

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **A. K.**, zastoupené Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem Praha 5, Janáčkovo nábřeží 51/39, proti žalovanému **Městskému úřadu Kašperské Hory**, se sídlem Kašperské Hory, Náměstí 11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 7. 2009, č. j. 17 Ca 16/2009 - 26,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 7. 2009, č. j. 17 Ca 16/2009 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně se žalobou podanou podle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhala u Krajského soudu v Plzni ochrany proti nečinnosti žalovaného. Žalovaný se měl dopustit nečinnosti tím, že odmítl vydat rozhodnutí o náhradě nákladů právního zastoupení podle ustanovení § 79 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení se ustanovením § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), jejichž přiznání žalobkyně požadovala v rámci přestupkového řízení vedeného proti podezřelému P. B. Ten byl rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 12. 2008, č. j. PK-1499/08-067.2 shledán vinným ze spáchání přestupku ve smyslu ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona. Žádost o přiznání náhrady nákladů řízení uplatnila žalobkyně u žalovaného podáním ze dne 18. 12. 2008. Žalovaný jí přípisem ze dne 7. 1. 2009 odpověděl, že k rozhodování o nákladech účastníka řízení podle ustanovení § 79 správního řádu není právní podklad. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu podala žalobkyně u Krajského úřadu

Plzeňského kraje dne 1. 7. 2009. Ten úkonem ze dne 20. 7. 2009, zn. VVŽÚ/665709 žalobkyni vyrozuměl, že o náhradě nákladů řízení není správní orgán s ohledem na ustanovení § 79 správního řádu oprávněn rozhodovat a že Komise pro projednávání přestupků Městského úřadu Kašperské hory nebyla nečinná, neboť podání žalobkyně ze dne 18. 12. 2008 vyřídila bez zbytečného prodlení.

Krajský soud žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro nesplnění podmínky řízení uvedené v ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Současně rozhodl o tom, že se návrh na přerušení řízení zamítá.

V odůvodnění svého usnesení krajský soud uvedl, že mezi základní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti patří bezvýsledné vyčerpání prostředku, který k ochraně proti nečinnosti nabízí procesní předpis, platný pro řízení u správního orgánu. Tím je návrh nadřízenému správnímu orgánu podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu. Krajský soud poukázal na subsidiaritu ochrany poskytované správními soudy a odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 1683/2008 Sb. NSS. Konstatoval, že prostředek k ochraně proti nečinnosti je žalobkyně povinna bezvýsledně vyčerpat dříve, než podá žalobu. Krajský soud shledal, že žalobkyně sice podala v předmětné věci žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu, ale stalo se tak až dne 1. 7. 2009, tj. téměř jeden měsíc po podání žaloby. Z toho plyne, že ke dni 9. 6. 2009, kdy byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti, žalobkyně nepodala u Krajského úřadu Plzeňského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, natož pak aby o této žádosti bylo před podáním žaloby rozhodnuto způsobem, který by mohl být ve vztahu k žalobkyni hodnocen jako bezvýsledný. Proto krajský soud žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a). s. ř. s. odmítl pro nesplnění podmínky řízení uvedené v ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud jde o návrh na přerušení řízení podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ten byl krajským soudem zamítnut s odůvodněním, že pro takový postup nebyly dány důvody.

Proti tomuto usnesení brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, ve které se odvolává na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka nesouhlasí s postupem, který krajský soud zvolil a považuje jej za neopodstatněný a porušující zásadu procesní ekonomie. Uvedla, že na výzvu k doplnění žaloby soudu sdělila, že dne 1. 7. 2009 podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu. Krajský úřad Plzeňského kraje vydal dne 20. 7. 2009, tedy ještě před rozhodnutím krajského soudu o odmítnutí žaloby, rozhodnutí, ve kterém stěžovatelce sdělil, že o náhradě nákladů řízení není správní orgán oprávněn rozhodovat, a to s ohledem na ustanovení § 79 odst. 3 správního řádu. Kopie této listiny je přiložena ke kasační stížnosti. Stěžovatelka tedy bezvýsledně vyčerpala prostředky, které jí správní řád k ochraně proti nečinnosti poskytuje, přičemž je zcela zřejmé, že ke dni vydání usnesení krajského soudu, tedy ke dni 21. 7. 2009, byly již podmínky řízení splněny, a proto měl krajský soud rozhodnout o věci samé. Stěžovatelka připouští, že k naplnění podmínek řízení došlo až den před vydáním napadeného usnesení, krajský soud nicméně věděl, že podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a že se zavázala o výsledku tohoto postupu soud bezodkladně informovat. I přesto vydal napadené usnesení, přičemž dostatečně nezkoumal podmínky řízení ke dni svého rozhodování. Jelikož krajský soud

odmítl žalobu, přestože ke dni jeho rozhodování byly splněny podmínky řízení, je jeho rozhodnutí nezákonné a zásadně v rozporu s procesní ekonomií. Z jednání krajského soudu je navíc možno dovozovat liknavost spočívající v nezájmu danou věc vyřídit a poskytnout stěžovatelce ochranu jejích práv. Jednáním soudu je stěžovatelka nucena podat žalobu novou; takový postup je však neekonomický.

Ustanovení § 79 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [stěžovatelka má zřejmě na mysli ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – pozn. NSS] stanoví, že soud žalobu odmítne, nejsou-li splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný. Nedostatek v nyní projednávané věci však odstranitelný byl a stěžovatelka se o jeho odstranění postarala. Krajský soud proto měl již i důvod pro přerušení řízení, ale důvody žádosti ignoroval a rozhodl jen na základě toho, že v reakci na doplnění žaloby nebylo rozhodnutí o opatření na ochranu proti nečinnosti přiloženo. Tento rigidní a restriktivní výklad ustanovení § 79 s. ř. s. (stěžovatelka má zřejmě na mysli ustanovení § 46 odst. 1 s. ř. s. – pozn. NSS) však nemůže obstát. Je naprosto zřejmé, že krajský soud pominul stav, který tu byl v době jeho rozhodování. Takový nedůvodný a přílišný formalismus krajského soudu musí být odmítnut, jelikož zasahuje do práva stěžovatelky na soudní ochranu.

V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka žádala, aby za žalovaného bylo považováno nadále *Město Kašperské Hory, Komise pro projednávání přestupků*. Je přesvědčena, že špatné označení žalovaného bylo pouze formální vadou podání a je proto možno ji takto odstranit.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu o subsidiaritě soudní ochrany poskytované správními soudy. K tomu již v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publikovaném pod č. 1683/2008 Sb. NSS, uvedl, že *„[n]ezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které má žalobce k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. (...) Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v ust. § 5 s. ř. s. a je pak pro jednotlivé typy žalob konkretizována v ust. § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.“*

Krajský soud však při svém rozhodování ve věci ustal na zjištění, že stěžovatelka *v době podání žaloby* nevyčerpala prostředky na ochranu proti nečinnosti podle správního řádu, a proto bez dalšího přistoupil k odmítnutí žaloby, neboť měl za to, že nejsou dány podmínky řízení, ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tento postup považuje za unáhlený a zasahující do procesních práv stěžovatelky.

Je především nutno připomenout, že v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje soud podle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. *na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*. Je sice zřejmé, že v posuzovaném případě krajský soud nemohl objektivně v době vydání svého rozhodnutí vědět o tom, že podnět stěžovatelky k postupu podle ustanovení § 80 správního řádu již bylo vyřízen, nicméně věděl o tom, že žalobkyně učinila kroky k tomu, aby absentující podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. byla naplněna (geneze věci, popsaná stěžovatelkou v kasační stížnosti odpovídá obsahu spisu). V odůvodnění napadeného usnesení ostatně sám uvedl, že *„[ž]ádost o uplatnění opatření proti nečinnosti bude bezvýsledně vyčerpána tehdy, pokud nadřízený správní orgán žádost účastníka řízení usnesením zamítne (§ 80 odst. 6 správního řádu), nebo pokud nadřízený správní orgán o žádosti účastníka řízení ve lhůtě pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu) nerozhodne.“* S tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje, avšak krajskému soudu vytýká, že dostatečně nešetřil právo stěžovatelky na přístup k soudu. Nevyčkal uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti podle ustanovení § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu, i když byl nepochybně informován o tom, že stěžovatelka aktivně zjednává nápravu, tj. že usiluje o naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které jí procesní předpis nabízí k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Vzhledem k tomu, že ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu byl nadřízený správní orgán povinen o žádosti podle ustanovení § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení (§ 71 odst. 3 správního řádu), bylo v době rozhodování krajského soudu (21. 7. 2009) naprosto zřejmé, že k naplnění absentující podmínky musí dojít ve velmi krátkém časovém horizontu (lhůta pro vyřízení žádosti podle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu by uplynula nejpozději v pátek 31. 7. 2009). Přesto nevyčkal na vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a žalobu bez meritorního projednání usnesením odmítl. Takový postup krajského soudu nese znaky formalismu, který je v rozporu s principy materiálního právního státu a smyslem a účelem soudního řízení (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS).

Lze tedy uzavřít, že krajský soud měl k dispozici dvě varianty řešení. Mohl žalobu, třebas i při nesplnění všech procesních podmínek v reálném čase (což však navíc nebyl případ posuzované věci) odmítnout bez ohledu na to, že věděl, že v řádu nejvýše dvou týdnů zde bude dán nějaký výsledek řízení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, nebo (při vědomosti této skutečnosti a z důvodu šetření procesních práv stěžovatelky) mohl vyčkat na to, jakým způsobem naloží nadřízený správní orgán s žádostí o uplatnění prostředku proti nečinnosti a podle toho potom rozhodnout. Krajský soud zvolil variantu první, která však (zejména ve světle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) nevedla k poskytnutí reálné a efektivní ochrany práv stěžovatelky. Řízení před krajským soudem je tak zatíženo vadou, v jejímž důsledku došlo

k odmítnutí žaloby v rozporu s principy spravedlivého procesu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Pokud jde o upřesnění (ve skutečnosti však fakticky o změnu) osoby, označené v žalobě jako žalované, kterého se nyní stěžovatelka domáhá, Nejvyšší správní soud konstatuje, že případné pochybení v označení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti nelze považovat pouze za formální nedostatek žaloby. Ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. totiž stanoví, že *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.* Z dikce citovaného ustanovení je naprosto evidentní, že označení žalovaného je zcela v dispozici žalobce a že soud je tímto označením vázán. K této problematice se Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60, dostupném z www.nssoud.cz, z něhož se podává, že *„[o]značí-li žalobce v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu jako žalovaného správní orgán, který nemá pravomoc rozhodnutí vydat, soud žalobu zamítne. Nezkoumá, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, neboť povinnost by mohl uložit jen žalovanému, tj. tomu, kdo má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) podle žalobního tvrzení.“* Označení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti přitom nelze zaměňovat s pasivní legitimací žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 69 s. ř. s.), neboť *„[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario).“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS). Na straně jedné tedy krajský soud nemohl pochybit, pokud jednal jako s pasivně legitimovaným účastníkem s tím, kdo byl takto v žalobě označen. Na straně druhé však žalobkyni nic nebrání v tom, aby upravila či upřesnila pasivně legitimovaného účastníka řízení, pokud je toho názoru, že jej v žalobě označila chybně. Krajský soud by v tomto případě postupoval v souladu s ustanovením § 95 občanského soudního řádu ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. V nynější fázi řízení však nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat dispozici žalobkyně s označením žalovaného, neboť by to mohlo vyvolat procesní zmatečnost. Nelze totiž přehlédnout, že řízení o kasační stížnosti není řízením o opravném prostředku na apelačním principu, nýbrž kasačním řízením, vyvolaným ve věci přezkumu zákonnosti *pravomocného* rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Nejde tedy o pokračování původního řízení před krajským soudem, ale o *řízení o mimořádném opravném prostředku*. Tomu odpovídá i samostatná úprava okruhu jeho účastníků; těmi jsou stěžovatel a *všichni, kdo byli účastníky původního řízení* (§ 105 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto v tomto řízení jedná jako s pasivně legitimovaným účastníkem s tím, kdo jím byl v řízení před krajským soudem.

Námitky stěžovatelky, týkající se toho, že krajský soud měl řízení o žalobě přerušit, jsou za současného stavu již fakticky obsoletní a pro další řízení irelevantní. Nejvyšší správní soud se jimi proto věcně nezabýval.

V dalším řízení krajský soud přistoupí k meritornímu projednání věci, neboť podmínku v podobě bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., bude

mít za splněnou. Jak bylo již výše konstatováno, Krajský úřad Plzeňského kraje, který byl příslušným k vyřízení stěžovatelčiny žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, ji vyřídil dne 20. 7. 2009, a to formou vyrozumění. Nedodržel tedy zákonem stanovenou formu pro zamítavý výstup své rozhodovací činnosti, kterou je usnesení (§ 80 odst. 6, věta druhá správního řádu). Z obsahu tohoto vyrozumění je však zřejmé, že správní orgán vyřídil žádost stěžovatelky neformálně zcela záměrně, neboť vycházel z toho, že o návrhu stěžovatelky žádné řízení vedeno nebylo. Posouzení, zda postupoval (po formální stránce) správně, či zda jde naopak o procesní nedostatek, však nemůže mít žádné negativní dopady do procesního postavení stěžovatelky. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je tak v obou případech dána.

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nezbylo mu proto, než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první 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 10. února 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu