



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **V. D.**, zastoupená Doc. JUDr. Milanem Kindlem, CSc., advokátem se sídlem K Safině 669, Praha 4, adresa pro doručování Zborovská 1931, Chomutov, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Kopeckého sady 11, Plzeň, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 5. 2009, č. j. 17 Ca 10/2009 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým tento soud odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jíž se stěžovatelka domáhala podle § 79 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ochrany proti nečinnosti Magistrátu města Plzně (dále jen „žalovaný“) ve správním řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), ve věci vedené pod sp. zn. VNITŘ/D/338/09.

V podané kasační stížnosti ze dne 21. 5. 2009 stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud shora uvedené usnesení krajského soudu zrušil a to z důvodů uvedených

v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť krajský soud rozhodl o odmítnutí její žaloby na ochranu proti nečinnosti v rozporu se zákonem, když ji odmítl s tím, že stěžovatelka nesplnila podmínky řízení spočívající v bezvýsledném vyčerpání procesních prostředků ochrany proti nečinnosti. Stěžovatelka však trvá na tom, že tuto podmínku řízení splnila. Podle stěžovatelky měl krajský soud žalobu přinejmenším projednat a rozhodnout na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Stěžovatelka tvrdí, že když po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, vyčerpala tak jako účastník řízení podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), poslední prostředek, jehož prostřednictvím mohla jako účastník disponovat řízením za účelem odvrácení nečinnosti správního orgánu. Podle stěžovatelky byl prostředek s ohledem na časový odstup jeho nevyřízení, resp. nezasáhnutí nadřízeného správního orgánu, bezvýsledně vyčerpán, a to i vzhledem k tomu, že z okolností a průběhu správního řízení je zjevné, že věcně a místně příslušný orgán (žalovaný) nedodržel lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka tak zároveň shledává nesprávným právní názor krajského soudu v tom, že povinnost správních orgánů projednávat věci bez zbytečných průtahů zakotvenou v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) interpretuje tak, že žalobu nelze podat dříve, než je pravomocně rozhodnuto o žádosti o ochranu proti nečinnosti (po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí).

Dále stěžovatelka uvádí, že ochrana proti nečinnosti má význam toliko tehdy, pokud je dostatečně rychlá. Pokud by měla čekat se žalobou na ochranu proti nečinnosti na to, jakým způsobem bude správní orgán na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti reagovat, když rozhodnutí o ní nebylo vydáno bezodkladně, ač být vydáno bezodkladně mělo, pak je dle názoru stěžovatelky takto krajským soudem „interpretovaná právní ochrana záležitostí bez praktického významu“. To stěžovatelka tvrdí s přihlédnutím ke skutečnosti, že soud má povinnost zapisovat a vyřizovat věci v pořadí, v jakém k němu došly, přičemž žaloba na ochranu proti nečinnosti svou povahou nespadá do taxativního výčtu přednostně vyřizovaných věcí uvedených v § 56 s. ř. s.

S ohledem na vlastní odmítavé rozhodnutí soudu stěžovatelka podotýká, že soud měl rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Podle stěžovatelky měl ke dni 12. 5. 2009 především zjistit, že jde skutečně o nečinnost a stěžovatelce svědčí subjektivní veřejné právo v dané věci, zejména tedy, že žalovaný je povinen rozhodnout a tak vyhovět žalobnímu návrhu.

Stěžovatelka na závěr namítá, že v dané věci bylo třeba posoudit všechny okolnosti postupu správního orgánu, objektivní i subjektivní, a to s ohledem na § 81 odst. 1 s. ř. s. Soud měl totiž nabýt jistoty, že bez závažných příčin správní orgán, jehož povinností je vydat v dané věci rozhodnutí, ve věci sice postupuje, ale s neodůvodněným prodlením. Dle jejího právního názoru mělo k tomu, aby se soud věcí zabýval meritorně, stačit toliko to, že k rozhodnutí o žádosti o opatření proti nečinnosti podané stěžovatelkou jako účastnicí řízení u nadřízeného správního orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o takové žádosti, „došlo do okamžiku vydání rozhodnutí

soudu, protože soud měl dojít k závěru, že správní orgán je v žalované věci nečinný a uložit mu rozsudkem povinnost vydat rozhodnutí.“

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního spisu vyplynuly pro věc následující podstatné skutečnosti:

Dne 15. 1. 2009 bylo zahájeno správní řízení ve věci přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona - řízení vozidla bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo po užití jiné návykové látky, po kterou je ještě pod jejich vlivem.

Dne 26. 3. 2009 podala stěžovatelka k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného – Krajskému úřadu Plzeňského kraje – návrh na opatření proti nečinnosti, v němž stěžovatelka navrhuje - vzhledem k tomu, že žalovaný ve věci dosud nerozhodl, ač tak podle § 71 odst. 3 správního řádu měl učinit nejpozději do 60 dnů od zahájení řízení - aby Krajský úřad Plzeňského kraje vykonal instancní dohled a nařídil žalovanému, aby ve věci okamžitě rozhodl, a v případě jeho nečinnosti rozhodl sám.

Stěžovatelka následně podala dne 6. 4. 2009 u krajského soudu žalobu na nečinnost žalovaného ve výše citované věci, neboť do tohoto dne nebylo žalovaným ve věci rozhodnuto a žalovaný zůstává jen při nařízení dalšího ústního jednání, ačkoliv již měl o věci rozhodnout. Zároveň dodala, že nebyla doposud ani informována o způsobu vyřízení výše jmenovaného návrhu na opatření proti nečinnosti žalovaného. Stěžovatelka v žalobě navrhla, aby soud nařídil žalovanému ve věci rozhodnout do pěti dnů od právní moci vydaného rozsudku a aby žalovaný byl povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 5 532 Kč.

Krajský soud žalobu stěžovatelky proti nečinnosti odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť podle něj nebyla splněna podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uvedená v § 79 odst. 1 s. ř. s., jelikož stěžovatelka bezvýsledně nevyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý mimo jiné právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Citované ustanovení je blíže konkretizováno rovněž ve správním řádu, a to v jeho ustanovení § 6, ve kterém je zakotvena zásada procesní ekonomie. Ustanovení § 6 odst. 1 stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů; nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

Vlastní úpravou lhůt pro vydání rozhodnutí správního orgánu se zabývá § 71 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu; pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán podle odstavce třetího téhož ustanovení povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Stejně tak se ke lhůtě třiceti dnů připočítá i doba nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

V případě, že správní orgán není činný v rámci zákonem stanovených lhůt, přiznává § 80 odst. 3 téhož zákona účastníku řízení možnost uplatnit po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí žádost o opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu.

Na úpravu ochrany proti nečinnosti obsaženou v § 80 odst. 3 správního řádu navazuje ustanovení § 79 s. ř. s., podle kterého ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Z dikce zákona tedy vyplývá, že účastník řízení může soudní ochrany proti nečinnosti využít za podmínky, že bezvýsledně vyčerpá možné prostředky k ochraně proti nečinnosti vyplývající z procesních předpisů platných pro řízení u správního orgánu, tj. správního řádu.

V nyní projednávaném případě se jedná o řízení přestupkové, pro něž se ve věcech ochrany proti nečinnosti použije na základě ustanovení § 51 přestupkového zákona subsidiárně správní řád. Stěžovatelka tedy měla po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaného správního orgánu v její věci možnost využít opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, čehož zcela oprávněně a v souladu se zákonem využila. Podle stěžovatelky měl však nadřízený správní orgán žalovaného bezodkladně na tuto žádost zareagovat, a pokud tak neučinil v následujícím týdnu po podání žádosti, byla k podání žaloby zcela oprávněna. Stěžovatelka tedy tvrdí, že podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti vyčerpala prostředky k ochraně proti nečinnosti předpokládané správním řádem, a jelikož do dne podání žaloby nedostala žádnou odpověď na svou žádost ani informaci o způsobu vyřízení její žádosti, vyčerpala tento prostředek taktéž bezvýsledně.

Krajský soud však v napadeném usnesení dospěl k opačnému závěru, totiž že stěžovatelka nesplnila podmínky řízení pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, neboť bezvýsledně nevyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti podle správního řádu, které jako účastník řízení měla, a proto její žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Nejvyšší správní soud se s takovýmto závěrem krajského soudu ztotožňuje a shodně se jmenovaným soudem odkazuje na názor obsažený v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, dostupný na www.nssoud.cz, ve kterém konstatoval, že „domáhal-li se stěžovatel ochrany před nečinností Úřadu, měl tak nejprve učinit v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud taková žádost nebyla úspěšná, mohl stěžovatel podat žalobu na soud“.

Z výše citovaného jednoznačně vyplývá, že účastník řízení může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až teprve po té, kdy byla jeho žádost neúspěšná. O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno. Určité pochybnosti však mohou vzniknout v případě, kdy „nedočkavý“ účastník, tak jako v nyní posuzované věci stěžovatelka, na takovéto rozhodnutí nevyčká a žalobu na ochranu proti nečinnosti podá krátce po uplatnění opatření proti nečinnosti, příp. kdy nadřízený správní orgán vůbec o jeho žádosti nerozhodne. Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je podle zdejšího soudu třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty. Tento závěr Nejvyššího správního soudu podporuje i okolnost, že § 80 správního řádu předpokládá, že nadřízený správní orgán vydává ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesení, které je rozhodnutím, na něž se v případě nestanovení jiné zákonné lhůty aplikují lhůty podle § 71 odst. 3 a především pak základní lhůta třicetidenní. Zdejší soud však podotýká, že pro zvláště složité případy nevyklučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámec pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. S ohledem na shora uvedené je proto žádoucí, aby účastník řízení před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti vyčkal uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty.

Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud nikterak nevyklučuje, že žalobu na ochranu proti nečinnosti lze podat i před uplynutím této třicetidenní lhůty, a to pokud již nadřízený správní orgán o žádosti rozhodl a předmětné rozhodnutí bylo účastníkovi řádně oznámeno.

Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka podala žalobu na ochranu proti nečinnosti již po uplynutí prvního týdne po podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (žádost podala dne 26. 3. 2009 a již dne 6. 4. 2009 podala žalobu na ochranu proti nečinnosti ke krajskému soudu), z čehož lze usuzovat, že stěžovatelka za bezodkladné vyřízení věci považuje vydání rozhodnutí do jednoho týdne po podání žádosti. Nejvyšší správní soud zde nebude hlouběji polemizovat nad výkladem nejednoznačného termínu bezodkladně či bez zbytečných průtahů, navíc souhlasí s tvrzením stěžovatelky, že je žádoucí, aby nadřízený správní orgán o opatření proti nečinnosti rozhodoval v co nejkratších lhůtách, nicméně pro účely zhodnocení, zda procesní prostředky ochrany proti nečinnosti byly vyčerpány bezvýsledně, zdejší soud v souladu se svou dřívější judikaturou uvádí, že účastník může žalobu podat až po té, co není se svou žádostí úspěšný, přičemž k tomu, aby si mohl být účastník

takovou skutečností jist, je nutno vyčkat alespoň do uplynutí zákonem stanovené obecné třicetidenní lhůty.

Ve vztahu k námitce stěžovatelky, že měla-li by se žalobou na ochranu proti nečinnosti čekat na to, jakým způsobem bude reagováno na její žádost o opatření proti nečinnosti, když nebylo reagováno bezodkladně, byla by tato skutečnost proti praktickému významu této právní ochrany, Nejvyšší správní soud podotýká, že vycházelo-li by se při posuzování toho, zda byly bezvýsledně vyčerpány všechny procesní prostředky pouze z neurčitého pojmu „bezodkladně vyřízeno“, tak jak navrhuje stěžovatelka, vneslo by to do praxe značnou právní nejistotu. Je zcela bezpochyby, že pod pojmem bezodkladně si každý může představit jiný časový úsek, kdy dovedeno ad absurdum by účastník mohl dospět k názoru, že bezodkladné vyřízení věci znamená vyřízení věci do druhého dne. Potom by podání žádosti mělo pouhý formální význam a k bezvýslednému vyčerpání tohoto procesního prostředku by de facto docházelo jeho podáním, což by zcela popíralo smysl institutu ochrany proti nečinnosti v rámci správního řádu.

Navíc by takové pojetí bylo zcela v rozporu se subsidiární povahou správního soudnictví, jak je zakotvena v § 5 s. ř. s. a jak je reflektována v ustálené judikatuře zdejšího soudu, na kterou rovněž navázal krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má totiž za to, že i při řešení této právní otázky je nutno vycházet z obecných zásad, kterou bezpochyby je i zásada subsidiarity správního soudnictví spočívající v tom, že ve správním soudnictví se lze ochrany práv domáhat jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS).

Na základě výše predestřených úvah považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nedůvodnou stížní námitku, že se měl krajský soud spokojit s vydáním rozhodnutí nadřízeného správního orgánu přede dnem svého rozhodnutí, a proto posoudit, zda se žalovaný nečinnosti nedopouští, přičemž při posouzení všech okolností postupu správního orgánu by podle stěžovatelky musel dospět k názoru, že žalovaný je ve věci do doby jeho rozhodnutí nečinný. Zdejší soud však opakuje, že stěžovatelka podala žalobu na ochranu proti nečinnosti, aniž by bezvýsledně vyčerpala procesní prostředky ochrany zaručované správním řádem, když žalobu podala předtím, než bylo o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodnuto, a proto byl krajský soud povinen postupovat podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a žalobu stěžovatelky odmítnout

pro nedostatek podmínky řízení. Skutečnost, že správní orgán následně po podání této žaloby vydal rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, na povinnosti krajského soudu žalobu z výše uvedených důvodů odmítnout nic nemění.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému usnesení krajského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu