



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Obalovna Lipník s.r.o.**, IČ 05637589, se sídlem Pražská tř. 495/58, České Budějovice, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčková 42, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 14. 10. 2021, č. j. 60 A 65/2021 - 12,

t a k t o :

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

O d ů v o d ň ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci dne 5. 10. 2021 se žalobkyně domáhala ochrany před nečinností žalovaného. Žalobkyně uvedla, že dne 9. 11. 2020 bylo zahájeno řízení o její žádosti o povolení provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší, avšak žalovaný ve lhůtě uvedené v § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dosud o ní nerozhodl. Nepodala žádost o uplatnění opatření před nečinností k nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu, jelikož je jí známo, že sám žalovaný již k Ministerstvu životního prostředí podal dne 23. 6. 2021 a dne 22. 9. 2021 dvě žádosti, jimiž se dožadoval prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu. Ministerstvo životního prostředí je tedy s nečinností žalovaného obeznámeno, a bylo tudíž podle § 80 odst. 2 správního řádu povinno zahájit řízení o ochraně před nečinností z moci úřední.

[2] Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 14. 10. 2021, č. j. 60 A 65/2021 - 12. V jeho odůvodnění odmítl názor žalobkyně, že v projednávané věci vyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti. Samotná skutečnost, že řízení není ukončeno v zákonné lhůtě, totiž ještě

neznamená, že účastníci tento stav považují za nesouladný se zákonem a že jim vadí. Účastníci totiž mohou například být srozuměni s tím, že z důvodu opatřování některých podkladů nezbytných pro rozhodnutí není správní orgán objektivně schopen zatím rozhodnutí vydat. Proto je v ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyžadováno, aby žalobce doložil, že on sám se podle § 80 odst. 3 správního řádu na nadřízený správní orgán obrátil a o ochranu před nečinností jej požádal, avšak ten jeho žádosti nevyhověl, popřípadě zůstal taktéž nečinným.

[3] Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. tudíž podle krajského soudu nemůže být splněna tím, že žalovaný požádal nadřízený správní orgán o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí, tedy k přijetí opatření podle § 80 odst. 4 správního řádu. Nadřízený správní orgán při postupu podle § 80 správního řádu nevede žádné samostatné řízení o ochraně proti nečinnosti. Je sice zmocněn zasáhnout proti nečinnosti jemu podřízených správních orgánů i z moci úřední (bez jakéhokoli podnětu), což však neznamená, že by v případě, kdy se o nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí dozví od podřízeného orgánu, bylo u něho zahájeno řízení o ochraně proti nečinnosti, a že by se tak stala žádost podaná podle § 80 odst. 3 správního řádu zbytečně duplicitní. V tomto směru tak u nadřízeného správního orgánu žádné řízení neběželo, takže žalobkyně doposud bezvýsledně nevyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanovil k její ochraně proti nečinnosti žalovaného.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) blaketní kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatelka nadále trvá na svém právním názoru, podle něž k vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti došlo již tím, že žalovaný se dvakrát obrátil na nadřízený správní orgán se žádostí o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí. Tím podle stěžovatelky žalovaný inicioval řízení o ochraně před nečinností a povinností nadřízeného správního orgánu bylo tuto ochranu poskytnout, neboť ve věcech ochrany před nečinností má konat z úřední povinnosti.

[6] Z průběhu řízení je dále podle stěžovatelky zřejmé, že nadřízený správní orgán se o nečinnosti prokazatelně dozvěděl. Jakákoli další její žádost by tedy byla nadbytečná a duplicitní, neboť byly naplněny veškeré předpoklady k postupu podle § 80 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka tím ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. vyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti žalovaného.

[7] Stěžovatelka rovněž poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dovozuje, že proto, aby bylo možné trvat na vyčerpání prostředku ochrany, musí existovat alespoň hypotetická šance, že tento prostředek může vést k odstranění nečinnosti správního orgánu. V posuzované věci přitom nadřízený správní orgán o nečinnosti věděl mimo jiné z opakovaných podnětů, jimiž žalovaný žádal o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí. Stěžovatelka tedy měla teoretickou možnost sama za sebe žádat o zahájení řízení podle § 80 odst. 3 správního řádu, avšak věděla, že tento postup je zjevně neúčelný, neboť nadřízený správní orgán, ačkoliv o nečinnosti žalovaného prokazatelně věděl, byl s opatřením proti ní rovněž nečinný.

[8] S ohledem na tyto skutečnosti navrhl stěžovatelka zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve věci bylo již dne 14. 1. 2022 vydáno rozhodnutí, čímž odpadl předmět řízení o kasační stížnosti. Věcně se pak ztotožnil s rozhodnutím krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzením žalovaného, že vydáním rozhodnutí ve věci odpadl předmět řízení o kasační stížnosti. Jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 135, „*předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem).*“ Na tento judikát rozšířený senát navázal v dalším svém usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, v němž uvedl, že „*v řízení na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu.*“

[11] Jelikož tedy v době vydání napadeného usnesení krajského soudu ještě nebylo v dané věci rozhodnuto, mohl jej Nejvyšší správní soud meritorně přezkoumat v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., nicméně s ohledem na to, že namítla nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, ji ve skutečnosti podala z důvodu uvedeného v písmenu e) téhož ustanovení.

[12] Podstatou projednávané věci je otázka, zda stěžovatelka před podáním žaloby řádně vyčerpala prostředky nápravy nečinnosti žalovaného, respektive zda takové prostředky vůbec musela použít.

[13] Mezi účastníky řízení není sporné, že dne 9. 11. 2020 bylo u žalovaného zahájeno řízení o žádosti stěžovatelky o povolení provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší. Rovněž není pochyb, že žalovaný do dne podání žaloby ve věci nerozhodl, ačkoli ve dnech 23. 6. 2021 a 22. 9. 2021 požádal nadřízený správní orgán o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí.

[14] Podle § 79 odst. 1 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.*

[15] Obecným prostředkem ochrany před nečinností je postup podle § 80 odst. 3 správního řádu, podle něž *opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.* Podle odstavce prvního téhož ustanovení pak platí, že *nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.*

[16] V judikatuře Nejvyššího správního soudu je již dlouhodobě ustálen názor, že podmínkou pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu je právě předchozí (neúspěšné) podání žádosti o ochranu před nečinností podle § 80 odst. 3 správního řádu, které zpravidla představuje účinný prostředek ochrany. Trvání na jeho vyčerpání před podáním žaloby tedy je zásadně pravidlem, přičemž opačný postup je akceptovatelný jen v případě, že tento

prostředek by zjevně nebyl schopný ochranu zajistit. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 25. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, uvedl, že „*ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. je proto třeba vyložit tak, že jeho první věta nevyžaduje vyčerpání takových prostředků ochrany, které jsou systémově prima facie neúčinné.*“ Rozšířený senát v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva v tomto usnesení potvrdil, že není možné podmiňovat přístup k soudní ochraně vyčerpáním prostředků, které jsou sice formálně způsobilé situaci vyřešit, prakticky jsou však systémově bezvýsledné a obecně neúčinné.

[17] Podle stěžovatelky není nutné trvat na vyčerpání prostředku ochrany před nečinností za situace, kdy jej již využil sám dotyčný správní orgán. S tímto názorem se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Žádost o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí totiž nelze ztotožňovat s opatřením proti nečinnosti. Naopak včasné podání žádosti o prodloužení lhůty ze strany příslušného správního orgánu svědčí spíše o jeho snaze dostát svým zákonným povinnostem v situaci, kdy podle jeho mínění skutkové okolnosti věci neumožňují rozhodnout v zákonné lhůtě. Překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, zejména za situace, kdy správní orgán požádal o její prodloužení, tedy nelze samo o sobě ztotožňovat s nečinností.

[18] Se stěžovatelkou není možné souhlasit ani v tom, že nadřízený správní orgán měl na základě žádosti o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí z úřední povinnosti podniknout opatření k ochraně před nečinností. Z obsahu žádosti totiž nelze usuzovat na zjevnou nečinnost na straně žalovaného správního orgánu. Naopak v první žádosti ze dne 23. 6. 2021 žalovaný podrobně vysvětlil, jaké prodlení způsobila v řízení sama stěžovatelka tím, že opakovaně nedoložila všechny požadované dokumenty. Jako důvod pro prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí pak uvedl, že se jedná o složitou problematiku a že čeká na vyjádření České inspekce životního prostředí, která v dané době prováděla u stěžovatelky kontrolu a vyjádření měla v plánu zaslat až po jejím skončení. Tuto argumentaci žalovaného přitom nelze považovat za *a priori* nedůvodnou. Pokud tedy nadřízený správní orgán na základě informací, které měl od žalovaného k dispozici, nedospěl k závěru o nečinnosti, a neučinil tedy žádné opatření k ochraně před ní, nelze takový postup považovat za nezákonný. Ani v jedné ze žádostí o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí se pak, byť jen vzdáleně, neobjevovaly námitky, které proti postupu žalovaného vznesla stěžovatelka v nečinnostní žalobě, a to zejména poukaz na údajnou nevýznamnost požadovaných podkladů pro rozhodnutí ve věci samé a na skutečnost, že žalovaný se obává ve věci rozhodnout, neboť provoz stavby je předmětem sporů, v nichž se angažují významné politické síly. Stěžovatelka přitom měla možnost tyto skutečnosti uvést ve vlastní žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podané podle § 80 odst. 3 správního řádu. Jelikož to však neučinila, způsobila, že nadřízený správní orgán měl k dispozici pouze informace od žalovaného, z nichž výraznější nestandardnosti či podezření na nečinnost nevyplývaly.

[19] Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka nevyčerpala prostředky ochrany před nečinností, které jí právní řád dával k dispozici, a její žaloba tedy byla nepřijatelná. Tento závěr přitom není pouhým formalismem, neboť tím, že stěžovatelka neuplatnila postup podle § 80 odst. 3 správního řádu, způsobila, že nadřízený správní orgán neměl k dispozici všechny relevantní informace pro posouzení, zda byl ve věci žalovaný nečinný, jak vyplývá ze shora uvedených skutečností.

[20] Lze tedy uzavřít, že krajský soud otázku přípustnosti žaloby posoudil správně a jeho usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. března 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu