

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **F. H.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Břeclav**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 42/3, 690 81 Břeclav, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. MUBR-S 25275/2017-KPP 17214, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2018, č. j. 29 A 85/2018 – 15,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2018, č. j. 29 A 85/2018 – 15, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného se žalobce domáhal, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“), uložil žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o přestupku vedeném pod sp. zn. MUBR-S 25275/2017-KPP 17214. V uvedené věci byl nejprve dne 10. 5. 2017 vydán pod č. j. MUBR 21526/2017 příkaz, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jehož se měl dopustit tím, že neoprávněně zabral veřejné prostranství, neboť parkoval na travnaté ploše u vodárenské věže v Břeclavi.

[2] Žalobce tvrdil, že proti tomuto příkazu podal odpor, který je nutné po odstranění vad plné moci považovat za řádný a včasný. Žalobce se následně dne 1. 3. 2018 obrátil na nadřízený Krajský úřad Jihomoravského kraje s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Nadřízený orgán opatřením ze dne 23. 3. 2018 (žalovanému doručeno 28. 3. 2018), přikázal žalovanému, aby neprodleně, nejpozději však ve lhůtě 15 dnů, učinil potřebná opatření směřující k pokračování v řízení. Do doby podání žaloby dne 24. 5. 2018 žalovaný žádný úkon v řízení neučinil, naopak písemností ze dne 18. 5. 2018 (poprvé vypraveno 22. 5. 2018, žalobci doručeno 13. 6. 2018) sdělil žalovaný, že z důvodu vad plné moci považuje podaný odpor za neúčinný a řízení bylo pravomocně skončeno dne 30. 5. 2017.

[3] Krajský soud usnesením ze dne 30. 5. 2018, č. j. 29 A 85/2018 – 15 (dále jen „napadené usnesení“), žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem. Vycházel ze skutečnosti, že nadřízený správní orgán v zákonné lhůtě vyhověl žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť přikázal, žalovanému aby *„neprodleně, nejpozději však ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto příkazu, učinil potřebná opatření směřující k pokračování v řízení*“. Vyčerpání administrativního prostředku k nápravě nečinnosti žalovaného tak nebylo bezvýsledné. Za nevyhovění žádosti by bylo možno považovat toliko situace, kdy by nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti, nebo by ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl.

[4] Žalobce ve své podstatě brojí proti skutečnosti, že žalovaný opatření krajského úřadu oslyšel. Ani v této situaci ale nelze obejít zásadu subsidiarity správního soudnictví, dle níž je k nápravě pochybení veřejné správy na prvním místě povolána sama veřejná správa (typicky nadřízený správní orgán) a nikoliv soud, který nastupuje až v případě marného vyčerpání opravného prostředku v rámci veřejné správy (je-li takový). Právě s ohledem na tuto zásadu nelze než konstatovat „předčasnost“ podané žaloby. Po bezvýsledném uplynutí lhůty stanovené krajským úřadem totiž žalobce dle aktuálních okolností mohl podat novou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), přičemž nadřízený správní orgán mohl dle situace tentokráte přistoupit k jinému, efektivnějšímu způsobu nápravy (kupř. věc delegovat na jiný správní orgán či ji atrahovat a sám rozhodnout).

II.
Kasační stížnost

[5] Žalobce / stěžovatel / napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítá, že je-li podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, nadřízený správní orgán přikáže správnímu orgánu být činný, a správní orgán je přesto nadále nečinný, je splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku nápravy dle procesního právního předpisu. Opatření nadřízeného správního orgánu zjevně nefunguje, žalovaný jej ignoruje, a proto je logické obrátit se na soud. Krajský soud tudíž měl žalobu věcně projednat.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s.“ přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **je** důvodná.

[9] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *ten, 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.*

[10] Obecná východiska krajského soudu jsou správná, pokud poukazuje na zásadu subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Krajský soud odkazuje též na přiléhavou judikaturu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59), kde soud zdůrazňuje, že není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti, jedná se o žalobu nepřípustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany typicky představuje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, které nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl).

[11] Zároveň je ovšem třeba mít na zřeteli, že účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není to, aby správní orgány ve věci aktivně činily úkony, ale to, aby bylo dosaženo cíle správního řízení, tedy konečného rozhodnutí ve věci samé, případně vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 344/2016 – 22). V případě, že prostředky pro zjednání nápravy na úrovni veřejné správy ochranu před nečinností nezajistí, dojde k vyčerpání prostředků stanovených k ochraně před nečinností v řízení před správními orgány, neboli dojde k naplnění podmínky stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s.

[12] Tyto úvahy dále rozvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016 – 32. Uvedl, že jestliže je smyslem správních i soudních prostředků ochrany proti nečinnosti dosažení vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, a to z povahy věci v co nejbližší době, pak je třeba v tomto smyslu vyložit i podmínku vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Ta při respektování principu subsidiarity umožňuje zajištění ochrany práv soudní mocí v případě, že správní orgány v tomto selhaly. Soud dospěl k závěru, že ve vztahu k nečinnostní žalobě nelze přihlížet k

přijímaným opatřením proti nečinnosti spočívajících ve stanovování či prodlužování lhůt nadřízeným správním orgánem [§ 80 odst. 4 písm. a) a d) správního řádu], pokud tato opatření reálně nevedla žalovaného k vydání rozhodnutí ve věci samé, a to ani v průběhu řízení před soudem. Tím by se pouze oddalovalo poskytnutí ochrany právu na vydání rozhodnutí.

[13] Sporná právní otázka se dotýká také problematiky lhůty k podání nečinnostní žaloby. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat *nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí*. V jednoroční lhůtě pro podání žaloby je třeba nejen podat nečinnostní žalobu, ale též bezvýsledně vyčerpat prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Výklad krajského soudu nutí stěžovatele k opakovanému podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti v situaci, kdy první žádostí nebylo požadovaného výsledku (tedy vydání rozhodnutí) dosaženo, přestože nadřízený správní orgán se s argumentací stěžovatele v podstatě ztotožnil. V podobných případech by však mohlo snadno dojít k tomu, že zatímco nadřízený správní orgán bude opakovaně uplatňovat více či méně efektivní opatření proti nečinnosti správního orgánu, jednoroční lhůta pro podání nečinnostní žaloby marně uplyne, aniž by však před jejím uplynutím bylo možné podat žalobu, kterou by soud neodmítl jako nepřípustnou a „předčasnou“.

[14] Konečně i odborná literatura dochází k závěru, že k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany dochází i tehdy, *pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) správního řádu, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty. V tomto případě již není nutné se opětovaně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu*. (srov. BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.).

[15] Výše uvedené lze shrnout tak, že bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany dle § 79 odst. 1 s. ř. s. představuje i situace, kdy nadřízený správní orgán učinil na žádost žalobce ve lhůtě pro podání žaloby opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, avšak ani toto opatření nevedlo k vydání rozhodnutí či osvědčení. Žalobce není v takovém případě před podáním nečinnostní žaloby povinen opakovaně uplatnit prostředek ochrany proti nečinnosti dle příslušného procesního předpisu.

[16] V posuzovaném případě stěžovatel požádal nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Nadřízený správní orgán přikázal žalovanému, aby neprodleně, nejpozději však ve lhůtě 15 dnů, učinil potřebná opatření směřující k pokračování v řízení. Žalovaný však do doby vydání napadeného usnesení nejenže nic neučinil, ale zároveň stěžovateli sdělil, že ani nic činit nehodlá, neboť dle jeho názoru bylo řízení skončeno pravomocným příkazem.

[17] Napadené usnesení je tedy nezákonné, neboť závěr krajského soudu, že stěžovatel nevyčerpal bezvýsledně prostředky ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem, je nesprávný.

IV.
Závěr a náklady řízení

[18] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu