



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně **L. V.**, zastoupené JUDr. Michaellem Mannem, advokátem se sídlem Brno, Hlinky 68, proti žalovanému **Městu Kuřim - Komisi pro projednávání přestupků**, se sídlem Kuřim, Jungmannova 968/75, zastoupenému Mgr. Andreou Vovesnou, advokátkou se sídlem Brno, Dvořákova 13, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2014, č. j. 62 A 85/2014 - 29,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Michaelu Mannovi, advokátovi se sídlem Brno, Hlinky 68, **se** za zastupování v řízení o kasační stížnosti **určuje** odměna ve výši 3.400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného Města Kuřim - Komise pro projednávání přestupků (dále jen „žalovaný“ nebo „přestupková komise“) a usilovala o to, aby krajský soud žalovanému uložil jednak povinnost postoupit podnět žalobkyně, evidovaný pod sp. zn. S-MK/14936/92/2006/KPPP, věcně příslušnému správnímu orgánu, jednak povinnost poučit žalobkyni o tom, o který správní orgán se jedná. Krajský soud usnesením ze dne 8. 12. 2014, č. j. 62 A 85/2014 - 29, žalobu odmítl.

Jak vyplynulo z odůvodnění tohoto usnesení, krajský soud dospěl k závěru, že podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ve smyslu § 79 soudního řádu

správního (dále jen „s. ř. s.“), nejsou naplněny. Uvedl, že podmínkou pro podání tohoto typu žaloby je existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení. Tato povinnost se úzce odvíjí od okamžiku zahájení řízení, neboť od tohoto momentu počínají plynout lhůty k vydání rozhodnutí. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nicméně lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé, nikoli vydání procesních rozhodnutí či jiné aktivity správního orgánu, například postupu podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). V souzené věci se žalobkyně domáhala postoupení svého podnětu věcně příslušnému správnímu orgánu. Z žádných podkladů, které byly krajskému soudu předloženy, však nevyplývalo, že by v žalobkyní označené věci vůbec kdy bylo nějaké správní řízení zahájeno, tím méně, že by dosud probíhalo. Je naopak zřejmé, že věc byla odložena, neboť podané oznámení neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku. Za této situace nevznikla žalovanému povinnost vydat (meritorní) rozhodnutí a nelze se domáhat ani vydání rozhodnutí o postoupení věci, neboť to není, jak krajský soud v obecné rovině naznačil, rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 s. ř. s.

Proti výroku I. tohoto usnesení (odmítnutí žaloby) brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

Stěžovatelka především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat vydání procesních rozhodnutí nebo provedení jiných postupů. Trvá na tom, že přestupková komise, která obdržela podnět od Policie České republiky, měla věc postoupit správnímu orgánu věcně příslušnému k projednání daného skutku (neboť se, podle mínění stěžovatelky, jedná o správní delikt právnické osoby, nikoli o přestupek osoby fyzické) a současně o způsobu vyřízení uvědomit toho, kdo se na správní orgán s podnětem obrátil (§ 12 správního řádu). Přestupková komise tak ale neučinila a od roku 2006 o postoupení nerozhodla; spokojila se s tím, že zahájila přestupkové řízení, ačkoli se nejedná o vhodný postup pro řešení porušení povinností školy zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví dětí podle § 29 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Stěžovatelka namítá, že jí procesní postup přestupkové komise jde k tíži také proto, že pokud správní orgán věc nepostoupí a ani nezahájí správní řízení (případně ho ukončí), nemůže se ten, kdo podnět podal, bránit ve správním soudnictví žalobou na ochranu proti nečinnosti. S odkazem na rozsudek ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 Ans 3/2007 - 120, stěžovatelka podotýká, že pokud by správní orgán prováděl nesmyslné a neúčelné úkony, například s cílem protahovat řízení, a toto jednání by se pro své důsledky dalo charakterizovat jako nečinnost, jednal by v rozporu s příkazem zabezpečit „časový rozměr ochrany práv jednotlivce“, o němž mluvil krajský soud v napadeném usnesení. Právě jednání žalovaného, který místo věcného šetření způsobu zajištění bezpečnosti ve škole nesmyslně a neúčelně řešil přestupek, podle mínění stěžovatelky k průtahům řízení vedlo.

Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tím, že rozhodnutí o postoupení věci příslušnému orgánu není meritorním rozhodnutím. Postup Základní školy Jungmannova 813 v Kuřimi (dále jen „základní škola“) představoval výrazné porušení jejích práv i práv jejího syna. I kdyby bylo informování policie, k němuž stěžovatelka přistoupila, nesmyslné, mělo být o předmětném skutku zahájeno řízení samotným žalovaným, coby zřizovatelem základní školy. K tomu stěžovatelka uvádí, že přestupková komise organizačně spadá pod Odbor správní a vnitřních věcí městského úřadu Kuřim; město Kuřim je současně zřizovatelem základní školy. V tak malé obci jako je Kuřim musel o podnětu stěžovatelky příslušný odbor, zabývající se školskou agendou, vědět už jen proto, že stěžovatelka vede kvůli svým dětem více sporů. Stěžovatelka tedy má za to, že o porušení jejího práva a práva jejího syna měl žalovaný zahájit řízení z úřední povinnosti,

bez ohledu na to, zda přestupková komise postoupila podnět do vedlejší kanceláře či nikoli. Stěžovatelka apeluje na svědomitost správních orgánů při řešení každé věci, která je předmětem řízení. Přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatelka dovozuje konečně i z formulace usnesení krajského soudu ze dne 7. 7. 2014, č. j. 62 Na 3/2014 - 9, kterým byla osvobozena od soudních poplatků a kterým jí byl ustanoven advokát; v tomto usnesení se konstatuje, že se jí zástupce ustanovuje „*pro sepsání žaloby a zastupování v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, neboť Komise pro projednávání přestupků zřízená Městem Kuřim se (...) neřídila opatřením proti nečinnosti vydaným Krajským úřadem Jihomoravského kraje dne 17. 4. 2014*“. Právě s ohledem na tuto větu je závěr krajského soudu o nepřipustnosti žaloby přinejmenším překvapivý. Závěrem poukazuje stěžovatelka i na nedostatek řádného právního zastoupení žalovaného, neboť plná moc založená ve spisu krajského soudu je datována před podáním žaloby a ve vztahu k jinému soudnímu řízení. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení ve výroku I. zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační uvedl, že v případě stěžovatelky nebylo vedeno žádné správní řízení, v němž by porušil své povinnosti a nekonal; zmiňovaná přestupková věc byla odložena již v roce 2006, neboť přestupková komise neshledala pro zahájení řízení žádný důvod. Elementární podmínkou pro úspěšné podání žaloby na ochranu proti nečinnosti je přitom existence zákonem stanovené povinnosti správního orgánu vydat ve věci rozhodnutí, případně osvědčení. Tato povinnost nastává zahájením řízení, od něhož počínají plynout lhůty pro vydání rozhodnutí. Domáhá-li se stěžovatelka toho, aby byl její podnět postoupen příslušnému správnímu orgánu, domáhá se fakticky vydání rozhodnutí, které meritorním rozhodnutím není. Ze všech výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Před samotným věcným posouzením kasační stížnosti je třeba upozornit, že stěžovatelka namítá existenci důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s., přestože z povahy napadeného usnesení přichází v úvahu pouze stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (například z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>) vyplývá, že je-li kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Ten v sobě zahrnuje nejen nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, ale i případná procesní pochybení správního soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve namítá, že v žalobě jako žalovaného označila Město Kuřim, nikoli přestupkovou komisi; vytykala tedy nečinnost jinému orgánu než tomu, který byl krajským soudem uveden v záhlaví napadeného usnesení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v samém úvodu podané žaloby je skutečně jako žalovaný označeno Město Kuřim, nicméně v dalším textu žaloby přičítá stěžovatelka nečinnost očividně přestupkové komisi, uvádí-

li například na straně druhé v odstavci pátém, že: „[k]omise věc na příslušný správní odbor nepostoupila.“; či na straně třetí v odstavci druhém, že: „[p]ředáním věci na komisi a následným odložením věci byla celá věc potichu smetena ze stolu.“. Podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), mohou obce zřizovat jako svůj zvláštní orgán komise k projednávání přestupků. Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že přestupková komise je speciálním orgánem obce, jemuž je vyhrazeno projednávání vymezeného okruhu přestupků. Proto označila-li sama stěžovatelka jako žalovaného obecně „město Kuřim“, přičemž v textu žaloby upřesnila, že nečinnost fakticky vytyká jeho „přestupkové komisi“, nelze krajskému soudu vytykat, že za žalovaného označil právě tento orgán obce; tvrzení, že krajský soud jednal v postavení žalovaného s jiným subjektem, by bylo projevem přepjatého formalismu. Označení žalovaného zvolené krajským soudem zdejší soud navíc bez pochybností akceptoval také proto, že se nevymyká způsobu, jakým se tento orgán konstantně označuje sám ve svých rozhodnutích.

Před vypořádáním dalších kasačních námitek považuje zdejší soud za vhodné shrnout obsah skutkového stavu tak, jak vyplynul z kopie předloženého správního spisu. Dne 26. 5. 2006 kolem 7:45 přivedla stěžovatelka svého syna, M. V., toho času žáka první třídy základní školy, na ranní vyučování a předala ho, za přítomnosti ředitele školy, třídní učitelce Mgr. D. B. Příčinou tohoto postupu byly dřívější nedovolené odchody M. V. z budovy školy, které ředitel školy kladl stěžovatelce, jakožto zákonné zástupkyni, k tíži (s poukazem na povinnou školní docházku, za jejíž zajištění odpovídají rodiče, a s varováním, že další nedovolené odchody se stanou předmětem šetření příslušných správních orgánů). Třídní učitelka M. V. od stěžovatelky převzala a po krátké domluvě stran jeho nedovolených odchodů ho vyzvala, aby se odebral do třídy. Současně požádala službu, aby zamkla šatnu třídy 1. C tak, aby se M. V. nemohl přezout a znovu utéci. Navzdory těmto opatřením jmenovaný ze školy kolem osmé hodiny odešel, o čemž třídní učitelka neprodleně telefonicky informovala stěžovatelku, která již z okna svého bydliště viděla, jak její syn směřuje domů. Téhož dne se stěžovatelka dostavila na Policii České republiky – obvodní oddělení Kuřim, kde stran výše popsaného skutku učinila oznámení, neboť měla za to, že se základní škola „nemůže vyvlékat ze své odpovědnosti, kterou zajisté v době vyučování k nezletilým dětem má“. Na podkladě stěžovatelčina oznámení a vysvětlení podaného ze strany třídní učitelky oznámila policie věc dle věcné a místní příslušnosti přestupkové komisi jako podezření ze spáchání přestupku. Jak dále vyplývá z protokolu ze dne 10. 7. 2006, č. j. MK/14936/2006/KPPP, přestupková komise případ podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích odložila, neboť k zahájení řízení o přestupku neshledala důvod.

Ze správního spisu dále vyplývá, že stěžovatelka opakovaně a neúspěšně žádala o nahlédnutí do spisu sp. zn. S-MK/14936/92/2006/KPPP (dále též jen „přestupkový spis“); poprvé se tak stalo již v srpnu roku 2006. Další žádost ze dne 3. 7. 2013 opírala mj. o názor, že jako zákonný zástupce nezletilého dítěte je ve smyslu § 28 správního řádu účastníkem řízení; současně zpochybnila věcnou příslušnost přestupkové komise a údajnou odpovědnost třídní učitelky za domnělý přestupek, neboť podle jejího názoru [podpořeného odkazem na § 164 odst. 1 písm. h) školského zákona] za zajištění dohledu nad žáky odpovídá ředitel základní školy. Je přitom zřetelné, že stěžovatelčiny žádosti o nahlížení do přestupkového spisu úzce souvisí s tzv. „kurátorským“ spisem sp. zn. Om 323/02+T, vedeným orgánem sociálně právní ochrany dětí. Starosta města Kuřim však stěžovatelce nahlížení do spisu odepřel s odůvodněním, že ani ona, ani její syn účastníky řízení nebyli (nevystupovali v pozici osoby obviněné z přestupku či poškozené přestupkem), a že k nahlížení do spisu není dán ani právní zájem nebo jiný vážný důvod. Stěžovatelka se proto obrátila na Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále též jen „krajský úřad“) s podnětem k uplatnění opatření proti nečinnosti; ten dne 17. 4. 2014, č. j. JMK 27104/2014, přikázal nečinné přestupkové komisi, aby ve stanovené lhůtě umožnila stěžovatelce buď do spisu nahlédnout, anebo aby vydala usnesení, v němž nahlédnutí do spisu odepře. V závěru opatření proti nečinnosti vyjádřil krajský úřad pochybnost ohledně věcné příslušnosti

přestupkové komise, neboť té nebyly k projednání svěřeny přestupky podle § 59 odst. 1 písm. g) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále též jen „zákon č. 359/1999 Sb.“). Poté, co přestupková komise svým usnesením ze dne 30. 4. 2014, č. j. S-MK/14936/92/2006/KPPP, stěžovatelčině žádosti o nahlížení do spisu opět (s totožným odůvodněním) nevyhověla, a poté, co krajský úřad svým rozhodnutím ze dne 16. 7. 2014, č. j. JMK 61667/2014, sp. zn. S-JMK 27104/2014 OSP, zamítl stěžovatelčino odvolání do tohoto usnesení, se stěžovatelka obrátila na krajský soud s žalobou na nečinnost. Stěžejní žalobní námítka, že přestupková komise měla věc postoupit příslušnému správnímu orgánu a dosud tak neučinila, očividně reaguje na právní názor krajského úřadu, uvedený v odůvodnění opatření proti nečinnosti ze dne 17. 4. 2014, č. j. JMK 27104/2014.

Pouze pro dokreslení Nejvyšší správní soud dodává, že postup přestupkové komise byl na popud stěžovatelky prošetřen Okresním státním zastupitelstvím, které stěžovatelku v srpnu roku 2014 informovalo, že „s ohledem na skutečnost, že přestupek, jde-li vůbec o nějaký, je tak jako tak prekludován, nelze ani z případné další pasivity příslušného správního orgánu dovodit, že by šlo o trestný čin, neboť zde (...) již není možné pomyslně dosáhnout zmaření důležitého úkolu úřední osoby.“ Dne 27. 8. 2014 stěžovatelka Městskému úřadu Kuřim a Městu Kuřim zaslala „Výzvu k nápravě“, v níž mj. znovu vyjádřila přesvědčení, že přestupková komise nebyla k projednání skutku věcně příslušná, a proto měla věc postoupit jinému (věcně příslušnému) správnímu orgánu. Na tuto „Výzvu k nápravě“ odpověděl Městský úřad Kuřim tak, že se věcí zabývat nebude.

Nejvyšší správní soud uvádí, že nezbytnost výše provedené rekapitulace skutkového děje a navazujícího postupu správních orgánů pramení zejména ze skutečnosti, že stěžovatelka v podané kasační stížnosti na jednu stranu přestupkové komisi vytkla, že zahájila přestupkové řízení (přestože se nejednalo o účinný nástroj řešení nastalé situace), o několik řádků níže však namítala, že jí skutečnost, že žádné správní řízení zahájeno nebylo, jde k tíži, neboť je tím fakticky vyloučena možnost soudního přezkumu procesního postupu žalovaného. Z předloženého správního spisu je nicméně bez pochybností zřejmé, že ve věci „*ponechání dítěte bez dozoru ze strany školy*“ žádné přestupkové řízení zahájeno nebylo. Jak již bylo uvedeno, poté, co stěžovatelka a třídní učitelka jejího syna podaly na policii vysvětlení ve smyslu § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, byl skutek posouzen jako v úvahu přicházející přestupek na úseku práce a sociálních věcí ve smyslu § 28 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích (ve znění účinném do 31. 5. 2006), a proto policie přestupek oznámila podle § 58 odst. 1 zákona o přestupcích (ve znění účinném do 31. 5. 2006) přestupkové komisi. Ta postupovala v intencích § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích a věc odložila, neboť došlé oznámení podle jejího názoru neodůvodňovalo ani zahájení řízení o přestupku proti Mgr. D. B., ani postoupení věci podle § 71 zákona o přestupcích. Odložení věci je přitom úkonem, který se děje ještě před zahájením přestupkového řízení, což vyplývá z celkové systematiky § 66 zákona o přestupcích. Ustanovení § 66 odst. 1 zákona o přestupcích totiž stanoví, že správní orgán, aniž řízení zahájí, věc odloží pro nestíhatelnost obviněného, pro nedostatek věku či přičetnosti na jeho straně nebo zemřel-li obviněný z přestupku před zahájením řízení. Výklad, že před odložením věci tu žádné přestupkové řízení neběží, podporuje rovněž § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, podle kterého správní orgán řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů zahájí, pokud věc neodloží nebo neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu. Správní orgán tedy nejdříve zváží, zda přichází v úvahu odložení věci či postoupení věci jinému orgánu, a teprve po vyloučení těchto možností zahájí vlastní řízení o přestupku. Ostatně, ani obsah přestupkového spisu, který má zdejší soud v kopii k dispozici, nenasvědčuje tomu, že by správní řízení ve věci „*ponechání dítěte bez dozoru ze strany školy*“ bylo zahájeno.

V návaznosti na výše uvedené je vhodné stěžovatelku upozornit, že podle § 67 odst. 1 zákona o přestupcích se přestupky projednávají z úřední povinnosti (s výjimkou tzv. „návrhových

přestupků“ podle § 68 odst. 1 tohoto zákona). Podle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích je podkladem pro zahájení řízení oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Toto oznámení o přestupku nicméně slouží jen jako zdroj informací pro úvahu přestupkového orgánu, zda jsou dány důvody pro zahájení správního řízení, či nikoli; nejde tedy o úkon, jímž se přestupkové řízení zahajuje nebo z něj pro správní orgán povinnost zahájit správní řízení bez dalšího vyplývá. Výjimku představují pouze již zmiňované „návrhové přestupky“, taxativně vyjmenované v § 68 odst. 1 zákona o přestupcích; stěžovatelka však netvrdí, že by v posuzované věci mělo ke spáchání některého z těchto deliktů dojít (potažmo, že by její oznámení ze dne 26. 5. 2006, učiněné u policejního orgánu, mělo být návrhem na projednání přestupku).

Výše uvedené závěry lze shrnout tak, že žalovaný stran namítaného skutku správní (přestupkové) řízení zahajovat nemusel, řízení v dané věci zahájeno nebylo a žalovaného tak nestihala logicky ani povinnost vydat v zákonem stanovených lhůtách rozhodnutí ve věci samé.

Právě existence povinnosti správního orgánu zahájit řízení (pouze v jeho rámci lze vydávat správní rozhodnutí; srov. dikci ustanovení § 9 správního řádu, či právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76) je esenciální podmínkou, jejíž naplnění musí být v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. zkoumáno a prokázáno. Podle citovaného ustanovení se může *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti (...) domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Dikci § 79 odst. 1 s. ř. s. je nutno vykládat v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, ze kterého vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu (obdobně též rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59). Závěry citovaných rozsudků lze analogicky vztáhnout i na přestupkové řízení, neboť zmíněný § 42 správního řádu odpovídá dikci § 67 zákona o přestupcích. Konečně, z rozsudků zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116, či ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009-83 (na který příležitostně odkázal v napadeném usnesení i krajský soud), plyne, že žalobou na nečinnost se nelze domáhat vydání procesního rozhodnutí (například usnesení o postoupení věci podle § 71 zákona o přestupcích, respektive podle § 12 správního řádu), nebo provedení jiného (neformalizovaného) procesního kroku. V neposlední řadě zdejší soud už dlouhodobě judikuje, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto (srov. například rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104).

Lze tak shrnout, že stěžovatelka nemohla být se svou žalobou úspěšná hned z několika důvodů. Prvním (a rozhodujícím) důvodem je již výše rozvedená úvaha, podpořená rozsudkem zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, že imanentní podmínkou, za níž se lze ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat, je existence probíhajícího správního řízení; pouze v jeho rámci lze pojmově uvažovat o povinnosti správního orgánu *vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*. Druhým důvodem je povaha rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatelka žalobou domáhala. Uvedla-li v žalobě výslovně, že navrhuje, aby soud vydal rozsudek, kterým uloží žalovanému postoupit její podnět příslušnému správnímu orgánu a žalovaného poučí, který

správní orgán je v dané věci příslušným, domáhala se fakticky toho, aby byl správní orgán zavázán rozhodnout předem stanoveným způsobem, což odporuje povaze řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nadto by takové rozhodnutí bylo povahy procesní a leželo by tedy i mimo definiční znaky *rozhodnutí ve věci samé*. V neposlední řadě, stěžovatelce jakožto osobě, která se zahájení správního řízení domáhá, nic nebránilo, aby se s podnětem na zahájení sankčního řízení sama obrátila na správní orgán, který považuje za věcně a místně příslušný; to vše nicméně při vědomí, že ani tento správní orgán nemusí být povinen k takovému podnětu správní řízení bez dalšího zahájit. Z argumentace stěžovatelky je přitom zjevné, že nemá jasno o tom, před jakým orgánem a stran jakého správního deliktu by takové řízení vůbec mělo být vedeno. Jde zřejmě o logický důsledek toho, že sice „nečinnost“ žalovaného spojuje se zásahem do svých práv i práv svého syna a hovoří o nečinnosti „v její věci“, aniž by však jakkoli specifikovala, jaké subjektivní právo (její či syna) mělo být v dané věci zasaženo. Stěžovatelka tak přehlíží fakt, že v sankčním řízení (lhostejno zda o přestupku či jiném správním deliktu) se rozhoduje výlučně o právech osoby obviněné ze spáchání správního deliktu, případně poškozeného; takového postavení se však (za sebe ani za syna) nedovolává. Neexistuje žádné veřejné subjektivní právo (§ 2 s. ř. s.) jedné osoby na (správní) potrestání jiné osoby, v řízení zahajovaném z moci úřední a i z tohoto pohledu nejsou splněny podmínky pro přístup stěžovatelky k soudní ochraně.

Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že podmínky řízení o žalobě proti nečinnosti splněny nebyly. Na tom nemůže ničeho změnit ani formulace usnesení krajského soudu ze dne 7. 7. 2014, č. j. 62 Na 3/2014 - 9, kterým byla stěžovatelka osvobozena od soudních poplatků a kterým jí byl ustanoven advokát pro sepsání žaloby a zastupování v řízení před krajským soudem. V tomto usnesení krajského soudu jednak nezbylo než vycházet z toho, jak byla žádost formulována samotnou stěžovatelkou, jednak nemohl jakkoli předjímat přípustnost žaloby, jejíž obsah mu nebyl znám, neboť k sepsání a podání žaloby ustanoveným právním zástupcem mělo teprve dojít. Tato argumentace stěžovatelky je tedy nejen lichá, ale i evidentně nekorektní a zcela účelová.

Konečně, Nejvyšší správní soud dává za pravdu kasační námitce, dle které krajský soud neměl akceptovat zastoupení žalovaného JUDr. Andreou Vovesnou, neboť plná moc, založená ve spisu krajského soudu na čl. 25 v prosté kopii a datovaná ke dni 29. 1. 2014, se výslovně vztahuje k jinému soudnímu řízení (vedenému krajským soudem pod sp. zn. 29 A 72/2013). Nedospěl však k závěru, že by tento procesní deficit mohl mít za následek nezákonnost napadeného usnesení, neboť není zřetelné (a sama stěžovatelka ani v konkrétní rovině neuvádí), jakým způsobem se tato vada měla či mohla projevit v její právní sféře.

Nezbývá proto než uzavřít, že napadené usnesení krajského soudu, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, i přes vytknutý nedostatek jako celek plně ob stojí, a proto zdejší soud za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s., rozsudkem kasační stížnosti jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 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*. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, jeho náklady řízení jsou představovány odměnou právní zástupkyně Mgr. Andrey Vovsové, advokátky (plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti ze dne 2. 3. 2015). Zdejší soud nicméně konstantně zastává názor, v případě, kdy v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není

v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit (viz například rozsudek ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publikovaný pod č. 1260/2007 Sb. NSS); z tohoto důvodu mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla.

Krajský soud ustanovil stěžovatelce k její žádosti zástupce z řad advokátů; podle § 35 odst. 8 *in fine* s. ř. s. trvá toto zastoupení i v řízení o kasační stížnosti. Náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.) a jejich výše spočívá v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé, tj. kasační stížnosti) v částce 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě jeho hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 3.400 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát neprokázal (a ani netvrdil), že by byl plátcem daně z přidané hodnoty, nepřistoupil Nejvyšší správní soud ke zvýšení jeho nároku o částku odpovídající této dani. Částka 3.400 Kč bude ustanovenému advokátu vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 24. února 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu