

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci ochrany žalobkyně: **L. N.**, zastoupená Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě v řízení o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 1. 11. 2013, č. j. OSA/P-466/13-D/32, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 16. 12. 2015, č. j. 52 A 5/2015 – 181,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění

Magistrát města Pardubice rozhodnutím ze dne 1. 11. 2013, č. j. OSA/P-466/13-D/32 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Za tento přestupek jí uložil trest zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců, a pokutu ve výši 5000 Kč. Současně jí uložil povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši paušální částky 1000 Kč.

Žalobkyně dne 9. 3. 2014 prostřednictvím své zástupkyně M. V. podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. Uvedla v něm, že rozhodnutí správního

orgánu I. stupně bylo nesprávně odesláno na adresu trvalého bydliště zmocněnce obviněné (R. K.), neboť ten se na této adrese nezdržuje. Správně mělo být rozhodnutí doručeno na elektronickou doručovací adresu tohoto zmocněnce. Z těchto důvodů tak nedošlo k náhradnímu doručení rozhodnutí ve smyslu § 23 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle názoru žalobkyně bylo rozhodnutí doručeno až nahlédnutím její zmocněnkyně (M. V.) do spisu dne 5. 3. 2014.

Žalobkyně se poté žalobou ze dne 11. 11. 2014 domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, neboť o odvolání nerozhodl. Poukázala na to, že prostřednictvím své zmocněnkyně podala u nadřízeného správního orgánu – Ministerstva dopravy – žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Tím podle svého názoru splnila podmínky pro podání žaloby, neboť vyčerpala všechny prostředky ochrany proti nečinnosti, které jí umožňuje procesní předpis.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „*krajský soud*“) žalobu zamítl rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 52 A 5/2015-181. Stručně nejprve konstatoval, že žalobkyně vyčerpala všechny prostředky ochrany proti nečinnosti žalovaného, které jí poskytuje § 80 odst. 3 správního řádu. Dále uvedl, že žalovaný mu dne 14. 12. 2015 doručil rozhodnutí z téhož dne č. j. 80431/2015/ODSH/8. Tímto rozhodnutím bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto jako opožděné. Krajský soud poté vycházel z toho, že ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje podle § 81 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*“) na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Tato okolnost byla pro krajský soud stěžejní. Dospěl proto k závěru, že žalovaný ke dni 16. 12. 2015, kdy soud o věci rozhodl, nebyl nečinný.

Žalobkyně (dále též „*stěžovatelka*“) prostřednictvím svého zástupce podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Podle jejího názoru měl krajský soud žalobu odmítnout z procesních důvodů (a vrátit jí zaplacený soudní poplatek). Absence vydaného rozhodnutí je podle stěžovatelky podmínkou řízení, vydáním rozhodnutí tedy tato podmínka řízení odpadla. Podotkla, že soudní ochrany proti nečinnosti se může domáhat pouze ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k ochraně práv proti nečinnosti. Tento prostředek podala, avšak bezvýsledný nebyl, neboť jeho uplatnění vedlo k tomu, že žalovaný dne 14. 12. 2015 rozhodnutí vydal.

Stěžovatelka taktéž namítla, že ji krajský soud měl podle § 62 odst. 3 s. ř. s., o vydání rozhodnutí vyrozumět a měl se jít dotázat, zda trvá na podané žalobě. Na tom nic nemění skutečnost, že žalovaný nepostupoval podle § 62 odst. 1 s. ř. s., a nesdělil soudu svůj záměr vydat rozhodnutí. Stejné účinky má totiž samotné sdělení žalovaného, že rozhodnutí vydal. Krajský soud měl proto řízení zastavit podle § 62 odst. 4 s. ř. s., pro uspokojení stěžovatelky a přiznat jí náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. Skutečnost, že krajský soud stěžovatelku podle § 62 odst. 3 s. ř. s. nevyzval k vyjádření, zda byla postupem žalovaného uspokojena, nemůže být na újmu procesnímu vyústění věci. Poukázala také na to, že podle § 62 odst. 4 s. ř. s., lze řízení pro uspokojení navrhovatele zastavit i při absenci souhlasu, byl-li navrhovatel vyzván k vyjádření a je ze všech okolností

případu zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. Uvedené platí podle stěžovatelky tím spíše, pokud nebyla k tomuto vyjádření ani vyzvána.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v mezích uplatněných stížních bodů a přezkoumal jej taktéž v rozsahu, v jakém je povinen jej přezkoumat *ex officio* (srov. ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) Všechny námitky přitom podřadil ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelka z nich nepochybně dovozuje, že řízení před krajským soudem trpělo vadami, které mají za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle soudního řádu správního je založeno na principu subsidiarity, jíž je v ustanovení § 79 s. ř. s. stanovena podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany před správním orgánem.

Vyčerpáním prostředků ochrany je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nutno rozumět nejenom samotné podání žádosti podle ustanovení § 80 odst. 3 *in fine* správního řádu, ale též vyčkání na její vyřízení v zákonné lhůtě 30 dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu); k tomu je potřebné připočíst dobu nezbytnou pro doručení rozhodnutí. Pokud by následně ani nadřízený orgán na podání žalobkyně nereagoval, mohl krajský soud žalobu na nečinnost správního orgánu věcně projednat, aniž by ji odmítl pro její předčasnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (k tomu srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14, ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 As 180/2015 – 64).

Žalobkyně má za to, že nezbytný prostředek ochrany vyčerpala tím, že jej uplatnila elektronicky u ministerstva dopravy. K prokázání toho, že tak skutečně učinila, navrhla provést důkazy na jednání krajského soudu dne 10. 6. 2015. Krajskému soudu předložila otisk obrazovky počítače, mající prokazovat elektronické odeslání žádosti na podatelnu ministerstva dopravy, navrhla, aby soud vyžádal sdělení od ministerstva dopravy, zda-li mu dne 8. 8. 2014 přišla žádost o opatření, kterou jménem žalobkyně podala její zástupkyně M. V. Později krajskému soudu předložila otisk obrazovky, z něhož vyplývá, že zástupkyně tuto žádost odeslala na adresu posta@mdcr.cz, doložila další otisk obrazovky, podle něhož byla zpráva digitálně podepsaná, předložila také potvrzení podatelny ministerstva dopravy ze dne 8. 8. 2014 o doručení této zprávy na podatelnu. Z vyjádření České pošty, Certifikační autority PostSignum ze dne 25. 6. 2015 vyplývá, že tato certifikační autorita vydala na adresu X kvalifikovaný certifikát s platností od 28. 1. 2014 do 28. 1. 2015. Nejvyšší správní soud je názoru, že sama stěžovatelka krajskému soudu předložila dostatečné množství důkazů o tom, že žádost na ministerstvo dopravy dne 8. 8. 2014 skutečně podala.

Žalovaný ve vyjádření ke krajskému soudu ze dne 7. 7. 2015 uvedl, že není prokazatelné, zda stěžovatelka žádost o toto opatření vůbec podala, a že ministerstvo dopravy jako nadřízený správní orgán žalovaného v dané věci žádné opatření doposud neučinilo. Správní spis rovněž žádné opatření proti nečinnosti neobsahuje a ani stěžovatelka, kromě uvedených důkazů, které přiložila k žalobě, nepředložila např.

usnesení, kterým by ministerstvo dopravy rozhodlo ve věci nečinnosti žalovaného (srov. ustanovení § 80 odst. 4 a 6 správního řádu). Další ověřování této skutečnosti u ministerstva dopravy tehdy, kdy to ani s odstupem několika měsíců žádné opatření neučinilo, nemohlo proto přinést zásadní zjištění. Pokud poté žalovaný ani ve vyjádření ze dne 7. 7. 2015 o žádném opatření nadřízeného orgánu v návaznosti na žádost stěžovatelky ze dne 8. 8. 2014 nevěděl a o opatření ministerstva dopravy nesvědčí ani správní spis, je zřejmé, že tento prostředek ochrany proti nečinnosti byl vyčerpán bezvýsledně.

V těchto souvislostech proto Nejvyšší správní soud, obdobně jako v rozsudku ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 As 180/2015 – 64, dospěl k závěru, že žalobkyně předložila krajskému soudu dostatečné množství důkazů o bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. I když krajský soud na jednání dne 16. 12. 2015 přes navržené důkazy konkrétně k této skutečnosti žádné dokazování neprovedl, je patrné, že v uvedených okolností dospěl k totožnému závěru jako nyní Nejvyšší správní soud. Z hlediska přezkoumatelnosti a srozumitelnosti rozsudku poté obstojí i strohé konstatování krajského soudu, že žalobkyně vyčerpala prostředky na ochranu proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Krajský soud proto správně žalobu projednal jako přípustnou.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami, že krajský soud o žalobě rozhodl meritorně, přestože žalovaný již předtím vydal požadované rozhodnutí o odvolání.

Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně (patrně teprve v návaznosti na procesní aktivitu stěžovatelky) předložil spis k rozhodnutí o odvolání až dne 9. 12. 2015 (třebaže odvolání bylo u něj podáno již dne 9. 3. 2014) a žalovaný o odvolání rozhodl dne 14. 12. 2015. Stalo se tak před rozhodnutím krajského soudu dne 16. 12. 2015 (rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 15. 12. 2015).

Krajský soud v této souvislosti přiléhavě poukázal na ustanovení § 81 s. ř. s., podle něhož soud u žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k tomu již dříve vyložil, že rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá žalobou podle § 79 s. ř. s., má zásadní význam nikoliv z hlediska splnění podmínek řízení, nýbrž pro posouzení samotného merita věci, tj. pro zodpovězení otázky, zda tu ke dni rozhodnutí krajského soudu je stále dána nečinnost žalovaného správního orgánu. V rozsudku ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 – 72 vyslovil názor, že povinností soudu je zjistit, zda správní orgán předmětné rozhodnutí k datu rozhodování skutečně nevydal. Takový požadavek na aktivitu soudu je přitom logický – jestliže by, kdy požadované rozhodnutí bylo již vydáno a správní orgán tudíž nebyl nečinný, bylo by uložení povinnosti správnímu orgánu rozhodnout ve věci obsoletní.

V projednávané věci žalovaný o odvolání rozhodl před rozhodnutím krajského soudu, k tomuto dni proto nečinný nebyl. Vzhledem k tomu, že důvodnost žaloby nebyla prokázána, krajský soud žalobu zcela správně zamítl.

Nejvyšší správní soud dále neshledal důvodnou ani námitku, že krajský soud měl stěžovatelku předem seznámit s rozhodnutím o odvolání a vyzvat ji k vyjádření, zda na

žalobě trvá. Soudní řád správní krajskému soudu předně neukládá žádnou povinnost seznámit žalobce se skutečností, že žalovaný požadované rozhodnutí již vydal (srov. ustanovení § 79, § 81 s. ř. s.). I když stěžovatelka tuto povinnost krajského soudu dovozuje analogicky podle ustanovení o uspokojení navrhovatele (srov. § 62 s. ř. s.), nelze jí dát zapravdu. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62 vyslovil právní názor, že řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby zastavit podle ustanovení § 47 písm. b) s. ř. s. Pokud tedy bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí či osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce žalobu zpět nevzal, soud ji zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s. Pro tento případ je žalobce povinen nést nepříznivý následek svého procesního neúspěchu v podobě povinnosti uhradit žalovanému náklady řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil ani s námitkou, podle které měl krajský soud postupovat analogicky podle ustanovení o uspokojení navrhovatele. Nejvyšší správní soud je přitom názoru, že je i v žalobcově zájmu, aby soud rozhodoval na základě úplných podkladů, neboť se tak předejde následným nesrovnalostem a prodlužování řízení, včetně samotného řízení o kasační stížnosti. V této souvislosti nelze pominout, že stěžovatelka byla účastníkem odvolacího řízení a s rozhodnutím o odvolání se proto sama seznámila ještě před jednáním krajského soudu (podle správního spisu bylo rozhodnutí vypraveno dne 14. 12. 2015 a zástupci stěžovatelky bylo doručeno dne 15. 12. 2015 v 12:50:16 - téhož dne nabylo právní moci), které bylo nařízeno na 16. 12. 2015. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka (resp. její zástupce) veškeré úkony vůči orgánům veřejné moci činí výhradně elektronicky, bylo poté na jejich rozhodnutí, jaký procesní postup v nastalé situaci zvolí. Pokud neučinili žádný úkon, nelze to klást k tíži krajskému soudu, který o věci následující den rozhodl meritorně.

Ze všech uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožnil se žádnou z uplatněných námitek a kasační stížnost podle §110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla procesně úspěšná, náhrada nákladů jí proto nepřísluší. Žalovaný náhradu nákladů neuplatnil, ze soudního spisu přitom nevyplynuly žádné náklady, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** žádné opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně 31. ledna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu