ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudkyň Mgr. Petry Weissové a Mgr. Simony Hájkové v právní věci žalobce: **J. D.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Ivančice**, se sídlem Palackého náměstí 196/6, Ivančice, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2017, č. j. 29 A 292/2017 - 12,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným usnesením odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení jím vedeném pod sp. zn. S-MI 23714/2015.

II.

[2] Proti tomuto usnesení nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností. Navrhuje jej zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Stěžovatel má za to, že splnil podmínku *„bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti“* podle § 79 odst. 1 s. ř. s. k tomu, aby jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného byla krajským soudem shledána přípustnou. Je přesvědčený o tom, že jeho žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti byla bezvýsledná, neboť žalovaný zůstal nečinný i přesto, že mu Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále také jen „nadřízený správní orgán“)

opatřením proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2017, č. j. JMK 114796/2017 (dále jen „opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2017“), přikázal, aby *„ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení tohoto opatření pokračoval v řízení o správním deliktu (nyní přestupku) provozovatele vozidla […].“*

[4] Podle stěžovatele nelze považovat opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2017 spočívající v příkazu žalovanému pokračovat v řízení ve lhůtě 15 dnů za *„potřebné opatření ke zjednání nápravy“* ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Příkaz k pokračování v řízení není žádným konkrétním úkonem, od kterého by bylo možné odvozovat (novou) lhůtu k vydání správního rozhodnutí žalovaným. Jedná se o abstraktní pojem, z něhož nelze dovodit, k čemu je správní orgán povinen. Není ani zřejmé, od kdy by stěžovatel mohl požadovat další uplatnění opatření proti nečinnosti v případě pokračující nečinnosti žalovaného. Stěžovatel poukazuje i na to, že pokud jeho žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti nevedla ke kýženému účinku, tj. k vydání rozhodnutí ve správním řízení vedeném žalovaným, neměl již jinou možnost, než se domoci ochrany proti nečinnosti správního orgánu soudní cestou.

III.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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.).

[7] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost; nebyla tedy meritorně posuzována. V souladu s ustálenou judikaturou vztahující se k § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. se tak kasační soud zabýval pouze tím, zda byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby, tedy zákonností napadeného usnesení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 - 38, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65), aniž by věc mohl posuzovat meritorně.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti podstatné pro posouzení věci.

[10] Příkazem ze dne 1. 12. 2015, sp. zn. S-MI 23714/2015, uložil žalovaný podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a § 125f odst. 3 téhož zákona stěžovateli pokutu ve výši 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Příkaz byl stěžovateli doručen dne 2. 12. 2015. Jelikož stěžovatel nesplnil povinnosti tímto příkazem stanovené, vyrozuměl jej žalovaný přípisem ze dne 27. 7. 2016 o daňovém nedoplatku. Stěžovatel reagoval podáním odporu (žalovanému doručen dne 1. 8. 2016), v němž poukázal na to, že příkaz nebyl doručen jeho zástupkyni, společnosti ODVOZ VOZU s. r. o., ačkoliv plná moc k jeho zastupování v daném správním řízení již byla ve

správním spise před vydáním příkazu založena. Žalovaný z toho důvodu dne 20. 10. 2016 zaslal opětovně příkaz do datové schránky zástupkyně stěžovatele (téhož dne byl doručen); ta reagovala opakovaným podáním odporu proti příkazu dne 31. 10. 2016. Dne 12. 7. 2017 byla nadřízenému správnímu orgánu - Krajskému úřadu Jihomoravského kraje - doručena „*Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti*“, v níž stěžovatel požadoval přikázat nečinnému žalovanému vydat rozhodnutí, a to ve lhůtě 15 dnů. Nadřízený správní orgán stěžovatelově žádosti vyhověl a dne 9. 8. 2017 vydal opatření proti nečinnosti, kterým žalovanému přikázal, aby „*ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení tohoto opatření pokračoval v řízení o správním deliktu (nyní přestupku) provozovatele vozidla [...].*“ Dne 6. 11. 2017 žalovaný usnesením vyzval stěžovatele, aby se ve lhůtě 10 dnů ode dne oznámení tohoto usnesení vyjádřil k podkladům rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel následně, tedy poté, co žalovaný pokračoval v řízení, dne 20. 11. 2017 podal u krajského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

[11] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že: „*[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*“ Podle odstavce 2 téhož ustanovení je žalovaným správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[12] Při posuzování přípustnosti žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je tedy v nynější věci třeba zkoumat, zda stěžovatel bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti. Tímto prostředkem přitom byla v projednávaném případě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100).

[13] Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatel nenaplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které správní řád jako procesní předpis platný pro předmětné správní řízení k ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanovuje. Stěžovatel sice požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti, to však nebylo bezvýsledné, neboť nadřízený správní orgán přikázal podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu žalovanému ve stanovené lhůtě pokračovat v řízení. O bezvýsledné vyčerpání prostředku by se přitom podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, jednalo, buď pokud by nadřízený správní orgán nevyhověl žádosti podle § 80 odst. 6 správního řádu, nebo pokud by ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl. Ani jedna z těchto situací však v projednávané věci nenastala; nadřízený správní orgán žádosti stěžovatele vyhověl, a to v zákonné lhůtě.

[14] Krajský soud se rovněž v napadeném usnesení vyjádřil ke skutečnosti, že žalovaný zůstal nečinný, tj. ve stanovené lhůtě nepokračoval ve správním řízení, i poté, co nadřízený správní orgán vydal opatření proti nečinnosti. Uvedl, že v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví je k nápravě pochybení veřejné správy na prvním místě povolána sama veřejná správa (typicky nadřízený správní orgán) a nikoliv soud, který na řadu přichází až po marném vyčerpání opravného prostředku v rámci veřejné správy. Stěžovatel tedy mohl a měl podle krajského soudu po marném uplynutí lhůty stanovené nadřízeným

správním orgánem k pokračování správního řízení žalovaným podat novou žádost o uplatnění proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, přičemž nadřízený správní orgán by tentokráte mohl přistoupit k jinému, efektivnějšímu způsobu nápravy nečinnosti žalovaného. Krajský soud rovněž uzavřel, že v právě projednávané věci nelze usuzovat na účelovost postupu nadřízeného správního orgánu a na nemožnost domoci se u něj nápravy nečinnosti žalovaného; tím také potvrdil svůj závěr, že žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného učinil stěžovatel slovy krajského soudu „předčasně"; stěžovatelem uplatněný prostředek ochrany proti nečinnosti nebyl v souzené věci bezvýsledný.

[15] Nejvyšší správní soud se s předestřenými závěry krajského soudu plně ztotožňuje.

[16] Namítá-li stěžovatel, že krajský soud pochybil, odmítl-li jeho žalobu pro nepřípustnost z důvodu, že nenaplnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které správní řád jako procesní předpis platný pro předmětné správní řízení k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu stanovuje, nelze mu přisvědčit.

[17] Nejvyšší správní soud se především neztotožňuje se stěžovatelovým tvrzením, že opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2017, kterým nadřízený správní orgán přikázal žalovanému ve stanovené lhůtě pokračovat ve správním řízení, není opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Kasační soud je naopak toho názoru, že příkaz pokračovat v řízení takovým prostředkem, konkrétně podřaditelným pod neurčitý pojem *„potřebné opatření ke zjednání nápravy"*, je. Pokud stěžovatel poukazuje na to, že tímto opatřením není určen žádný konkrétní úkon, lze mu přisvědčit. Současně je však nutné zdůraznit, že tato skutečnost není na závadu. Nadřízený správní orgán tímto způsobem žalovanému pouze vytknul, že správní řízení vede již dlouhou dobu, aniž by směřoval k vydání rozhodnutí ve věci samé, tj. je nečinný, nechal však na jeho uvážení, jaký další nezbytný krok k nápravě tohoto stavu učiní. Tímto krokem (ačkoliv realizovaným až po 15 denní lhůtě stanovené nadřízeným správním orgánem k nápravě) bylo v posuzované věci vydání usnesení, kterým žalovaný stěžovatele vyzval k vyjádření se k podkladům k rozhodnutí ve věci samé. Nelze ostatně přehlédnout, že teprve poté stěžovatel u krajského soudu podal žalobu na ochranu proti nečinnosti (viz odst. [10]).

[18] Stěžovatel také namítá, že opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2017 není úkonem, od kterého by bylo možné odvozovat jakoukoli (novou) lhůtu pro vydání rozhodnutí a není tedy zřejmé, kdy by se stěžovatel v případě pokračující nečinnosti žalovaného mohl domáhat dalšího opatření proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud k tomu zdůrazňuje, že ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu upravuje dvě rozdílná nejmírnější opatření proti nečinnosti, a to jednak příkaz nadřízeného správního orgánu učinit potřebná opatření ke zjednání nápravy a jednak příkaz nadřízeného správního orgánu vydat rozhodnutí (což i sám stěžovatel v kasační stížnosti uvedl). Příkaz pokračovat v řízení lze zařadit do první z uvedených kategorií, přičemž při jeho uložení zákon nevyžaduje určení lhůty k vydání rozhodnutí ve věci samé. Časový okamžik, od kterého se mohl stěžovatel v projednávané věci v případě pokračující nečinnosti žalovaného domáhat dalšího opatření proti nečinnosti, vyplývá ze samotného opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8.2017, v němž nadřízený správní orgán uložil žalovanému pokračovat v řízení do 15 dnů ode dne doručení tohoto opatření. Po marném uplynutí této lhůty tedy mohl stěžovatel opětovně požádat nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti, zůstal-li by

žalovaný nadále nečinný. Podmínka uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, věta poslední, byla přitom z podstaty věci stále splněna.

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje i na to, že pokud jeho žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nevedla ke kýženému účinku, tj. k vydání rozhodnutí ve správním řízení vedeném žalovaným, tedy byla bezvýsledná, neměl již jinou možnost, než se domoci ochrany proti nečinnosti správního orgánu soudní cestou. Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. tedy spatřuje v tom, že i po uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu zůstal žalovaný nečinný.

[20] Podle již citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015 - 59 lze o bezvýsledném vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, hovořit ve dvou případech. Jednak tehdy, když nadřízený správní orgán nevyhověl žádosti o uplatnění ochrany proti nečinnosti, jednak tehdy, když o této žádosti ve lhůtě k tomu stanovené nerozhodl. Stěžovatelova žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti tedy výsledek měla, neboť nadřízený správní orgán přikázal žalovanému ve správním řízení pokračovat. 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.

[21] K právě uvedenému Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že z dikce návětí obsaženého v § 80 odst. 4 správního řádu (srov. slova *„[n]adřízený správní orgán může...“*) je zjevné, že nadřízený správní orgán není při přijetí opatření proti nečinnosti vázán návrhem účastníka o tom, jaké konkrétní opatření má vůči podřízenému správnímu orgánu přijmout. Je tomu tak proto, že účastník řízení z povahy věci není bez dalšího schopen učinit relevantní úvahu, jaké konkrétní opatření se v dané věci jeví jako nejvhodnější. Volba vhodného prostředku nápravy tak náleží nadřízenému správnímu orgánu, který v tomto směru postupuje podle okolností konkrétní věci.

[22] V posuzovaném případě tedy stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, aniž by bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany, které měl k dispozici ve správním řízení. Krajský soud z tohoto důvodu nepochybil, odmítl-li žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. již citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 5 As 9/2015 - 59). Napadené usnesení tedy nezákonností netrpí a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není naplněn.

V.

[23] Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. srpna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu