



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **R. H.**, zast. advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 4. 2016, č. j. 78 A 11/2015 - 18, ve znění opravného usnesení ze dne 18. 4. 2016, č. j. 78 A 11/2015 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále „krajský soud“), kterým byla jako nepřipustná odmítnuta dle § 85 s.ř.s. žaloba proti nezákonnému zásahu; ten stěžovatel spatřoval v nepředložení jeho odvolání včetně správního spisu odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání.

Vymezení věci

Stěžovatel byl rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 9. 2014, č. j. SMO/312682/14/DSČ/Mar, uznán vinným ze spáchání přestupku v provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a to porušením § 24 odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu, za což mu byla podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1500 Kč a současně sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

V žalobě stěžovatel tvrdil, že byl zkrácen na svém právu na podání opravného prostředku proti rozhodnutí žalovaného; argumentoval tím, že podal do meritorního rozhodnutí odvolání, a to dne 16. 9. 2014 emailem opatřeným důvěryhodným elektronickým podpisem; odvolání podal prostřednictvím svého zmocněnce, K. S.; podatelna přijetí podání potvrdila, protože měl žalovaný povinnost podle § 88 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) předat spis nadřízenému správnímu orgánu k rozhodnutí o opravném prostředku; protože tak žalovaný neučinil a bez dalšího odvolání založil do spisu, neboť dovedl, že bylo podáno osobou nepřislušnou, dopustil se dle stěžovatele nezákonného zásahu.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že proti rozhodnutí o přestupku podal za stěžovatele dne 16. 9. 2014 odvolání K. S., a to elektronicky ze své e-mailové adresy. Žalovaný vyhodnotil, že odvolání bylo podáno osobou neoprávněnou (neboť zástupce nepředložil originál plné moci k zastupování), a dále postupoval jako by odvolání podáno nebylo, tj. nepředal spis nadřízenému správnímu orgánu a o této skutečnosti učinil dne 22. 9. 2014 do spisu úřední záznam.

Krajský soud v odůvodnění odkázal na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která otázku nepředložení spisu odvolacímu orgánu řešila a ze které vycházel. Především odkázal na rozsudek ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, kterým Nejvyšší správní soud navázal na svůj předchozí rozsudek ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 Ans 1/2004 - 70, jehož závěry následovně rozšířil: *„Pokud Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatuje, že se v takovém případě jedná o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu a při splnění zákonných podmínek se může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., je třeba připomenout, že tímto faktickým úkonem není zasahováno do žádného veřejného subjektivního práva účastníka řízení (neboť, jak již bylo uvedeno shora, žalobci z § 88 odst. 1 správního řádu žádné takové právo neplyne), a tak se nejedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.“*

Krajský soud konstatoval, že v dané věci bylo namísto domáhat se soudní ochrany prostřednictvím žaloby na nečinnost, nikoli prostřednictvím žaloby zásahové. Předmětem ochrany, jíž se stěžovatel domáhá, je totiž tvrzená nečinnost žalovaného, v jejímž důsledku nebylo vydáno rozhodnutí odvolacího orgánu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že je nepřipustné domáhat se soudní ochrany skrze zásahovou žalobu na základě argumentace, kterou uplatnil stěžovatel v žalobě. Žalobu proto odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tvrdí, že krajský soud se dopustil nezákonnosti, pokud žalobu odmítl. V posuzované věci je nesporné, že žalovanému vznikla povinnost postoupit spis spolu s odvoláním, lhůta pro postoupení spisu i odvolání marně uplynula, žalovaný tak neučinil, namísto toho vyznačil na rozhodnutí právní moc a bez dalšího je založil. Stěžovatel nesdílí závěr krajského soudu a tvrdí, že se jedná o nezákonný zásah, neboť pro uplatnění zásahové žaloby nejsou naplněny zákonné podmínky. K tomu odkazuje stěžovatel na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, č. j. 15A 49/2014 - 47, který v obdobné situaci dospěl k závěru, že je na místě použít zásahovou žalobu, a nikoli žalobu nečinnostní. K obdobnému závěru dospělo i Ministerstvo dopravy v usnesení ze dne 3. 6. 2014 reagující na obdobnou situaci, kdy správní orgán prvního stupně nepostoupil odvolacímu orgánu odvolání se spisem; ministerstvo dovedlo, že může účastník podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti až po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel zastává názor, že žaloba zásahová je praktičtější prostředkem, předání spisu je faktickým úkonem, a proto je vhodné volit jako prostředek ochrany zásahovou žalobu. Je zřejmé, že takový zásah kráčí stěžovatele na jeho právech, konkr. na právu

pokračování

podat odvolání, když zásahem žalovaného je ignorace podaného odvolání, tedy navození stavu, jako by nebylo vůbec podáno. Nemůže se dle stěžovatele jednat o nečinnost nadřízeného správního orgánu, neboť pokud mu spis nebyl předán, nepočala mu ještě běžet žádná lhůta k vydání rozhodnutí.

Stěžovatel uplatňuje rovněž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť závěry soudu se vztahovaly pouze k návrhu II výroku rozsudku, krajský soud se však nijak nevypořádal s tím, zda žaloba je důvodná ve vztahu k návrhu výroku I, tj. k samotné deklaraci nezákonnosti zásahu. Stěžovatel má rovněž za to, že pokud soud dospěl k závěru, že je na místě žalovat nečinnost správního orgánu, měl to stěžovateli sdělit a poskytnout mu možnost upravit návrh výroku, typ žaloby i označení žalovaného. Otázka, zda žalovat zásah nebo nečinnost, je otázkou, o které nemají dle stěžovatele jasno soudy, a proto o ní nemůže mít jasno ani samotný stěžovatel. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti sdělil, že na základě uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 20. 5. 2016 Krajský úřad Moravskoslezského kraje dospěl k závěru, že magistrát posoudil odvolání jako nepřipustné v rozporu se zákonem a porušil § 88 odst. 1 správního řádu, když odvolání nepředložil spolu se spisem krajskému úřadu jako odvolacímu orgánu. Vzhledem k tomu, že již uplynula lhůta k projednání přestupku dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, odpovědnost za něj již zanikla. Krajský úřad proto postupem dle § 90 odst. 4 správního řádu napadené rozhodnutí o přestupku rozhodnutím ze dne 2. 6. 2016, č. j. MSK 72097/2016, zrušil a řízení o něm zastavil; rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 6. 2016.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti; kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud neshledal předně důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, která měla spočívat v nevypořádání se s alternativně navrženými petitivy, resp. s návrhem na deklaraci nezákonného zásahu. V intencích setrvalé judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 - 32, a tam citovaná rozhodnutí, všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na: www.nssoud.cz) nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo by tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl. Krajský soud v napadeném usnesení náležitě vyložil, z jakých úvah podložených judikaturou Nejvyššího správního soudu vycházel, rovněž odůvodnil, jaký prostředek obrany je na místě

v daném případě použít. Skutečnost, že krajský soud nesdílel názor Krajského soudu v Ústí nad Labem, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení ani jeho nezákonnost, neboť krajské soudy nejsou povinny nutně vždy respektovat svá rozhodnutí navzájem, ale jsou vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem, jehož úkolem je svojí rozhodovací činností sjednocovat judikaturu krajských soudů. Tak také v dané věci krajský soud postupoval a nerozpornou judikaturu zdejšího soudu stěžovateli předestřel. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že je na místě použít jiný prostředek obrany (což, jak vyplynulo z přiloženého rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, stěžovatel učinil a docílil odstranění samotného rozhodnutí ve věci přestupku), tedy vyloučil užití zásahové žaloby, resp. jako nepřijatelnou ji odmítl, potom bylo zcela nadbytečné zabývat se relevantností navrhovaného petitu – deklarováním nezákonnosti zásahu.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu v daném případě nelze stěžovateli přisvědčit, že krajský soud stíhá vždy a za všech okolností poučovací povinnost stran volby prostředku soudní ochrany. Návrh stěžovatele byl zcela jednoznačný a bezrozporný. Stěžovatel zcela jasně uvedl v rámci žalobních bodů skutkový stav, který podřadil určitému právnímu hodnocení a k tomu přiřadil odpovídající petity. Krajský soud proto neměl důvodu odstraňovat vady podání z důvodu jeho nejasnosti (např. navrhovaný petit by neodpovídal zvolenému typu žaloby), resp. uvědomovat stěžovatele o tom, jaký prostředek má uplatnit. Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční a je zcela na žalobci, zda proti rozhodnutí či jinému úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, resp. je do nich úkonem správního orgánu zasaženo, podá žalobu u soudu či nikoliv, zcela na něm rovněž je jaký typ žaloby k ochraně svých práv zvolí.

Otázku, zda se lze zásahovou žalobou bránit proti nepředání tvrzeného odvolání (společně se správním spisem) prvostupňovým správním orgánem odvolacímu orgánu, již judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně řešila, a to se závěrem, že se v takovém případě zásahovou žalobou bránit nelze (viz např. rozsudek ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 As 1/2004 - 70, rozsudek ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20, rozsudek ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 129/2014 - 35, nebo rozsudek ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 53/2016 - 22; citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Od závěrů zdejším soudem již vyslovených nemá senát nyní ve věci rozhodující důvodu se odchýlit.

Krajský soud zcela správně dovodil, že pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury správním orgánem I. stupně, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu), může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

Stěžovatel zcela po právu požaduje, aby odvolacímu správnímu orgánu byly vytvořeny podmínky pro to, aby rozhodl o jeho odvolání, a brání se proto proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným – prvostupňovým správním orgánem. K tomu ovšem nelze využít obrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu.

Z § 88 odst. 1 správního řádu sice vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pokud neshledá důvody pro autoremeduru (§ 87 správního řádu),

pokračování

předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z uvedené úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do něhož by mu mohlo být zasaženo, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1, větě první, správního řádu, ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů), a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy), dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.

V odvolacím řízení je odvolací správní orgán procesně „odpovědný“ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. To jistě nevylučuje, aby se nad tento rámec z důvodů praktických (urychlení vyřízení věci a její řešení bez zbytečných formalit a prostojů) snažil o nápravu i přímo u prvostupňového orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany je nicméně klíčové, aby se účastník řízení obrátil postupem podle § 80 odst. 3, věty druhé, správního řádu na odvolací správní orgán. Je na odvolacím správním orgánu, aby si na základě žádosti účastníka opatřil u prvostupňového orgánu potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. Pokud opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jež inicioval účastník řízení, nebude úspěšné, může se účastník domáhat vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti, kterou směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě takovéto žaloby zjistí, zda je odvolací správní orgán nezákonně nečinný, přičemž nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, jež probíhá před prvostupňovým správním orgánem (postup podle § 87 či podle § 88 odst. 2 a především předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu). V rámci nečinnostní žaloby (za splnění procesních podmínek, včetně jejího podání po bezvysledném vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro správní řízení stanoví k ochraně před nečinností – § 79 odst. 1 s. ř. s.) by byl prostor k posuzování mezi stranami sporné otázky, zda vůbec bylo odvolání podáno.

Nečinnost prvostupňového správního orgánu je plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu).

Lze tak shrnout, že stěžovatel měl možnost domáhat se ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby směřující proti odvolacímu orgánu, což, jak vyplynulo ze sdělení žalovaného, ostatně již učinil.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, konstatoval: „Dospěl-li krajský soud k závěru, že se v daném případě nelze domáhat soudní ochrany žalobou před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., ale že je na místě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., měl zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. [...] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnostní (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“

Dle § 85, věty před středníkem, s. ř. s. je zásahová žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky než zásahovou žalobou. V nynější věci byla tímto jiným prostředkem nečinnostní žaloba. Krajský soud tedy postupoval zcela správně, když žalobu odmítl s odůvodněním, že stěžovatel se měl bránit nečinnostní žalobou. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů mu nenáleží; žalovanému žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 12. října 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu