č. j. 2 Afs 148/2004 - 51, podle něhož je smyslem odmítnutí návrhu pro předčasnost ochrana účastníků řízení před tím, aby soud nerozhodoval o návrhu, u něhož není splněna podmínka řízení, přičemž nesplnění této podmínky by se mohlo negativně projevit na kvalitě rozhodování soudu).

[24] Rovněž v případě nečinnosti správních orgánů je vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti již před podáním žaloby důležité, neboť umožňuje napravit závadný stav a vydat rozhodnutí v souladu se zásadou subsidiarity soudní ochrany nadřízeným správním orgánem ještě před tím, než je věc předložena soudu (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278).

[25] S uvedeným hodnocením jsou závěry napadeného usnesení krajského soudu v souladu. Je z nich patrné, jak krajský soud věc posoudil a o jaké důvody své rozhodnutí opřel, o čemž svědčí i skutečnost, že stěžovatelka tyto důvody v kasační stížnosti adresně rozporuje. Proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že by bylo napadené usnesení zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Ta nespočívá ani v závadném zjišťování skutkového stavu, neboť nebyl dán důvod, aby krajský soud postupoval způsobem, který navrhuje stěžovatelka v kasační stížnosti.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou. Krajský soud postupoval správně, když žalobu jako předčasnou odmítl postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost posoudil jako nedůvodnou, zamítl ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání

pokračování

podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., protože neshledal žádné důvody pro jeho nařízení a neprováděl dokazování.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měl, se tato náhrada nepřiznává.

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

V Brně dne 29. května 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu