



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Vimperk**, se sídlem Steinbrenerova 6, Vimperk, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 7. 2016, č. j. 10 A 223/2015 – 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce v podání ze dne 22. 12. 2015 označeném jako „žaloba proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. OD 24385/13-ČER 4761/2013“ uvedl, že dne 8. 8. 2015 podal odpor proti příkazu ze dne 20. 11. 2013, jímž mu žalovaný uložil pokutu ve výši 1500 Kč. Tento odpor bylo dle názoru žalobce třeba považovat za včasný, neboť mu příkaz ze dne 20. 11. 2013 nebyl řádně doručen. Petitem se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, včetně souvisejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V reakci na výzvu k odstranění vad žaloby v podání ze dne 9. 5. 2016 označeném jako „replika k vyjádření žalovaného“ žalobce navrhl

vydání rozsudku, že se žalovanému přikazuje, aby ve lhůtě sedmi dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí v řízení o přestupku vedeném pod sp. zn. OD 24385/13 – ČER 4761/2013.

[2] V záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. Krajský soud se věcí zabýval opětovně poté, co bylo jeho původní usnesení ze dne 9. 5. 2016, č. j. 10 A 223/2015 – 18, ke kasační stížnosti žalobce zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 133/2016 – 33, ve kterém zdejší soud stanovil krajskému soudu povinnost přihlédnout k podání ze dne 9. 5. 2016 (byť opožděnému), posoudit, zda stěžovatel odstranil vady žaloby, a následně zkoumat, zda jsou ve věci splněny i ostatní podmínky řízení, aby mohl meritorně rozhodnout. Krajský soud v napadeném usnesení předně uvedl, že z obsahu doplnění žaloby je zřejmé, že žalobce mínil podat žalobu na ochranu proti nečinnosti. Dle § 79 s. ř. s. je podmínkou pro podání žaloby proti nečinnosti bezvýsledné vyčerpání prostředku nápravy, kterým je v daném případě institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Splnění této podmínky ze správního spisu nevyplývá, žalobce nadto podání žádosti netvrdil ani nedoložil. Krajský soud tudíž došel k závěru, že podmínka dle § 79 s. ř. s. splněna nebyla, a žalobu odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., ve které uvádí, že nebyl krajským soudem vyzván k odstranění nedostatku spočívajícího v absenci prokázání podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Nebyly tedy dány podmínky pro zastavení řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (zřejmě míněno odmítnutí žaloby – pozn. Nejvyššího správního soudu), neboť se nejednalo o vadu neodstranitelnou a zároveň se z důvodu absence výzvy neuplatnila fikce neodstranitelnosti. Dále namítá, že krajský soud měl povinnost vyžádat si kromě správního spisu vedeného žalovaným i správní spis nadřízeného správního orgánu, jinak totiž nemohl řádně posoudit, zda byla podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dle stěžovatele mu nemůže být kladeno k tíži, že neprokázal skutečnosti, které lze zjistit ze správních spisů. Listiny, které jsou součástí správního spisu (zde žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti) se k důkazu neprovádějí, takže krajským soudem vytýkaná vada (absence důkazu o podání žádosti) by nemohla být důkazním návrhem stěžovatele zhojena. Stěžovatel rovněž tvrdí, že krajský soud neměl řízení zastavit (odmítnout – pozn. Nejvyššího správního soudu), nýbrž přerušit, a to s odkazem na judikaturu civilních soudů k žádosti o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Pokud není nárok na náhradu škody předběžně projednán u příslušného úřadu dle § 14 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 (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci“), jedná se o odstranitelný nedostatek podmínek řízení, který soud řeší postupem dle § 104 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Závěrem stěžovatel namítá, že nebyl

pokračování

v navazujícím řízení po zrušení předchozího usnesení krajského soudu dotázán, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[4] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem.

[5] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto názorem řídil. Toto ustanovení je třeba vykládat ve světle zachování co možná nejširšího přístupu k soudu tak, že kasační stížnost není možné podat opakovaně z týchž důvodů. Proto rozhodne-li Nejvyšší správní soud o zrušení prvního rozsudku krajského soudu pro procesní vady, nevytváří takové rozhodnutí Nejvyššího správního soudu překážku pro přezkum nového rozhodnutí krajského soudu na základě opakované kasační stížnosti, neboť takový zrušující rozsudek neobsahuje žádný právní názor k meritu věci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2008, č. j. 2 Afs 26/2008 – 119). V předcházejícím řízení zrušil Nejvyšší správní soud první usnesení krajského soudu pro vady řízení spočívající v nezohlednění opožděného doplnění žaloby, přičemž k nyní posuzované věci žádný závazný právní názor nevyslovil. V pořadí druhá kasační stížnost stěžovatele je tudíž přípustná.

[6] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Nejprve je namístě předeslat, že stěžovatel v kasační stížnosti netvrdil, že by před podáním žaloby žádost o učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu podal.

[8] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. *„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“*.

[9] Požadavkem na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, publ. pod č. 3071/2014 Sb. NSS, v němž uvedl: *„Z hlediska systematiky soudního řádu správního je podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpá procesní prostředky, které má k dispozici ve správním řízení, vlastní celkové koncepci správního soudnictví a teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu*

mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna zejm. v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem.“

[10] V rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu upřesnil, že „[n]ení-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přiblížit.“ Připustnost žaloby sice patří mezi podmínky řízení v širším smyslu, nepřipustnost žaloby však představuje samostatný důvod pro odmítnutí žaloby, u něhož nepřichází v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení.

[11] Tento výklad je dle rozšířeného senátu nejen v souladu se zásadou subsidiarity ochrany poskytované ve správním soudnictví a se zásadou procesní ekonomie, nýbrž i s gramatickým výkladem § 73 odst. 1 s. ř. s.: „Pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „vyčerpal“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „může se domáhat“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Totéž lze dovozovat ze slova „bezvýsledně“: pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná“. Závěr rozšířeného senátu nijak nepoškozuje žalobce, který podmínku přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany nesplnil, a není ani v rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces zahrnujícím právo na přístup k soudu. Odmítnutí žaloby není na překážku tomu, aby žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu byla podána, jakmile bude podmínka přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany splněna (srov. již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 9/2015 – 59).

[12] Na závěrech rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ničeho nemění ani stěžovatelem citovaná judikatura Nejvyššího soudu k podmínce předchozího projednání nároku na náhradu škody dle § 14 odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, dle níž se jedná o podmínku řízení, jejíž nesplnění je třeba v soudním řízení odstraňovat postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, publ. pod č. Rc 11/2010). Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu subsidiarita soudního přezkumu nepatří mezi základní zásady civilního procesu. Závěry judikatury civilních soudů vztahující se k ustanovením občanského soudního řádu proto nelze vztahovat bez

pokračování

dalšího k odlišným institutům obsaženým v soudním řádu správním (srov. již zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 9/2015 – 59).

[13] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost nadřízenému správnímu orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Domáhal-li se tedy stěžovatel ochrany před nečinností, měl tak nejprve učinit v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu, a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohl podat žalobu k soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS). Ze správního spisu vyplývá, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti byla stěžovatelem podána teprve dne 9. 5. 2016, tedy čtyři a půl měsíce po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (viz identifikátor podání na č. l. 27 správního spisu). Stěžovatel tedy nesplnil podmínku bezvysledného vyčerpání prostředků ochrany při podání žaloby, přičemž k dodatečnému podání žádosti dle § 80 odst. 3 správního řádu nelze přihlížet. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že vzhledem k tomu, že skutkový stav bylo možné spolehlivě zjistit ze správního spisu vedeného žalovaným, nebyl krajský soud povinen žádat o jakékoli další spisy správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 – 58). Stěžovatel ostatně své tvrzení, že krajský soud měl povinnost vycházet i ze správního spisu nadřízeného orgánu, neopírá o žádné zákonné ustanovení, pouze odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týká rozhodného okamžiku pro posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti, nikoli naplnění podmínek řízení a přípustnosti žaloby vůbec, a je tedy pro nyní posuzovanou otázku irelevantní.

[14] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že vzhledem k tomu, že podmínka bezvysledného vyčerpání prostředku k ochraně před nečinností nebyla splněna, žaloba stěžovatele na ochranu proti nečinnosti byla nepřipustná. V rozporu s tvrzením stěžovatele tedy nepřicházelo v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení, a krajský soud tedy nepochybil, když žalobu bez dalšího odmítl, přestože tak měl učinit dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s., a nikoli dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] V tomto případě je na místě postupovat v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž zdejší soud neruší soudní rozhodnutí o odmítnutí žaloby, pokud je věcně správné, avšak krajský soud svůj výrok částečně chybně odůvodnil. Z hlediska ochrany procesních práv stěžovatele je nepodstatné, zda měla být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) nebo d) s. ř. s., neboť je jednoznačné, že ji nebylo možno věcně projednat (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014 – 31). V těchto případech plně postačuje, pokud Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku koriguje chybné právní posouzení otázky a kasační stížnost z důvodu procesní ekonomie zamítne (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 4. 1. 2012, č. j. 1 As 139/2011 – 95, a ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 – 62, publ. pod č. 806/2006 Sb. NSS).

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud odmítl žalobu z procesních důvodů, k projednání věci samé tedy nedošlo. V takovém případě není dle §

49 odst. 1 s. ř. s. soud povinen nařizovat jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2015, č. j. 9 Ads 278/2014 – 73).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný netvrdil, že by mu nad rámec jeho běžné činnosti jakékoli náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 20. října 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu