

USNESENÍ

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: **V. J.**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 980, Vejprty, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Slavkov u Brna**, se sídlem Palackého nám. 65, Slavkov u Brna, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2019, č. j. 29 A 113/2019-23,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

[1] Druhý senát v souvislosti s rozhodováním v záhlaví označené věci dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v posuzování otázky, za jakých okolností se považuje podmínka pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti stanoveného procesními předpisy pro řízení před správními orgány za splněnou. Zodpovězení této otázky má v konkrétním případě přímý vliv na závěr, zda má být žaloba odmítnuta, nebo (při splnění ostatních podmínek) věcně posouzena. Proto se věc rozhodl v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) postoupit k posouzení rozšířenému senátu.

I. Vymezení věci

[2] Žalovaný jako správní orgán I. stupně vydal dne 18. 6. 2018 příkaz, kterým uznal žalobce odpovědným za přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu.

[3] Příkaz byl žalobci oznámen doručením do vlastních rukou dne 21. 6. 2018. Dne 27. 6. 2018 došlo žalovanému elektronické podání, které obsahovalo listiny označené jako plná moc, odpor proti příkazu a námitka podjatosti vůči všem zaměstnancům žalovaného. Žalovaný byl toho názoru, že odpor nebyl účinně podán, a příkaz ke dni 30. 6. 2018 opatřil doložkou právní moci a považoval věc za pravomocně vyřízenou.

[4] Dne 27. 5. 2019 žalobce prostřednictvím svého zmocněnce Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „nadřízený správní orgán“) doručil žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, v níž požadoval, aby nadřízený správní orgán žalovanému jako správnímu orgánu I. stupně přikázal vydat rozhodnutí v řízení o přestupku ve lhůtě 15 dnů.

[5] Nadřízený správní orgán dne 18. 6. 2019 adresoval žalovanému opatření proti nečinnosti (žalovanému došlé dne 21. 6. 2019), v němž mu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal, aby bezodkladně pokračoval v řízení o přestupku provozovatele vozidla. Nadřízený správní orgán byl totiž přesvědčen, že odpor byl podán řádně a včas.

[6] Žalovaný nato provedl úkony směřující k vyjasnění otázky, s kým má v řízení jednat (zda přímo se žalobcem, nebo zmocněncem).

[7] Žalobce dne 23. 7. 2019 podal ke krajskému soudu žalobu, kterou se domáhal soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na odpor a nevydal v řízení o přestupku provozovatele vozidla rozhodnutí.

[8] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl pro nepřipustnost. Podle krajského soudu nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti. Nadřízený správní orgán žádosti žalobce o opatření proti nečinnosti vyhověl, neboť opatření v zákonné lhůtě učinil, a vyčerpání prostředku k nápravě nečinnosti žalovaného tedy nebylo bezvýsledné. S ohledem na zásadu subsidiarity správního soudnictví krajský soud konstatoval, že žaloba byla podána předčasně, neboť bylo na místě vyčkat, zda žalovaný bude opatření proti nečinnosti respektovat, případně zda žalobce podá novou žádost. Nadřízený správní orgán rozhodoval v projednávané věci zatím pouze jednou a k nápravě určil přiměřenou lhůtu. Podle krajského soudu neplatí, že nevede-li žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k vydání rozhodnutí, je bezvýsledná (odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 4 As 6/2018 - 26). Bezvýslednost nelze vyvozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo se k ní vůbec nevyjádří.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Obsahově se vymezil proti právnímu posouzení nesplnění podmínky přípustnosti žaloby spočívající ve vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti. Stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu, že příkaz k bezodkladnému pokračování v řízení neznamena bezvýsledné vyčerpání procesního prostředku k ochraně proti nečinnosti. Pokud je nečinnému správnímu orgánu nadřízeným správním orgánem přikázáno pokračovat v řízení, ale ten je stále nečinný, je podle stěžovatele podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku k nápravě proti nečinnosti splněna. Příkaz k bezodkladnému pokračování v řízení nelze považovat za opatření proti nečinnosti, neboť jde na rozdíl od příkazu k vydání rozhodnutí v konkrétní lhůtě o povinnost činit neurčitý úkon v neurčité lhůtě. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018 - 23, podle něhož dochází k bezvýslednému vyčerpání prostředků

pokračování

ochrany i tehdy, pokud nadřízený správní orgán sice koná, avšak podřízený správní orgán dál setrvává v nečinnosti. V takovém případě není žalobce povinen se opětovně obracet na nadřízený správní orgán, ale může podat nečinnostní žalobu ke správnímu soudu. Stěžovatel proto navrhl, aby soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný napadené usnesení považuje za souladné s právními předpisy a ztotožňuje se s názorem krajského soudu, že stěžovatel nesplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Stěžovatelem citovaná judikatura se podle žalovaného týká jiné situace, ve které správní orgán nekonal a účastníkovi oznámil, že nic činit nehodlá, protože řízení bylo skončeno pravomocným příkazem, zatímco v této věci žalovaný v řízení pokračoval popsáním způsobem a své povinnosti nezanedbal. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[11] Předmětem sporu je splnění procesní podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu upravené v § 79 a násl. s. ř. s., respektive podmínky přípustnosti takové žaloby.

[12] Ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti, 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 (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[13] Podle § 80 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Nadřízený správní orgán může podle odst. 3 téhož ustanovení přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.

[14] Výkladem pojmu „bezvýslednost“ se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval.

[15] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, vyslovil, že *není-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 (§ 9 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 přihlížet (bod 25).* K pojmu „bezvýsledně“ rozšířený senát stručně uvedl, že *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 (bod 20). Druhý senát dodává, že právní otázka, kterou měl rozšířený senát vyřešit, se týkala především možnosti vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti až v průběhu řízení před soudem.

[16] V rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 4 As 6/2018 - 26, čtvrtý senát na výklad rozšířeného senátu navázal a vyložil, že *[b]ezvýslednost tudíž nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí (jak dovozuje stěžovatel), ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, nebo se k ní vůbec nevyjádří* (bod 20). V tomto řízení čtvrtý senát posuzoval situaci, kdy stěžovatel požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti, načež nadřízený správní orgán přikázal podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu žalovanému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě pokračovat v řízení. Čtvrtý senát k tomu uvedl, že je toho názoru, že *příkaz pokračovat v řízení takovým prostředkem [myšleno opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu], konkrétně podřaditelným pod neurčitý pojem „potřebné opatření ke zjednání nápravy“, je* (bod 17); *[v]olba vhodného prostředku nápravy tak náleží nadřízenému správnímu orgánu, který v tomto směru postupuje podle okolností* *konkrétní* *věci* (bod 21).

[17] V rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018 - 23, šestý senát vyjádřil, že bytí platí obecná východiska zásady subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy, nelze přehlédnout, že nezajistí-li prostředky pro zjednání nápravy na úrovni veřejné správy ochranu před nečinností, dojde k vyčerpání prostředků stanovených k ochraně před nečinností, a tedy k naplnění podmínky stanovené v § 79 s. ř. s. Šestý senát doslova uvedl, že *bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany dle § 79 odst. 1 s. ř. s. představuje i situace, kdy nadřízený správní orgán učinil na žádost žalobce ve lhůtě pro podání žaloby opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení. Žalobce není v takovém případě před podáním nečinnostní žaloby povinen opakovaně uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti dle příslušného procesního předpisu* (bod 15). Navázal tak na myšlenky z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016 – 32, body 17 a 18, že podstatné je, zda opatření proti nečinnosti reálně vedla žalovaného k vydání rozhodnutí ve věci samé, případně osvědčení, neboť to je smyslem správních i soudních prostředků ochrany proti nečinnosti.

[18] Druhý senát tak shledal, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu panuje rozpor v posouzení splnění procesní podmínky k podání nečinnostní žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti v linii správního řízení.

IV. Právní názor druhého senátu

[19] Jak již druhý senát Nejvyššího správního soudu shrnul výše, dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu se rozchází v názoru na klíčovou otázku řešeného případu. Ta zní, zda je žalobce legitimován k podání nečinnostní žaloby poté, co uplatnil u nadřízeného správního orgánu žádost o uplatnění proti nečinnosti, již nadřízený správní orgán vyhověl, ale opatření proti nečinnosti adresované správnímu orgánu I. stupně k odstranění jeho nečinnosti nevedlo.

pokračování

[20] Druhý senát shodně se šestým senátem nerozporuje, že soudní ochrana představuje až subsidiární prostředek k ochraně práv účastníka řízení vůči nedostatkům, které lze účinně zhojit v řízení přímo před správními orgány; jak ve svém rozsudku sp. zn. 5 As 9/2015 rozšířený senát akcentoval a jak zákonodárce nečinnostní žalobu – podmíněnou předchozím vyčerpáním prostředků ochrany stanovených platným procesním předpisem pro řízení u správního orgánu - formuluje. Druhý senát však nepovažuje přístup rozšířeného senátu k vymezení pojmu „bezvýslednosti“, akceptovaný čtvrtým senátem v rozsudku sp. zn. 4 As 6/2018, za dostačující. Druhý senát naopak souhlasí se šestým senátem, který podmínky bezvýslednosti v rozsudku sp. zn. 6 As 219/2018 shora popsáním způsobem vyložil extenzivněji ve prospěch žalobce.

[21] Širší pojetí bezvýslednosti vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností zná i právní doktrína. Není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu tehdy, *pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) správního řádu, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty* (BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.). Výčet možných situací v citovaném rozsudku rozšířeného senátu nepovažuje za úplný ani novější literatura – KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 669. Bezvýsledností rozumí i situaci, kdy byl účastník u nadřízeného správního orgánu úspěšný, ovšem ve výsledku využití opatření proti nečinnosti k odstranění nečinnosti ve smyslu vydání rozhodnutí nebo osvědčení nevedlo: *[ú]čelem prostředků ochrany proti nečinnosti je dosažení vydání rozhodnutí nebo osvědčení; jestliže toto prostředek ochrany nezajistil, stal se bezvýsledným.*

[22] Druhý senát proto považuje názor čtvrtého senátu za neudržitelný. Má-li žalobce možnost brojit proti nečinnosti správního orgánu, je nezbytné, aby jeho možnosti byly způsobilé nečinnosti zamezit a nepředstavovaly pouze formalistické kroky pro splnění podmínek před podáním žaloby ke správnímu soudu. Druhý senát v této souvislosti považuje za podstatné, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby činí jeden rok ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon (§ 80 odst. 1 s. ř. s.). Její zmeškání nelze prominout (§ 80 odst. 2 s. ř. s.). Tuto lhůtu přitom Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, vyhodnotil jako lhůtu ústavně konformní a lhůtu objektivní, jejíž počátek není v dispozici žalobce.

[23] Účastník řízení proto musí nečinnost správního orgánu začít aktivně řešit s takovým předstihem, aby přinejmenším včas dokázal vyhodnotit, že správní orgán je (či bude) nečinný, obrátit se na nadřízený správní orgán a konečně vyčkat zamítnutí žádosti, jeho nečinnosti, nebo toho, že uplatní vůči nečinnému podřízenému správnímu orgánu opatření. Podle druhého senátu však v tuto chvíli v rozhodovací praxi správních soudů není postaveno na jisto, zda v posledně jmenovaném případě musí účastník řízení činit

něco dalšího, pokud opatření proti nečinnosti nevede k zamezení nečinnosti, nebo se může – i pod tíhou plynutí jednoroční lhůty pro podání žaloby – obrátit na soud.

[24] Druhý senát je přesvědčen, že obrátí-li se na soud účastník řízení se žalobou na ochranu proti nečinnosti poté, co již jednou učinil správním řádem předvídané procesní kroky ve snaze brojit proti nečinnosti správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí nebo osvědčení, má soud tuto žalobu projednat a rozhodnout o nečinnosti meritorně. Cílem je poskytnout účastníkovi správního řízení cestu k dosažení vydání rozhodnutí, které může v případě nespokojenosti s výsledkem správního řízení zásadně napadnout věcně, ať už opravnými prostředky v rámci správního řízení, nebo žalobou proti rozhodnutí, není-li zákonodárcem soudní přezkum vyloučen.

[25] Druhý senát má proto shodně se stěžovatelem za to, že je-li nečinnému správnímu orgánu nadřízeným správním orgánem příkázáno pokračovat v řízení, ale ten je stále nečinný (tj. podle tvrzení stěžovatele nevydal rozhodnutí, ačkoli to udělat měl), je podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku k nápravě proti nečinnosti splněna. Zda je správní orgán skutečně nečinný, či nikoliv, je podle názoru druhého senátu třeba věcně zkoumat a žalobu o ochraně proti nečinnosti projednat, jsou-li splněny další procesní podmínky.

[26] Druhý senát tedy shrnuje svůj názor, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je přípustná i tehdy, pokud žalobce uplatní opatření proti nečinnosti, ale správní orgán v nečinnosti setrvává.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 29. listopadu 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu