



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. P.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, ve věci ochrany před nečinností žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2015, čj. 8 A 199/2014-57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2015, čj. 8 A 199/2014-57, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 6. 2. 2014 kolem 7:30 hod. v ulici Strakonická v Praze 5 ve směru jízdy z centra města řídil motorové vozidlo tov. zn. Honda Civic rychlostí 100 km/h (možná odchylka měřicího zařízení $\pm 3 \%$ z naměřené rychlosti) v místě, kde je dovolena rychlost nejvýše 80 km/h. Žalovaný příkazem ze dne 18. 2. 2014 rozhodl, že žalobce svým jednáním porušil povinnosti uložené v § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 cit. zákona; za to žalobci uložil pokutu ve výši 1 500 Kč. Proti tomuto příkazu žalobce podal prostřednictvím svého zmocněnce, p. Petra Kocourka, odpor, který byl žalovanému doručen dne 5. 3. 2014. Po řadě procesních peripetií vydal dne 9. 4. 2014 žalovaný rozhodnutí, jímž

shledal žalobce vinným z výše specifikovaného přestupku, za což mu uložil pokutu ve výši 2 000 Kč.

[2] Žalobce podal žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud žalobě přisvědčil, neboť žalovaný sice rozhodnutí vydal, nicméně jej řádně nedoručil, a tedy nelze mít za to, že by bylo účinně vydáno. Proto žalovanému ve lhůtě 30 dnů uložil povinnost vydat v této věci rozhodnutí.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu v celém rozsahu. Stěžovatel má za to, že žaloba proti nečinnosti měla být odmítnuta, neboť žalobce bezvýsledně nevyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti. Městský soud navíc nesprávně zpochybnil doručení rozhodnutí o přestupku, následkem čehož jej nepovažoval za vydané. Podle stěžovatele bylo rozhodnutí o přestupku zmocněnci žalobce řádně doručeno na adresu jeho trvalého bydliště tzv. fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom, že by napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda městský soud správně vyhodnotil existenci podmínek řízení o nečinnosti žalobě [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., III.A.]. Poté se zabýval tím, zda se lze nečinnosti žalobou domoci doručení konečného rozhodnutí ve věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., III.B.].

III.A. Městský soud učinil dostatečné kroky k tomu, aby zjistil, zda jsou dány podmínky řízení o žalobě

[8] Stěžovatel tvrdí, že městský soud pochybil, pokud žalobu projednal. Žalobce dle něj v rozporu s § 79 s. ř. s. bezvýsledně nevyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti. Městskému soudu vytýká, že při hodnocení podmínek pro podání žaloby vycházel pouze z domněnky, že žalobce podal opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu.

[9] Z příloh žaloby je patrné, že dne 2. 10. 2014 zmocněnec žalobce požádal Ministerstvo dopravy, jakožto nadřízený správní orgán stěžovatele, o opatření proti nečinnosti stěžovatele.

pokračování

Podání tohoto opatření stěžovatel ve vyjádření ze dne 23. 2. 2015 zpochybnil. Dne 21. 4. 2015 při ústním jednání před soudem žalobce navrhl, aby městský soud od Ministerstva dopravy zjistil, zda jeho opatření proti nečinnosti obdrželo. Městský soud Ministerstvo dopravy dne 28. 4. 2015 požádal, aby mu ve lhůtě tří týdnů sdělilo, zda ve věci žalobce od jeho zmocněnce obdrželo „Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti“ a případně i to, jak bylo toto podání vyřízeno. Dne 25. 5. 2015 pak městský soud ministerstvu zaslal opakovanou výzvu, aby bez zbytečného odkladu, nejpozději ve lhůtě pěti dnů zaslalo tuto již jednou vyžádanou informaci. Ministerstvo na tyto výzvy nereagovalo. Podáním ze dne 21. 5. 2015 žalobce městskému soudu předložil snímek obrazovky z jeho osobního počítače, kterým prokazoval, že k datu odeslání opatření proti nečinnosti byl email zmocněnce opatřen platným uznávaným elektronickým podpisem.

[10] Dle § 79 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Žalobu je proto možno odmítnout, pokud je nepochybné, že žalobce nepodal žádost o opatření k odstranění nečinnosti stěžovatele dle § 80 správního řádu. Tato skutečnost by musela být postavena najisto. V pochybnostech, zda žalobce splnil podmínky řízení, musí soud zvolit přístup, který šetří práva žalobce na věcné projednání jeho žaloby. Opačný postup by totiž ve svém důsledku mohl znamenat odepření spravedlnosti [srov. obecně nález ÚS ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000 (N 76/22 SbNU 151)].

[11] Zdejší soud má za to, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu věcně projednal. Žalobce totiž tvrzení o vyčerpání opravných prostředků proti nečinnosti stěžovatele podepřel o dostatečné důkazy. Městský soud přitom opakovaně Ministerstvo dopravy vyzýval k tomu, aby zaslalo informace o tom, zda zmocněnec žalobce sporné opatření učinil, a eventuálně také to, jak s tímto podáním naložilo. Ministerstvo na výzvy městského soudu ve lhůtách k tomu určených neodpovědělo. Mělo přitom dostatek času, aby na výzvy městského soudu řádně reagovalo. Po městském soudu rozhodně nebylo možno žádat, aby se informací po ministerstvu domáhal s využitím dalších výzev.

[12] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že vyčerpání opravných prostředků musí nutně být bezúspěšné, tj. že nadřízený správní orgán ve všech případech musí před podáním žaloby rozhodnout o tom, zda stěžovatel byl nečinný. Vyčerpáním prostředku ochrany je nutno rozumět nejenom samotné podání žádosti dle § 80 odst. 3 in fine správního řádu, ale též vyčkání na její vyřízení v zákonné lhůtě 30 dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu). K tomu je potřebné připočítat dobu nezbytnou pro doručení rozhodnutí. Pokud ovšem, jak v nyní posuzovaném případě, ani nadřízený orgán na podání žalobce nereagoval, městský soud nemohl žalobu na nečinnost stěžovatele pro její předčasnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout (k tomu srov. závěry rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

[13] Nedůvodná je též výtká, že proti nečinnosti Ministerstva dopravy při rozhodování o žádosti k uplatnění opatření proti nečinnosti stěžovatele měl žalobce učinit další opatření proti nečinnosti, a to k nadřízenému orgánu tohoto ministerstva. Akceptováním této logiky by se boj proti nečinnosti stal nekonečnou sérií žádostí k odstranění nečinnosti. Zásada subsidiarity soudní ochrany nemá za cíl znemožnit přístup k soudu.

[14] Zdejší soud nemohl přihlédnout k tomu, že Ministerstvo dopravy stěžovateli dne 21. 8. 2015, tj. více než dva měsíce po tom, co městský soud o žalobě rozhodl, potvrdilo, že zmocněnec zástupce skutečně o uplatnění opatření proti nečinnosti stěžovatele požádal, ovšem tato písemnost byla doručena bez uznávaného elektronického podpisu a bez doložení plné moci zmocněnce. V řízení na ochranu proti nečinnosti totiž Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti vychází ze skutkového stavu, který tu v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. byl ke dni rozhodnutí městského soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS).

[15] Celý komplex námitek stěžovatele není důvodný.

III.B. *Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat doručení správního rozhodnutí*

[16] Stěžovatel považuje závěr městského soudu o nedostatku doručení rozhodnutí o přestupku žalobci, resp. jeho zmocněnci, za překvapivý a nečekaný. Má za to, že rozhodnutí bylo zmocněnci žalobce řádně doručeno fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu, neboť lhůta k vyzvednutí zásilky uplynula marně. Také upozorňuje, že zmocněnec žalobce mu je znám, neboť prostřednictvím obstrukčních metod v jiných věcech usiloval o zmaření doručení písemností stěžovatele.

[17] Nejvyšší správní soud přitom zvážil následující.

[18] Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, věc *NATO*, je Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti povinen přihlédnout k použití nesprávného právního předpisu nebo nesprávného ustanovení právního předpisu, je-li součástí stížných důvodů výtku nesprávného posouzení takové právní otázky, pro kterou bylo rozhodné použití daného právního předpisu (ustanovení právního předpisu) (bod 23). Použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou budou situace, ve kterých použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí (bod 26).

[19] Stěžovatel sice omezil důvody kasační stížnosti na to, že jeho rozhodnutí bylo zmocněnci žalobce řádně doručeno, zdejší soud nicméně s ohledem na výše uvedené přihlédl k tomu, že městský soud nesprávně aplikoval nečinnostní žalobu (§ 79 s. ř. s.) i na situaci, v níž se žalobce vlastně domáhal doručení správního rozhodnutí. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat věcnou správnost rozsudku městského soudu a přitom ignorovat, že ve skutečnosti na danou skutkovou situaci nelze nečinnostní žalobu vůbec použít.

[20] Otázka vydání rozhodnutí je otázkou důvodnosti žaloby, kterou soudu přísluší řešit věcně, nikoliv v rámci zkoumání podmínek pro podání nečinnostní žaloby. I v případě, že rozhodnutí bylo vydáno, nelze bránit stěžovateli, který je názoru, že vydáno nebylo, aby se domáhal vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2015, čj. 2 As 172/2014-38).

pokračování

[21] Po tom, co městský soud zjistil, že stěžovatel rozhodnutí o přestupku žalobce skutečně vydal a také jej doručoval, musel vzít v potaz, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobce může domáhat pouze toho, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost *vydat rozhodnutí* (k vymezení pojmu vydání rozhodnutí viz § 71 správního řádu). Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit jen tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je stěžovatel povinen, dosud vydáno. Nečinnostní žalobou se proto nelze domáhat doručení rozhodnutí, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení, tedy rozhodnutí bylo dle § 71 správního řádu vydáno (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52, č. 3289/2015 Sb. NSS, body 25 a 26).

[22] Žalobce se proto nečinnostní žalobou nemohl úspěšně domoci vydání rozhodnutí, neboť stěžovatel již konečné rozhodnutí v jeho věci vydal. V rámci řízení o nečinnostní žalobě proto městský soud rozhodně nemohl učinit závěr o neúčinnosti vydání již vydaného konečného rozhodnutí. Městský soud zcela vykročil ze zákonných mezí řízení o nečinnostní žalobě.

[23] Kasační stížnost je proto důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. prosince 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu