

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **D. B.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Strakonice**, se sídlem Velké náměstí 2, Strakonice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 2. 2016, čj. 10 A 139/2015 - 38,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 2. 2016, čj. 10 A 139/2015 - 38, **se zrušuje**.

II. Žaloba **se odmítá** v části, v níž se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu sp. zn. MUST/052006/2014/OD/hla, se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu, byl nezákonný.

III. Věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení v části, v níž se žalobce domáhal, aby žalovanému bylo zakázáno pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu sp. zn. MUST/052006/2014/OD/hla, se svým stanoviskem odvolacímu orgánu.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. MUST/052006/2014/OD/hla, (dále jen „rozhodnutí o přestupku“) shledal žalovaný žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, které dne 23. 3. 2015 učinil prostým e-mailem a následně je dne 30. 3. 2015

potvrdil prostřednictvím e-mailu podepsaného uznávaným elektronickým podpisem. V pořadí druhé žalobcovo podání elektronická podatelna žalovaného vyhodnotila jako duplicitní a nepřijala je k dalšímu zpracování. Žalovaný v důsledku tohoto technického nedostatku e-podatelny zaevidoval pouze první žalobcovo podání. Jelikož shledal, že nebylo učiněno v zákonem požadované formě (neobsahovalo uznávaný elektronický podpis), nepřihlížel k němu a postupoval vyznačením doložky právní moci na rozhodnutí o přestupku, jako by žalobce odvolání nepodal.

II.

[2] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobce domáhal u Krajského soudu v Českých Budějovicích jednak určení, že *„zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu sp. zn. MUST/052006/2014/OD/hla, se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu byl nezákonný“* (I. petit žaloby), a dále požadoval, aby žalovanému bylo zakázáno v tomto protiprávním jednání pokračovat (II. petit žaloby).

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl. Poukázal na to, že žalobce při jednání dne 3. 2. 2016 žalobu zčásti omezil a požadoval rozhodnout pouze o I. žalobním petitu. Ve vztahu k němu dospěl krajský soud k závěru, že ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 s. ř. s. nelze v posuzované věci poskytnout, neboť nejsou kumulativně splněny všechny podmínky (jak je formuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2015, čj. 2 Aps 1/2005), za nichž lze úkon žalovaného považovat za nezákonný zásah. Konkrétně nepovažoval za splněné znaky nezákonného zásahu spočívající v *přímém* (1. podmínka) *zkrácení na právech žalobce* (2. podmínka). Žalovaný totiž předložil odvolání odvolacímu správnímu orgánu ihned poté, co ze žaloby zjistil, že žalobce podal řádné odvolání. Nezákonným zásahem by podle krajského soudu bylo teprve nepředložení spisu odvolacímu správnímu orgánu, které by existovalo ke dni jeho rozhodnutí.

[4] Krajský soud se v napadeném rozsudku vyslovil i k povaze lhůty pro předložení spisu podle § 88 odst. 1 správního řádu, kterou posoudil jako lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení není spojeno s žádným procesním důsledkem.

III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž s poukazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Navrhoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítal, že krajský soud měl při posouzení věci a rozhodnutí o určovacím petitu vyjít ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době tvrzeného zásahu podle § 87 odst. 1 s. ř. s., část věty za středníkem, nikoliv ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozsudku.

[7] Nesouhlasil se závěrem, že se postup žalovaného žádným způsobem negativně neprojevil v jeho právní sféře a nelze jej proto za nezákonný zásah považovat. Namítal, že byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (tj. právu na podání odvolání

podle § 81 odst. 1 správního řádu), neboť k jím podanému opravnému prostředku žalovaný nepřihlížel. V důsledku nečinnosti žalovaného stěžovatel vykonal trest uložený rozhodnutím o přestupku, ač k tomu nebyl povinen. Stěžovatel se neztotožnil ani s tím, že by bylo možno za nezákonný zásah považovat až nepředložení spisu nadřízenému správnímu orgánu, které by trvalo ke dni rozhodnutí soudu. Zdůraznil, že nepodal-li by žalobu, stav nepředložení spisu nadřízenému správnímu orgánu by existoval stále.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti také rozporoval, že žalovaný postoupil odvolání nadřízenému správnímu orgánu bezprostředně poté, co se o jeho podání dozvěděl (dne 23. 9. 2015). Podle stěžovatele bylo totiž řádné odvolání žalovanému doručeno již 30. 3. 2015. Pro posouzení věci podle něj bylo podstatné, kdy se odvolání dostalo do dispozice úřadu, ne k rukám určité úřední osoby vedoucí přestupkové řízení. Případné technické problémy související s vadným fungováním elektronické podatelny musí jít k tíži žalovaného.

[9] Stěžovatel poukázal i na to, že předal-li žalovaný odvolání nadřízenému správnímu orgánu až téměř po 6 měsících od jeho obdržení, nelze takový postup omlouvat konstatováním, že lhůta pro jeho předání podle § 88 odst. 1 správního řádu je pouze pořádková. Tím spíše, pokud žalovaný postupoval, jako by stěžovatel žádný opravný prostředek nepodal.

[10] Závěrem označil stěžovatel v kasační stížnosti I. výrok napadeného rozsudku ve znění: „*Žaloba se zamítá.*“ za nepřezkoumatelný. Zdůraznil, že v žalobě navrhoval tři petity (kromě určovacího a zdržovacího též petit týkající se nákladů řízení – poznámka Nejvyššího správního soudu). Z napadeného rozsudku však nevyplývá, ke kterému z nich se uvedený výrok vztahuje. Namítal, že krajský soud měl žalobu v části II. petitu odmítnout, jelikož ke dni vydání jeho rozsudku tvrzený zásah netrval, a ohledně požadavku uplatněného v I. petitu rozhodnout věcně a buď vyslovit nezákonnost zásahu, nebo žalobu zamítnout. Závěrem stěžovatel zopakoval, že na II. petitu žaloby nadále netrvá.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepovažuje napadený rozsudek za nezákonný. Doplnil, že neměl pochybnost o tom, že rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci do doby, než dne 26. 8. 2015 obdržel stěžovatelem podanou žalobu. Neměl proto důvod předat odvolání odvolacímu správnímu orgánu dříve. Nadto nepředání správního spisu s odvoláním nadřízenému správnímu orgánu ve lhůtě dle správního řádu nenaplňuje podstatu nezákonného zásahu, jak jej pojímá judikatura.

V.

[12] Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností I. výroku napadeného rozsudku.

[15] Ze soudního spisu krajského soudu Nejvyšší správní soud ověřil, že při jednání uskutečněném dne 3. 2. 2016 stěžovatel vzal žalobu zpět v části II. petitu. Tento dispozitivní úkon, k němuž je stěžovatel (resp. jeho zástupce, jak tomu bylo v nynější věci) oprávněn kdykoliv za řízení, však neměl všechny náležitosti, jež soudní řád správní stanoví v § 37 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 37 odst. 3 téhož zákona. Částečné zpětvzetí žaloby zástupce stěžovatele učinil ústně do protokolu, krajský soud však protokol pořizoval prostřednictvím zvukového záznamového zařízení a písemně jej vyhotovil teprve dodatečně. Zástupce stěžovatele jej tudíž nepodepsal. Ústně do protokolu učiněný dispozitivní úkon účastníka řízení vyvolává zamýšlené účinky jen, obsahuje-li též podpis tohoto účastníka (resp. jeho zástupce). To v nyní posuzované věci splněno nebylo. Krajský soud proto neměl k tomuto imperfektnímu úkonu přihlížet a byl povinen rozhodnout o celém předmětu řízení (v rozsahu obou uplatněných žalobních petitů). Z obsahu napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud k částečnému zpětvzetí žaloby fakticky přihlédl, jako by bylo učiněno perfektním podáním (ústně do protokolu a podepsané), samostatným výrokem o něm ale nerozhodl (zastavením uvedené části řízení). Meritorní přezkum přesto zaměřil jen na požadavek uplatněný v I. žalobním petitu (srov. první odstavec strany 1 a též třetí a sedmý odstavec strany 4 napadeného rozsudku).

[16] Napadený rozsudek je z uvedených důvodů v rozsahu uplatněném ve II. petitu žaloby (viz bod [2]) nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť je zde nesoulad mezi jeho výrokem a odůvodněním. Krajský soud jednak nesprávně posoudil účinky dispozitivního úkonu stěžovatele učiněného ústně do protokolu a jednak, měl-li (byť chybně) za to, že částečné zpětvzetí žaloby mělo všechny náležitosti podání, byl povinen o něm rozhodnout samostatným výrokem.

[17] Stěžovatel zpětvzetí žaloby v části II. petitu zopakoval i v kasační stížnosti, tentokrát již úkonem perfektním, učiněným v elektronické formě (datovou zprávou) podepsaným elektronicky podle zvláštního předpisu. S ohledem na skutečnost, že o této části žaloby krajský soud dosud nerozhodl, byl stěžovatel k takovému úkonu v řízení o kasační stížnosti oprávněn (srov. § 37 odst. 4 s. ř. s.). Kasační soud proto v části II. petitu žaloby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil v uvedeném rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud přihlédne k částečnému zpětvzetí žaloby obsaženému v kasační stížnosti a o této části předmětu řízení rozhodne.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou nezákonností napadeného rozsudku. Dříve, než přistoupil k vypořádání jednotlivých kasačních námitek, které stran nesprávného posouzení právní otázky stěžovatel krajskému soudu vytýkal, zabýval se tím, zda krajský soud správně uvážil o přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“), podle § 82 a násl. s. ř. s. a zda byly splněny podmínky jejího věcného projednání. K takovému přezkumu je totiž povinen vždy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Právní otázku, zda se lze bránit zásahovou žalobou proti nepředání správního spisu odvolacímu správnímu orgánu, již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyřešil se

závěrem, že v takovém případě není užití tohoto prostředku ochrany v řízení před správním soudem přípustné.

[20] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na to, že již v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015 - 20, dovodil, že za průběh odvolacího řízení je procesně odpovědný odvolací správní orgán. Jemu jsou též přičitatelné případné průtahy, čítaje v to i nedostatek řádného předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Ochrany veřejného subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po předchozím bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu) žalobou na ochranu proti nečinnosti odvolacího správního orgánu (dále jen „nečinnostní žaloba“) podle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, čj. 9 As 294/2015 - 48, a ze dne 4. 8. 2016, čj. 10 As 126/2016 - 33).

[21] Postup správního orgánu I. stupně ve správním řízení poté, co účastník řízení podá proti jeho rozhodnutí odvolání, vyplývá zejména z § 88 odst. 1 správního řádu. Správní orgán I. stupně do 30 dnů ode dne doručení odvolání, neshledá-li důvody pro postup podle § 87 správního řádu (tzv. autoremeduru), předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z této právní úpravy neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do nějž by mohlo být zasaženo nepředáním spisu v zákonem stanovené lhůtě. V § 88 odst. 1 správního řádu se tedy jedná pouze o úpravu procesního postupu nezbytného k tomu, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem především vydání rozhodnutí v zákonem stanovené době. Po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu podle § 88 odst. 1 správního řádu a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí podle § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu se proto může účastník řízení domáhat ochrany právními prostředky uvedenými výše v bodě [19] (srov. již citovaný rozsudek čj. 2 As 198/2015 - 20).

[22] V posuzovaném případě měl tudíž stěžovatel možnost domoci se ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby směřující proti odvolacímu orgánu. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o přestupku je totiž rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jehož vydání lze požadovat právě uvedeným typem žaloby. Stěžovatel tedy měl k dispozici jiný právní prostředek ochrany, než žalobu zásahovou, proto její použití bylo v posuzovaném případě bylo vyloučeno. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011 - 101, správní soud je povinen se v řízení o zásahové žalobě otázkou její přípustnosti zabývat před tím, než přistoupí k jejímu věcnému přezkumu, neboť zásahová žaloba není přípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Tento závěr vychází ze zásady subsidiarity zásahové žaloby.

[23] Z judikatury Nejvyššího správního soudu ve skutkově shodných či obdobných věcech (srov. bod [9] rozsudku ze dne 4. 8. 2016, čj. 10 As 125/2016 - 33, nebo také rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 Azs 144/2015 - 30) vyplývá, že princip subsidiarity zásahové žaloby se uplatňuje jak v případech, kdy se účastník řízení domáhá vyslovení deklaratorního výroku (tedy určení, že tvrzený zásah byl nezákonný), tak i v případech, kdy se účastník domáhá zákazu další nečinnosti, jak tomu bylo v řízení před krajským soudem v nynější věci.

[24] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že nepředání správního spisu s odvoláním odvolacímu správnímu orgánu vůbec nemohlo být nezákonným zásahem, nýbrž bylo na místě se proti němu bránit žalobou nečinnostní. Krajský soud pochybil, přezkoumal-li žalobu meritorně (nadto jen zčásti), neboť byl povinen žalobu v celém uplatněném rozsahu odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s.

[25] Vzhledem ke shora uvedenému kasační soud neposuzoval zbylé stěžovatelovy námitky, neboť to považoval za nadbytečné. Vztahovaly se totiž k závěrům přijatým krajským soudem při věcném přezkumu žaloby (v části jejího I. petitu), k němuž neměl vůbec přistoupit.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek zrušil. Již v řízení před krajským soudem byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby (v celém jejím rozsahu). Krajský soud pochybil, když přesto žalobu věcně projednal a nadto nerozhodl o celém předmětu řízení. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1, části věty za středníkem ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. žalobu v části I. petitu odmítl. V rozsahu II. petitu žaloby vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení vzhledem k tomu, že o této části předmětu řízení dosud nerozhodl. Krajský soud v dalším řízení zohlední, že stěžovatel vzal v části II. petitu žalobu zpět.

[27] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. též o nákladech řízení o kasační stížnosti, a to přesto, že v rozsahu I. petitu byla žaloba odmítnuta již kasačním soudem. Soudní řád správní neobsahuje úpravu rozhodování o náhradě nákladů řízení v případě, kdy po zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu zčásti o věci rozhodne konečným způsobem Nejvyšší správní soud a o zbylé části má znovu rozhodovat soud krajský. Výkladem je však třeba dojít k závěru, že i v této procesní situaci je k rozhodnutí o náhradě nákladů řízení povolán krajský soud, neboť až u něj celé řízení definitivně končí. Ustanovení povolávající k náhradově nákladovému rozhodnutí po zrušení rozsudku krajského soudu právě krajský soud až v rámci dalšího před ním pokračujícího řízení (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.) je zásadou; výjimkou z ní, jež musí být jako každá výjimka z pravidla vykládána restriktivně, jsou výlučně případy, kdy se ke krajskému soudu - a to ani zčásti - věc k dalšímu řízení nevrací (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). V širším slova smyslu je řízení u krajského soudu a řízení o kasační stížnosti řízením jediným a pouze v případě, že toto řízení završuje konečné rozhodnutí kasačního soudu, musí o náhradě nákladů řízení rozhodnout soud kasační. Jelikož i v nynější věci bude o části předmětu řízení znovu rozhodovat krajský soud (srov. odst. [26]), je právě on tím soudem, který je povinen rozhodnout jak o náhradě nákladů řízení, které se uskutečnilo u něj, tak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Pouze krajský soud totiž v takovém případě může uvážit o okolnostech rozhodných pro závěr o tom, zda a který z účastníků má právo na náhradu nákladů té i oné části řízení podle § 60 s. ř. s., tj. vzít v úvahu jak případný poměr úspěchu jednotlivých účastníků ve věci, tak též další okolnosti, jež jsou pro výrok o náhradě nákladů řízení podstatné.

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

V Brně 21. prosince 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu