



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **J. D.**, zast. advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Soběslav**, se sídlem nám. Republiky, Soběslav, zast. advokátem JUDr. Ing. Miroslavem Noskem, se sídlem Světlogorská 2765/4, Tábor, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 3. 2016, č. j. 10 A 185/2015 - 35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 3. 2016, č. j. 10 A 185/2015 - 35, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel byl rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 6. 2015, č. j. MS/09162/2015/OOSM-OP-94/Dur, uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2, (překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o 40 km/h a více) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, za což mu byla podle § 125c odst. 4 písm. d), resp. odst. 5 téhož zákona uložena pokuta ve výši 7000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 6 měsíců, jakož i povinnost nahradit náklady spojené s řízením o přestupku.

Žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se stěžovatel domáhal, aby soud rozhodl, že „*I. Zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu zn. MS/09162/2015/OOSM-OP-94/Dur se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání, ve lhůtě dle § 88 odst. 1 správního řádu, byl nezákonný. II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu zn. MS/09162/2015/OOSM-OP-94/Dur se svým stanoviskem odvolacímu orgánu. III. Žalovanému se ukládá povinnost uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.*“

V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Krajský soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná z podmínek určujících (nezákonný) zásah vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, na který v podrobnostech odkázal, neboť ze správního spisu vyplynulo, že žalovaný příslušný správní spis vedený ve věci přestupku nadřízenému správnímu orgánu společně se svým stanoviskem předal, a to dne 31. 7. 2015. Byť k doručení spisu nadřízenému správnímu orgánu došlo pátým dnem po uplynutí lhůty dle § 88 odst. 1 správního řádu, bylo postoupení správního spisu společně s odvoláním a se stanoviskem žalovaného realizováno. Pokud jde o několikadenní prodlení s předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu, ani v něm neshledal krajský soud nezákonný zásah, neboť stanovená třicetidenní lhůta pro předání spisu je lhůtou pořádkovou a k jejímu nikoli zásadnímu překročení došlo mj. i z toho důvodu, že stěžovatel byl žalovaným vyzván k doplnění odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, k čemuž mu byla stanovena lhůta pět dnů.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dle názoru stěžovatele je závěr krajského soudu, že žalovaný spis nadřízenému orgánu předal, ryze formalistický, neboť nadřízenému orgánu byl předložen nekompletní spis, ve kterém „*absentovalo podané odvolání, resp. jeho průvodní listiny, které by dokládaly, že bylo elektronicky podepsáno*“. V důsledku toho „*vyznačil žalovaný na rozhodnutí žalovaného právní moc, v důsledku čehož se rozhodnutí, jehož součástí byl též trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, stalo vykonatelné*“. Předání části spisu bez jeho podstatných částí, ze kterých lze vůbec seznat, že bylo podáno odvolání, nelze označovat za předání spisu.

Nesprávný je podle stěžovatele rovněž závěr soudu, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech. Stěžovatel bez právního důvodu nesmí řídit motorová vozidla, podmínka pro podání zásahové žaloby tak byla splněna. Skutečnost, že správní orgán vyhodnotil podané odvolání jako „*neexistentní*“, jde plně k tíži žalovaného, neboť se tak stalo v přímém důsledku jeho pochybení, jak konstatoval krajský soud.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Žalovaný ve svém vyjádření upozornil na to, že stěžovatel v kasační stížnosti označil jako žalovaného Krajský úřad Jihočeského kraje, který v řízení před krajským soudem nevystupoval; kasační stížnost proti žalovanému tak nebyla v zákonné lhůtě vůbec podána. Po krátké rekapitulaci skutkového stavu žalovaný dále podotkl, že skutečně došlo k jeho pochybení a nesprávnému závěru, že podání stěžovatele ze dne 7. 7. 2015, kterým potvrdil odvolání, je neplatně podepsané. Žalovaný toto své pochybení nezastírá, ale stěžovatel žalobou brojil proti nepředání správního spisu odvolacímu orgánu, k čemuž ale nedošlo, neboť žalovaný spis odvolacímu orgánu předal se stanoviskem, ve kterém navrhl, aby odvolání bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že zásah žalovaného, jak byl vymezen petitem žaloby, nelze označit za nezákonný, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v rozsahu a z důvodů v ní uplatněných, přitom se musel v intencích § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat rovněž tím, zda řízení před krajským soudem nebylo zmatečné, tedy např., zda soud nerozhodoval o meritů věci, ačkoli k tomu chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud žalobu projednal věcně, nesprávně tedy posoudil přípustnost žaloby. V projednávané věci bylo totiž na místě uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl k vzájemnému vztahu a smyslu a účelu tří základních žalob ve správním soudnictví následující (viz body 17 až 21 jeho usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb.):

„[17] Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematickou s. ř. s., že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).

[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního

správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

[20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...)

[21] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno, a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). (...)

Otázkou, který orgán a jakým typem žaloby má být žalován v případě, kdy správní orgán prvního stupně nepostoupí odvolání spolu se spisem odvolacímu orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20; v němž mimo jiné uvedl: „Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.“ Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud rovněž např. v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47.

pokračování

Z § 88 odst. 1 správního řádu vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pokud neshledá důvody pro autoremeduru (§ 87 správního řádu), předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Jedná se však o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy) dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.

V odvolacím řízení je to tedy odvolací správní orgán, kdo je procesně odpovědný za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Jakmile se odvolací správní orgán dozví o tom, že mu v zákonné lhůtě nebylo předloženo odvolání spolu se spisem, musí učinit opatření proti nečinnosti.

Krajský soud pochybil, pokud věcně projednal žalobu na nezákonný zásah, neboť v případě nepostoupení odvolání, které stěžovatel podal (a to bez ohledu na to, jaký úsudek si o něm učinil správní orgán 1. stupně), bylo na místě postupovat v rámci právních prostředků poskytujících ochranu proti nečinnosti.

Pokud jde o vyčerpání jiných právních prostředků podle § 85 s. ř. s., pak uvedené ustanovení směřuje k subsidiaritě zásahové žaloby, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 – 101, pokud jde o vztah k žalobě na ochranu proti nečinnosti).

Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.

Vzhledem k tomu, že již krajský soud měl žalobu pro nepřípustnost odmítnout, avšak tak neučinil, Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu odmítl i žalobu stěžovatele ze dne 13. 10. 2015 proti nezákonnému zásahu směřující proti postupu Městského úřadu Soběslav.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení v případě odmítnutí návrhu.

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

V Brně dne 8. prosince 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu