

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **MUDr. A. U.,** zast. JUDr. Alexandrem Királym, Ph.D., advokátem se sídlem Ludvíka Podéště 1883/5, Ostrava, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí,** se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2016, čj. 78 A 5/2016 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **6353 Kč,** a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Alexandra Királyho, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) uznal žalobce vinným příkazem ze dne 15. 1. 2015, čj. MUFO 33187/2014, ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a uložil mu pokutu ve výši 3 000 Kč podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 13 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Proti tomuto příkazu podal žalobce odpor, který stěžovatel vyhodnotil jako opožděný a posoudil jej toliko jako podnět k přezkumnému řízení. Dospěl k závěru, že příkaz byl vydán v souladu s právními předpisy, a přezkumné řízení nezahájil (viz přípis ze dne 8. 6. 2015).

[2] Dne 18. 7. 2015 podal žalobce žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu spočívající v určení včasnosti podání odporu, neboť je přesvědčen, že odpor podal řádně a včas a že stěžovatel jej nesprávně zpracoval; současně s touto žádostí podal podnět k přezkumnému řízení ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel žádost žalobce vyhodnotil jako opětovný podnět, který postoupil nadřízenému správnímu orgánu. Ten žalobci přípisem ze dne 11. 9. 2015 sdělil, že včasností odporu se již zabýval v přípise ze dne 8. 6. 2015 a danou věc považuje za vyřízenou. Žalobce se pokusil domoci nápravy prostřednictvím opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, avšak jeho žádosti nebylo vyhověno.

[3] Žalobce se následně obrátil na soud se žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s., v níž se domáhal odstranění nečinnosti stěžovatele, resp. vydání rozhodnutí v řízení o jeho žádosti dle § 142 správního řádu. Přípis, kterým jej nadřízený správní orgán vyrozuměl o tom, že důvod pro zahájení přezkumného řízení neshledal, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedl, že pouze proti rozhodnutí ve smyslu výše citovaného ustanovení se může bránit žalobou ve správním soudnictví. Krajský soud námitkám žalobce vyhověl a stěžovateli stanovil 30denní lhůtu k vydání aktu, kterým by bylo řízení ve věci žádosti o určení právního vztahu ze dne 18. 7. 2015 řádně ukončeno.

[4] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, s níž spojil návrh na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal (viz usnesení NSS ze dne 2. 2. 2016, čj. 10 As 336/2016-37). V kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu. Tvrzenou nečinnost popřel, neboť posouzení včasnosti procesního úkonu není právním vztahem, ale pouhým dílčím úkonem ve správním řízení. Podání žalobce nepovažuje z těchto důvodů za žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel je přesvědčen, že tímto podáním nebylo zahájeno řízení, a tudíž mu nevznikla ani povinnost o žádosti rozhodnout. Trvá na tom, že postupoval správně, pokud jej předal nadřízenému orgánu jako opakovaný podnět k přezkumnému řízení.

[5] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek krajského soudu považuje za správný, neboť jeho cílem bylo odstranit nečinnost stěžovatele, a nikoli se zabývat tím, zda předmětem žádosti bylo určení právního vztahu. V této souvislosti však podotýká, že namísto povinnosti vydat akt, kterým se řízení končí, měl krajský soud stěžovateli uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti o určení právního vztahu. Vyjádřil též nesouhlas s výrokem soudu o nákladech řízení, neboť soud pro tyto účely neuznal poradu zástupce se žalobcem před sepsáním repliky. Delší než třídenní lhůtu, kterou soud určil stěžovateli k uhrazení nákladů řízení, považuje za nezákonnou.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu a důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Podle § 44 odst. 1 správního řádu je *řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu*.

pokračování

[8] Řízení o žádosti podle § 44 správního řádu není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že *a) vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil*, nebo *b) bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán*. Usnesení o odložení věci se vždy oznamuje osobě, které se týká, je-li známa, a podateli (viz § 43 odst. 1 a 2 správního řádu).

[9] Podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu *rozhodne správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení *správní orgán podle odstavce 1 nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení*.

[10] Řízení podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu je řízením o žádosti. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z dikce zákona, který předpokládá, že správní orgán „*rozhodne na žádost*“. Došla-li tedy žádost o určení právního vztahu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, která měla všechny náležitosti řádného podání, bylo řízení zahájeno. Správní řád neobsahuje žádné pravidlo, podle něhož by se k takové žádosti nepřihlíželo – výjimkou je pouze shora citované ustanovení § 43 odst. 1 a 2, které však na tento případ zjevně nedopadá.

[11] Pokud jde o základní náležitosti takové žádosti, pak § 45 odst. 1 správního řádu stanoví, že žádost musí splňovat požadavky uvedené v ustanovení § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, čeho se žadatel domáhá. I žádost neobsahující zákonné formální náležitosti je plně způsobilá zahájit řízení na základě § 44 odst. 1 správního řádu. Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pak správní orgán pomůže podateli odstranit nedostatky nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (viz ustanovení § 37 odst. 3 ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu).

[12] Se stěžovatelem lze v obecné rovině souhlasit v tom, že správní orgán musí hodnotit podání podle obsahu, tj. akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany podatelů ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu. Nelze požadovat, aby uživatelé veřejné správy formulovali své žádosti zcela pregnantně a používali vždy přesné zákonné termíny. Povinnost správního orgánu hodnotit podání a zabývat se jím podle obsahu však neznamená, že správní orgán může účastníkovi bez dalšího podsouvat věci, které z podání nevyplývají (srov. Vedral, J. *Správní řád: komentář*. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 408 a násl.). V této souvislosti krajský soud příhodně poukázal na skutečnost, že žalobce své podání ze dne 18. 7. 2015 zcela jasně a určitě označil jako „žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu“ a z jeho obsahu též vyplývalo, čeho se domáhá. Žalobce podal podnět k zahájení přezkumného řízení současně s touto žádostí ze dne 18. 7. 2015 - ten přitom nadřízený správní orgán vyřídil vyrozuměním ze dne 30. 7. 2015. Posouzení jeho žádosti jakožto opakovaného podnětu k zahájení přezkumného řízení nebylo v daném případě namístě. Není pochyb o tom, že svým podáním ze dne 18. 7. 2015 žalobce zcela jednoznačně zamýšlel podat žádost o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu. Případná nedostatečná specifikace právního vztahu, příp. nezbytnost pro uplatnění práv, v návrhu označeném jako „žádost o určení právního vztahu

podle § 142 správního řádu“ je již otázkou posouzení důvodnosti a nemá sama o sobě za následek nezahájení řízení o takovém návrhu. V souladu s výše uvedeným je povinností správního orgánu vyzvat žalobce k odstranění vad anebo o jeho žádosti jinak rozhodnout, tj. ukončit zahájené řízení zákonem předpokládaným způsobem (tj. rozhodnutím).

[13] Krajský soud správně uvedl, že výsledkem řízení o návrhu je rozhodnutí. K výhradě žalobce, že krajský soud nesprávně formuloval výrok napadeného rozsudku, NSS uvádí, že soud nemůže v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí určitého typu či určitého obsahu (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80). Krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovateli uložil povinnost vydat akt, jímž se řízení končí, v řízení o žádosti ze dne 18. 7. 2015, aniž předjímal výsledek tohoto řízení. Povinností vydat správní akt (tj. rozhodnutí), jímž se řízení o žádosti končí, se rozumí buď zastavení řízení pro některý z důvodů uvedených v § 66 a násl. správního řádu, např. pokud žadatel v určené lhůtě neodstraní vady žádosti, které brání pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c)], anebo vydání rozhodnutí podle § 67 správního řádu (tj. žádosti vyhovět nebo ji zamítnout). Stěžovatel měl tedy několik možností, jak v řízení o žádosti žalobce postupovat. Povinnost uložená krajským soudem je v souladu s ustanovením § 81 odst. 2 s. ř. s.

[14] K námitce stěžovatele, že krajský soud se měl zabývat otázkou, zda předmětem žádosti byl právní vztah či nikoliv, uvádí NSS následující. Posouzení „včasnosti podaného odporu“, příp. určení, zda právní vztah (jehož předmětem je povinnost žalobce zaplatit pokutu uloženou příkazem) vznikl či zanikl a kdy, či zda je namístě žalobce vyzvat k odstranění vad žádosti, stejně jako i posouzení, zda je vůbec předmětem žádosti právní vztah ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, na nějž se nevztahuje výjimka dle § 142 odst. 2 správního řádu, je věcí posouzení správního orgánu. Případné splnění povinnosti osvědčit nutnost ochrany práv spočívající v tvrzené obavě žalobce z výkonu rozhodnutí je součástí rozhodnutí správního orgánu. Jinými slovy, zodpovězení těchto otázek souvisí již se samotným věcným posouzením žádosti, k němuž je věcně i místně příslušný správní orgán rozhodující o žádosti, a nikoli krajský soud v řízení o žalobě proti nečinnosti. Předmětem řízení o žalobě proti nečinnosti bylo pouze určit, zda je stěžovatel v posuzované věci nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Postoupení věci nadřízenému správnímu orgánu jako podnětu k zahájení přezkumného řízení či odkaz na starší přípis o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení nelze považovat za individualizovaný správní akt, jímž se řízení končí a jehož vydání příslušná ustanovení správního řádu předpokládají (viz výše), krajský soud tedy správně označil postup správního orgánu za nečinnost.

[15] Námitka stěžovatele, že postup žalobce vede k obstrukcím, neboť v důsledku podání žádosti ve smyslu § 142 správního řádu se snaží vyhnout výkonu příkazu specifikovaného výše, není důvodná. Podání žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu není řádným opravným prostředkem proti příkazu, tj. není pokračováním řízení o přestupku, a nemá tudíž za následek odkladný účinek příkazu. Obava z narušení právní jistoty proto není v daném případě namístě.

[16] Nejvyšší správní soud se na základě uvedených důvodů ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel byl nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., pokud žádost

pokračování

žalobce ze dne 18. 7. 2015 postoupil nadřízenému správnímu orgánu k posouzení jako podnět, aniž se jí sám (věcně) zabýval. Povinnost odstranit nečinnost v řízení o žádosti o určení právního vztahu podle § 142 odst. 1 správního řádu uložil krajský soud stěžovateli oprávněně. NSS proto zamítl kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou podle poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s.

[17] K nesouhlasu žalobce s výpočtem náhrady nákladů řízení krajským soudem NSS uvádí, že při přezkumu napadeného rozsudku je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Kasační stížnost pouze proti výroku o nákladech řízení není přípustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce nadto není v pozici podatele kasační stížnosti, tj. stěžovatele; své výhrady ke způsobu výpočtu nákladů uvedl toliko ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto nárok na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalobce ve věci úspěch měl, a proto mu vůči stěžovateli náleží právo na náhradu nákladů řízení. Náklady spočívají v odměně advokáta žalobce za jeden a půl úkonu právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) činí 1,5 x 3.100 Kč, tj. 4.650 Kč. K této částce je nutné připočíst náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 2 x 300 Kč, tj. 600 Kč. Celkové náklady řízení včetně daně z přidané hodnoty tak činí 5.250 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající 21 %. Celkem tedy žalobci náleží náhrada nákladů řízení ve výši 6.353 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Alexandra Királyho, Ph.D., advokáta.

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

V Brně dne 15. února 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu