



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Základní umělecká škola PAMFILIA, z. s.**, se sídlem Lázeňská 238, Velké Losiny, zastoupené JUDr. Josefem Sedláčkem st., advokátem se sídlem Starobranská 4, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 92/2020-17,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava sdělila žalobci přípisem ze dne 9. 2. 2015 (dále také „přípis“), že neschválila jeho žádost o financování projektu „(Ne)museum aneb Cesta k pokladu“ z Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Střední Morava. Žalobce považoval přípis za rozhodnutí a podal proti němu odvolání k žalovanému, který o něm podle jeho tvrzení dosud nerozhodl. Dne 8. 2. 2017 podal žalobce první žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 12. 7. 2017, č. j. 8 A 36/2017-40, odmítl pro nepřijatelnost spočívající v nevyčerpání prostředků ochrany před nečinností dostupných ve správním řízení. Kasační stížnost proti uvedenému usnesení zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 6. 2019, č. j. 2 Afs 279/2017-31; ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu odmítl Ústavní soud pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 30. 9. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2798/19.

[2] Žalobce poté podal dne 25. 10. 2019 ministryni pro místní rozvoj návrh na učinění opatření proti nečinnosti, na nějž ministryně reagovala přípisem ze dne 5. 11. 2019,

č. j. MMR-47985/2019-91, v němž žalobci sdělila, že žalovaný podle jejího názoru postupoval správně, pokud rozhodnutí o odvolání nevydal, a proto opatření proti nečinnosti neučinil. Druhou žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného ze dne 20. 8. 2020 se žalobce domáhal toho, aby městský soud žalovanému uložil rozhodnout ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku o jeho odvolání proti přípisu z roku 2015. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba je opožděná, jelikož lhůta pro její podání uplynula dne 12. 6. 2017, a proto ji odmítl usnesením ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 92/2020-17.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasil se závěrem městského soudu, že otázku včasnosti žaloby je třeba posuzovat pouze na základě žalobních tvrzení, neboť mohou nastat případy, v nichž se způsob vedení správního řízení vymyká základním zásadám, jeví znaky svévole a nerespektuje zákonné postupy. Takové rysy vykazuje jednání žalovaného, který odmítá rozhodnout o stěžovatelově odvolání, přestože se stěžovatel domnívá, že žalovaný je stále povinen o něm rozhodnout. Je nepřijatelné, aby byla ve prospěch žalovaného zohledněna skutečnost, že stěžovatel vyčkával na skončení odvolacího řízení a nestěžoval si na liknavý postup úředníků žalovaného, v důsledku čehož nesplnil formální podmínku při podání první žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[4] Výklad zastávaný městským soudem, podle něž se lhůta pro podání nečinnostní žaloby odvíjí od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, nikoliv od okamžiku bezúspěšného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle stěžovatele nezohledňuje smysl § 80 s. ř. s. a neposkytuje účastníku řízení právní jistotu. Podle stěžovatele je nutno obě zákonné podmínky přípustnosti nečinnostní žaloby posuzovat jako rovnocenné a kumulativní, tj. pro přípustnost žaloby nestačí jen nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí, ale rovněž vyčerpání prostředku ochrany před nečinností. Počátek běhu lhůty pro její podání pak závisí na splnění obou podmínek.

[5] Stěžovatel dále dodal, že právní jistota dosažená marným uplynutím lhůty pro podání nečinnostní žaloby by neměla převážet nad fixací právního stavu, který odporuje objektivnímu právu. Nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, podle něž ve věci nenastaly žádné mimořádné okolnosti, které by vyžadovaly výjimečný přístup ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (bod 47.). Ve správním řízení je patrná neochota žalovaného věc meritorně řešit a stěžovatel považuje jeho postup za svévolný. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. nadto nemůže být aplikována v rozporu se svým účelem a vést tak ke zhojení nezákonného procesního postupu žalovaného. Stěžovatel proto trvá na tom, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby počala běžet až doručením přípisu ministryně pro místní rozvoj dne 5. 11. 2019. Teprve na základě v něm obsaženého stanoviska vyšlo najevo, že do té doby probíhající nečinnost žalovaného je trvalá. Nečinnostní žalobu proto stěžovatel podal včas a její odmítnutí nebylo namístě.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul předchozí procesní vývoj a ztotožnil se se závěry městského soudu. Dále poukázal na skutečnost, že přípis (sdělení podle § 10a odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, ale toliko za úkon podle části páté správního řádu, jímž je žadatel informován o tom, že veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace s ním nebude uzavřena. Tento úkon lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a napadnout jej žalobou podle uvedeného ustanovení, tak stěžovatel ovšem neučinil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Předmětem sporu je posouzení, zda byly v řízení před městským soudem splněny podmínky pro odmítnutí žaloby pro opožděnost.

[10] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. „*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.*“

[11] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*žalobu lze 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 nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení nelze zmeškání lhůty prominout.

[12] Stěžovatel se mýlí, dovozuje-li, že běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby se odvíjí od kumulativního splnění podmínek nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí a vyčerpání prostředku ochrany před nečinností. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. vymezuje dvě specifické podmínky řízení o nečinnostní žalobě: (1) tvrzení, že správní orgán nevydal rozhodnutí nebo osvědčení, přestože mu to zákon ukládá, a (2) bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Nejsou-li tyto podmínky (spolu s obecnými podmínkami řízení ve smyslu § 46 odst. 1 a 2 s. ř. s.) splněny, soud musí žalobu jako nepřípustnou odmítnout (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS), jak městský soud správně učinil v případě první stěžovatelovy nečinnostní žaloby. K dodatečnému splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti nelze přihlížet. Tím méně pak lze dodatečné splnění této podmínky zohlednit až ve fázi po uplynutí zákonné žalobní lhůty (zde dne 12. 6. 2017, zatímco návrh na učinění opatření proti nečinnosti podal stěžovatel až dne 25. 10. 2019).

[13] Objektivní lhůta pro podání nečinnostní žaloby se podle § 80 odst. 1 s. ř. s. odvíjí buď od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí či osvědčení, nebo od posledního úkonu v řízení. Městský soud správně zhodnotil, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání měla žalovanému skončit dne 10. 6. 2016. Lhůta pro podání nečinnostní žaloby tudíž uplynula v pondělí dne 12. 6. 2017. Běh žalobní lhůty závisí na uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí (zde lhůta 30 dnů, srov. § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 odst. 3 správního řádu), nikoliv na podmínce řízení spočívající v marném vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Městskému soudu lze přisvědčit rovněž v tom, že při výkladu zastávaném stěžovatelem by mohl být počátek běhu lhůty žalobcem libovolně oddalován, neboť žalobce by mohl podle libosti vyčkávat s uplatněním prostředku ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu. Uvedené pochopitelně neznamená, že takový úmysl stěžovatel v této věci skutečně pojal.

[14] Argument, že objektivní jednoroční lhůta poskytuje právní jistotu pouze správnímu orgánu, nikoliv účastníku řízení, odmítl Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19.

Smysl lhůt totiž spočívá v „omezení entropie v uplatňování práv, a to obecně, nikoli pouze ve vztahu k soukromým osobám“, a „neslouží jen zájmům toho, vůči komu je prostředek, který je lhůtou limitován, namířen (...) nýbrž slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě“. Ačkoliv § 80 odst. 1 s. ř. s. nevede vždy a za všech okolností k okamžitému nastolení právní jistoty, přesto „k odstranění entropie významně přispívá“.

[15] Stěžovatel rovněž usiloval o vylíčení okolností jeho věci způsobem svědčícím o potřebě výjimečného postupu. Kasační soud se však ztotožnil s posouzením ze strany městského soudu, že v nyní souzené věci žádné mimořádné okolnosti nenastaly. Počátek běhu jednorocní objektivní lhůty se zde odvíjí od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání, a není proto obtížné jej s jistotou určit. Skutečnost, že stěžovatel „trpělivě čekal na dokončení odvolacího řízení“ a nestěžoval si na „liknavý postup úředníků“, je projevem jeho procesní neopatrnosti a jako takovou je třeba ji klást k tíži stěžovatele, nikoliv žalovaného. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve věci stěžovatele již v rozsudku č. j. 2 Afs 279/2017-31 (viz zejm. body 15 a 16), proti případné nezákonné nečinnosti poskytují správní soudy ochranu v řízení o nečinnostní žalobě až tehdy, selžou-li dostupné prostředky nápravy „uvnitř“ systému veřejné správy. Stěžovatel se proto měl domáhat rozhodnutí o odvolání postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu, a až v případě neúspěchu se v zákonné lhůtě obrátit na správní soud s nečinnostní žalobou. Teprve poté, co by městský soud zjistil, že stěžovatel využil prostředky, které správní řád stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu, by bylo namíště zkoumat další procesní podmínky pro věcné projednání žaloby, zejména její včasnost (analogicky srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). V nyní řešené věci však stěžovatel podal nejprve nepřipustnou nečinnostní žalobu, neboť nevyčerpal prostředky nápravy podle správního řádu, a následně další nečinnostní žalobu, která však již byla zjevně opožděná. Prostředky nápravy sice stěžovatel ve druhém případě bezvysledně vyčerpal a splnil tak tuto podmínku řízení, avšak stalo se tak s časovým odstupem několika let. Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu jako opožděnou odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. března 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu