



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: V. J., zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Slavkov u Brna**, sídlem Palackého nám. 65, Slavkov u Brna, proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí v řízení vedeném žalovaným ve věci sp. zn. 14477-2017/Jul, 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 :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2019, č. j. 29 A 113/2019-23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Jádrem sporu je otázka *bezvýslednosti* vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, jako podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti [§ 79 odst. 1 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

I.1. Skutkové okolnosti a průběh předchozích řízení

[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, příkaz ke dni 30. 6. 2018 opatřil doložkou právní moci a považoval věc za pravomocně vyřízenou.

[4] Dne 27. 5. 2019 žalobce prostřednictvím zmocněnce doručil Krajskému úřadu Jihomoravského kraje jako nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, v níž požadoval, aby žalovanému přikázal vydat rozhodnutí v řízení o přestupku ve lhůtě 15 dnů.

[5] Krajský úřad dne 18. 6. 2019 adresoval žalovanému opatření proti nečinnosti (žalovanému došlo dne 21. 6. 2019), v němž mu podle § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přikázal, aby bezodkladně pokračoval v řízení o přestupku provozovatele vozidla. Krajský úřad vyšel z toho, že odpor byl podán řádně a včas.

[6] Žalobce dne 23. 7. 2019 podal ke Krajskému soudu v Brně 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.

[7] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl pro nepřípustnost. Podle krajského soudu nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti. Krajský úřad 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 žalobce měl vyčkat, zda žalovaný bude opatření proti nečinnosti respektovat, případně měl podat novou žádost. Krajský úřad 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.

I.2. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž rozporuje závěr krajského soudu, že příkaz k bezodkladnému pokračování v řízení neznamená 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

pokračování

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 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.

[9] Žalovaný napadené usnesení považuje za zákonné 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.

II. Důvody předložení rozšířenému senátu a právní názor předkládajícího senátu

[10] Druhý senát dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v posuzování otázky, za jakých okolností se považuje podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany za splněnou. Usnesením ze dne 29. 11. 2021 proto věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[11] 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 nepřijatelnou, 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*“ (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 připomněl, že právní otázka, kterou měl rozšířený senát vyřešit, se ovšem týkala především možnosti vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti až v průběhu řízení před soudem.

[12] V rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 4 As 6/2018-26, čtvrtý senát na výklad rozšířeného senátu navázal a vyložil, že „*bezvýslednost 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 prikázal podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu žalovanému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě pokračovat v řízení. Podle čtvrtého senátu „*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) a „volba vhodného prostředku nápravy tak náleží nadřízenému správnímu orgánu, který v tomto směru postupuje podle okolností konkrétní věci“ (bod 21).*

[13] V rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018-23, šestý senát vyjádřil, že jakkoliv 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 ochranu před nečinností prostředky na úrovni veřejné správy, dojde 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 dílčí závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016-32 (body 17 a 18), podle nichž je podstatné, 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.

[14] Druhý senát souhlasí s výkladem podmínky bezvýslednosti, který šestý senát zaujal v již citovaném rozsudku č. j. 6 As 219/2018-32. Širší pojetí bezvýslednosti vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností přijímá i komentářová literatura. Není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu, *„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“* (Jirásek, J. § 79 In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Beck-online). Výčet možných situací v citovaném rozsudku rozšířeného senátu nepovažuje za úplný ani novější literatura (Kadlec, O. § 79. In: 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: *„Účelem prostředků ochrany proti nečinnosti je dosažení vydání rozhodnutí nebo osvědčení; jestliže toto prostředek ochrany nezajistil, stal se bezvýsledným.“*

[15] Naopak názor čtvrtého senátu vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 6/2018-26 pokládá druhý senát 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 dále poukazuje i na jednoroční lhůtu k podání nečinnostní žaloby, jejíž zmeškání nelze prominout (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Zdůrazňuje, že účastník řízení musí nečinnost správního orgánu aktivně řešit s dostatečným předstihem, aby před uplynutím uvedené lhůty stihl prostředky nápravy vyčerpat. V tuto chvíli však v judikatuře správních soudů není postaveno na jisto, jak postupovat v situaci, kdy ani po úspěšně uplatněném prostředku nápravy není nečinnost odstraněna.

pokračování

[16] 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. Druhý senát má proto shodně se stěžovatelem za to, že je-li nečinnému správnímu orgánu nadřízeným správním orgánem přikázáno pokračovat v řízení, ale ten je stále nečinný (tj. podle tvrzení stěžovatele nevydal rozhodnutí, ačkoli to udělat měl), je splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku. Zda je správní orgán skutečně nečinný, či nikoliv, je třeba zkoumat v rámci věcného posuzování žaloby, jsou-li pro ně splněny další procesní podmínky.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[18] Rozšířený senát ve shodě s druhým senátem dospěl k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu se rozchází v náhledu na to, kdy lze prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu pokládat za *bezvýsledně* vyčerpáný. Podle rozsudku č. j. 4 As 6/2018-26 je tomu tak pouze tehdy, nevyhoví-li nadřízený správní orgán žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo na ni vůbec nereaguje. Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, bezvýslednost „nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí“ (bod 20 citovaného rozsudku). V tomto pojetí je tudíž rozhodující, zda bylo žádosti o uplatnění prostředku nápravy vyhověno, ale nezáleží na tom, zda přijaté opatření skutečně vedlo k ukončení nečinnosti správního orgánu a vydání rozhodnutí. Oproti tomu podle rozsudku č. j. 6 As 219/2018-23 jsou prostředky nápravy bezvýsledně vyčerpány i tehdy, pokud „nadřízený správní orgán učinil na žádost žalobce [...] opatření proti nečinnosti [...], avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení“ (bod 15).

[19] Nesplnění požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany již automaticky nevede k odmítnutí žaloby jako nepřijatelné. Tento právní názor byl překonán nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 ze dne 24. 8. 2021 (k judikaturnímu vývoji viz níže). Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ovšem zůstává podmínkou pro věcné projednání nečinnostní žaloby. Otázku, kdy dochází ke splnění této podmínky, citovaný náleze ve svých nosných důvodech neřešil, a nepřekonal tedy rozpor v judikatuře identifikovaný druhým senátem.

[20] Vyřešení sporné otázky je i nadále významné pro posuzovanou věc. Bez jejího zodpovězení není zřejmé, zda stěžovatel splnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany, nebo zda mu krajský soud měl poskytnout lhůtu k jejich vyčerpání, jak to vyžaduje aktuální judikatura (viz níže). Usnesení krajského soudu musí být v každém případě zrušeno, protože vychází z překonaného názoru, že nesplnění podmínky

bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany vede bez dalšího k odmítnutí nečinnostní žaloby pro nepřipustnost. Bez zodpovězení sporné otázky ovšem není zřejmé, jaký závazný právní názor má být ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu vysloven (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Z těchto důvodů je pravomoc rozšířeného senátu dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[22] Ochrany proti nečinnosti se může žalobou domáhat *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu* (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Povaha požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany

[23] Povaha požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků nápravy se podstatným způsobem proměnila.

[24] Judikatura původně vyžadovala, aby prostředky ochrany proti nečinnosti byly bezvýsledně vyčerpány již v okamžiku podání žaloby. Pokud žalobce tuto podmínku nesplnil, soud jeho nečinnostní žalobu bez dalšího odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tento výklad se sice ustálil až na základě rozsudku rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, *Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava* (bod 25), ovšem oporu měl již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *CG HOLDING* (body 16 až 18).

[25] Ústavní soud ovšem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 ze dne 24. 8. 2021 tento výklad označil za neústavní. Dovedil, že nesplnění uvedené podmínky představuje odstranitelnou překážku věcného projednání nečinnostní žaloby. Správní soud „*tudíž musí přiblížit k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby*“ (bod 55). Pokud žalobce nevyužil prostředek ochrany, „*musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán*“ (bod 56).

[26] Uvedené závěry jsou součástí nosných důvodů nálezu a jsou (precedenčně) závazné, což znamená, že musí být Nejvyšším správním soudem reflektovány [nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bod 60 a násl.].

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudcích, v nichž reagoval na citovaný nález, jeho závěry následoval [rozsudek ze dne 21. 4. 2022, č. j. 2 Azs 248/2021-34 (bod 11 a násl.), a rozsudek ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 Azs 171/2022-54 (bod 14 a násl.)]. K překonání dřívější judikatury došlo na základě nálezu Ústavního soudu, a tedy bez potřeby aktivovat rozšířený senát [usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, *J. Š.* (bod 22 a tam citovaná rozhodnutí)].

pokračování

[28] Platí tedy, že soud může nečinnostní žalobu projednat teprve po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy. Tyto prostředky ovšem není nutné bezvýsledně vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby, stačí v průběhu řízení o ní [což se ovšem může projevit v oblasti náhrady nákladů řízení, jak připouští nález sp. zn. IV. ÚS 3523/20 (bod 56)].

Subsidiarita nečinnostní žaloby

[29] Požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany, zakotvený v § 79 odst. 1 s. ř. s., je projevem zásady subsidiarity soudní ochrany. Z toho je třeba vycházet při výkladu uvedeného ustanovení a zvažování, jak chápat bezvýslednost vyčerpání prostředků ochrany.

[30] Subsidiarita patří k základním zásadám, na nichž je správní soudnictví vybudováno. V obecné podobě je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

[31] Zásada subsidiarity správního soudnictví je především odrazem dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Brání tomu, aby správní soudy zasahovaly do veřejné správy v případech, v nichž je veřejná správa schopna vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv osob, do jejichž právní sféry bylo zasaženo, tedy v situacích, kdy ingerence soudní moci není nezbytná. Jinak řečeno, zásada subsidiarity má zabránit tomu, aby „moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc“ [usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, Jihočeská univerzita (bod 53)].

[32] Další účel, který lze v obecné rovině spojovat se zásadou subsidiarity, je „předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů“ [usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Ans 2/2012-278 (bod 18)].

[33] Rozšířený senát konstatuje, že v důsledku výše citovaného právního názoru Ústavního soudu již požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy není způsobilý předcházet soudnímu řízení jako takovému. Soud nyní musí poskytnout žalobci i po podání žaloby procesní prostor, aby prostředky ochrany vyčerpal, a vyčkat, zda přinesou výsledek, či nikoliv. Uvedený požadavek tak brání nanejvýš „zbytečnému“ meritornímu posuzování žaloby tam, kde ještě může dojít k nápravě v rámci veřejné správy.

[34] Smysl požadavku na bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy je tudíž třeba spatřovat především v tom, aby veřejná správa dostala šanci sama napravit nezákonnou nečinnost a nebyla vystavena zásahu soudní moci. Jde tedy o projev hlavního účelu, který zásada subsidiarity sleduje, jímž je respektování dělby moci.

[35] Rozšířený senát ovšem neshledává důvod, pro který by měla veřejná správa dostat více než jednu šanci, aby nezákonnou nečinnost napravila vlastními prostředky. Zákon takovou podmínku výslovně nestanoví a nevyžaduje ji ani zásada subsidiarity. Takový

výklad by jen komplikoval přístup osob dotčených nezákonnou nečinností správních orgánů k soudní ochraně. Tyto osoby by musely opakovaně využít tentýž prostředek ochrany, který však v jejich případě k účinné ochraně nevedl. V konečném důsledku by se tak pouze oddaloval okamžik, kdy je možné poskytnout soudní ochranu.

[36] Prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je jednotlivec povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí, je bezvýsledně vyčerpán.

[37] Tento výklad odpovídá pojetí zásady subsidiarity v judikatuře rozšířeného senátu. Podle ní zásada subsidiarity znamená, že ochrana ze strany správních soudů nastupuje až tehdy, pokud prostředky ochrany „*ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální*“ [rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE CZ* (bod 34, 35), usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS (bod 34), rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, *Základní škola a mateřská škola KLAS* (bod 90)]. Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, které však nevede k vydání rozhodnutí, a tedy ani k ukončení nečinnosti, jde o druhý ze zmiňovaných případů, tedy o situaci, v níž ani použitím prostředku ochrany, který je v obecné rovině účinný, nedošlo ke zjednání nápravy.

[38] Rovněž komentářová literatura, na niž odkazuje druhý senát (bod [14] výše), dospěla k obdobnému závěru. Rozšířený senát ostatně na tyto závěry komentářové literatury neupozorňuje poprvé. Již v usnesení č. j. 5 As 18/2017-40 (bod 40) mimo jiné citoval závěr, že „*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 [...] již není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu.*“ (J. Jirásek ve výše uvedené publikaci).

[39] Konečně i Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 (bod 54) nad rámec rozhodovacích důvodů uvedl, že za „*bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je třeba považovat i situaci, kdy nadřízený správní orgán učiní k návrhu účastníka opatření proti nečinnosti (přikáže vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou stanoví, a jde o lhůtu přiměřenou, tj. přiměřeně krátkou, tak aby vedla k co nejrychlejšímu odstranění protiprávní nečinnosti s ohledem na úkony, které je v řízení třeba vykonat), a přesto nečinný správní orgán v určené lhůtě rozhodnutí nevydá [...]. Bezvýslednost vyčerpání pak nastane až prvním dnem po konci opatření proti nečinnosti určené a marně proběhlé lhůty, jde-li o lhůtu přiměřenou.*“ Ani Ústavní soud tedy v citované pasáži nepočítá s tím, že by po uplatnění opatření proti nečinnosti, které ale nevedlo ke zjednání nápravy, byl dotčený jednotlivec povinen znovu vyčerpat tento prostředek ochrany.

pokračování

Okamžik, kdy je prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán

[40] K bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany tedy dojde v následujících případech:

[41] Za prvé, žalobce využije prostředku ochrany, tedy podá žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale nadřízený správní orgán buď o této žádosti rozhodne tak, že jí nevyhoví, nebo na ni nezareaguje v zákonem stanovené lhůtě (případně vůbec). K bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany dojde v okamžiku oznámení rozhodnutí o nevyhovění žádosti žalobci (§ 80 odst. 6 správního řádu), resp. v okamžiku marného uplynutí lhůty (§ 71 správního řádu) k vyřízení žádosti [viz obdobně rozsudek rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015-59 (bod 20)].

[42] Za druhé, nadřízený správní orgán sice vyhoví žádosti a uplatní opatření proti nečinnosti, to ale nevede k nápravě.

[43] Je-li přijaté opatření proti nečinnosti spojeno se lhůtou k vydání rozhodnutí, která je přiměřená, nastane bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku ochrany uplynutím takto stanovené lhůty. Žalobce má možnost tvrdit a prokázat, že stanovená lhůta je nepřiměřeně dlouhá, a uspěje-li, může se domoci dřívějšího meritorního projednání své žaloby.

[44] Není-li přijaté opatření spojeno se lhůtou k vydání rozhodnutí, je nutné poskytnout veřejné správě přiměřenou lhůtu k tomu, aby nezákonnou nečinnost napravila a rozhodnutí (nebo osvědčení) vydala. Takové opatření však nelze považovat za účinné jen proto, že dosud nečinný správní orgán (§ 80 odst. 4 písm. a) správního řádu], nebo orgán, který věc převzal na základě atrakce či delegace (§ 80 odst. 4 písm. b), resp. c) téhož zákona] sice třebas i pokračuje v řízení, avšak bez výsledku v podobě vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

[45] Pokud by správní soudy nevyčkaly, zda opatření přijaté veřejnou správou povede či nepovede k vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, postrádalo by smysl formálně poskytovat veřejné správě příležitost vlastními prostředky odstranit nezákonnou nečinnost. Byla by tak narušena subsidiarita soudní ochrany.

[46] Naopak, pokud by se správní soudy spokojily s tím, že správní orgány pokračují v řízení, aniž to v přiměřeném čase vedlo k vydání rozhodnutí, ochrana před nečinností by nebyla účinná ve smyslu výše citovaných judikатурních požadavků.

[47] Opatření proti nečinnosti, v němž nebyla stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí, je tedy bezvýsledně vyčerpáno, nedojde-li v přiměřené době od jeho přijetí k odstranění nečinnosti vydáním rozhodnutí ve věci. Jde ostatně o obdobu použití přiměřené lhůty v případně absence lhůty zákonné podle základních zásad činnosti správních orgánů (§ 6 odst. 1 správního řádu).

[48] Měřítkem přiměřenosti je, vedle samotné uplynulé doby, zejména povaha opatření uloženého nadřízeným správním orgánem, případně jeho obsah, a fáze řízení (postupu vydání osvědčení), v níž bylo vydáno. Zjednodušeně řečeno, čím více bylo v řízení již

„odpracováno“ v okamžiku přijetí opatření, tím méně času je třeba poskytnout správnímu orgánu poté. V hrubých rysech může soud zohlednit i postup žalovaného správního orgánu po vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem.

[49] Jedná se pouze o předběžný úsudek, na jehož základě soud buď přistoupí k meritornímu projednání žaloby (shledá-li uplynulá doba dostatečnou), nebo ve smyslu závěrů výše citovaného nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 3523/20 vyčká, zda (či spíše až) bude prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán.

[50] Teprve při následném meritorním projednání žaloby soud zohlední, mimo jiné, jaké konkrétní procesní úkony směřující k vydání rozhodnutí ve věci (nebo osvědčení) správní orgán učinil, jaký případně měly tyto úkony vliv na běh lhůty pro rozhodnutí (např. důvodné přerušení řízení), zda se v řízení vyskytly objektivní překážky pro další postup řízení, resp. vydání rozhodnutí, a jaké kroky správní orgán učinil k jejich odstranění a v neposlední řadě i to, jaký vliv na průběh řízení a jeho délku mělo chování žalobce, je-li účastníkem tohoto řízení. K hlediskům věcného posuzování nečinnosti ostatně existuje bohatá judikatura správních soudů a rozšířený senát nemá v nyní projednávané věci prostor ani důvod ji jakkoliv korigovat.

Shrnutí

[51] Rozšířený senát dospěl k závěru, že prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 správního řádu), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpán ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

III.3. Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[52] V posuzovaném případě podle krajského soudu stěžovatel nevyčerpal před podáním nečinnostní žaloby prostředky na ochranu proti nečinnosti bezvýsledně. Nadřízený správní orgán totiž na základě jeho žádosti přijal dne 18. 6. 2019 opatření proti nečinnosti (doručené žalovanému dne 21. 6. 2019), kterým podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal žalovanému, aby bezodkladně pokračoval v řízení. Krajský soud proto odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s.

[53] Usnesení krajského soudu neobstojí.

[54] Především, vzhledem k judikturnímu vývoji nelze nečinnostní žalobu bez dalšího odmítnout jako nepřípustnou ani v případě, že stěžovatel prostředky na ochranu proti nečinnosti nevyčerpal před podáním žaloby.

[55] Stěžovatel především prostředek ochrany proti nečinnosti, který mu poskytuje § 80 správního řádu, vyčerpal. Krajský úřad k jeho žádosti přijal opatření proti nečinnosti. Protože toto opatření nevedlo v přiměřené lhůtě k odstranění nečinnosti, tedy k vydání rozhodnutí, byl tento prostředek ochrany vyčerpán bezvýsledně. Stěžovatel nebyl povinen

pokračování

jej uplatnit znovu. V této souvislosti nelze především přehlédnout, že po přijetí opatření proti nečinnosti krajským úřadem žalovaný nerozhodl ani v době, která by odpovídala lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu. Žalovanému navíc trvalo více než dva měsíce (podle jeho vlastního vyjádření ke kasační stížnosti), než provedl jakýkoliv úkon vůči účastníkovi řízení. Tím rozšířený senát nikterak nepředjímá posouzení zákonnosti dalšího postupu žalovaného. To je věcí meritorního projednání žaloby krajským soudem, tedy posouzení, zda žaloba je či není důvodná.

[56] Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby jako nepřípustné je tudíž nezákonné a je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jelikož druhý senát by při vázanosti výše vyloženým právním názorem nemohl dospět k jinému závěru, rozšířený senát věc projednal a rozhodl sám z důvodu hospodárnosti řízení v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Rozšířený senát v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[58] V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. V dalším řízení proto žalobu věcně projedná.

[59] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 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 2. února 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu