



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci žalobkyně **PhDr. M. J.**, bytem x, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, 150 00 Praha 5, proti žalovanému **Obecnímu úřadu Jesenice**, sídlem Budějovická 303, 252 42 Jesenice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

t a k t o :

- I. Řízení se v části, kterou se žalobkyně domáhá toho, aby soud uložil žalovanému povinnost postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu, zastavuje.**
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou dodanou dne 4. 10. 2015 do datové schránky soudu domáhá ochrany před nezákonným zásahem podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a to vydání rozsudku o tom, že zásah žalovaného spočívající v nevyřízení odvolání žalobkyně proti usnesení Obecního úřadu Jesenice ze dne 30. 6. 2014, č. j. OúJ/07927/2014/T/TH, [v souladu s ustanoveními § 87 případně § 88 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], je nezákonný. Dále se domáhá toho, aby soud uložil žalovanému povinnost postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu.

V žalobě žalobkyně uvedla, že dne 2. 4. 2012 podala k místně a věcně příslušnému stavebnímu úřadu (Městskému úřadu v Říčanech) žádost o vydání územního souhlasu k oplocení části pozemku parc. č. x, na hranici s pozemkem parc. č. x v k. ú. L. (dále jen „stavba“). Vzhledem k námitce podjatosti byl nadřízeným správním orgánem k projednání a rozhodnutí ve věci pověřen žalovaný. Poté, co bylo rozhodnutí žalovaného několikrát pro nezákonnost zrušeno, prohlásila se vedoucí stavebního úřadu vůči žalobkyni za podjatou. Tajemník žalovaného pak dne 30. 6. 2014 vydal usnesení č. j. OúJ/07927/2014/T/TH, jímž z úkonů ve věci vyloučil vedoucí stavebního úřadu včetně jí podřízených osob, tj. celý stavební úřad. Toto usnesení bylo žalobkyni doručeno dne 4. 7. 2014 a následně dne 14. 7. 2014 podala proti němu žalobkyně odvolání. Protože do konce roku 2014 nebylo o odvolání rozhodnuto, podala žalobkyně u Krajského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či alternativně na ochranu proti nečinnosti. Tuto žalobu soud usnesením ze dne 25. 9. 2015, č. j. 46 A 76/2014 – 40, odmítl. Z tohoto usnesení zároveň žalobkyně zjistila, že ani po 14 měsících od podání odvolání žalovaný toto odvolání nepostoupil odvolacímu správnímu orgánu, a to i přes opakované urgencye ze strany odvolacího orgánu. Proto žalobkyně požaduje, aby soud určil, že zásah žalovaného byl nezákonný a zároveň mu uložil, aby ve lhůtě 3 dnů od právní moci rozsudku od zásahu upustil a postupoval ve věci žalobkyně v souladu s ustanovením § 87 nebo § 88 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že ani tajemník ani vedoucí stavebního úřadu již u něj nepracují. V současné době provádí rekonstrukci archivu stavebního úřadu, proto pro něj bylo obtížné vyhledat soudem vyžádaný spis.

Žalobkyně v replice uvedla, že na podané žalobě trvá. Má za to, že pokud žalovaný nyní výslovně připouští, že z důvodu neřádného výkonu agendy bývalými pracovníky obecního úřadu je nutno rekonstruovat archiv správního orgánu, čemuž přičítá i příčiny touto žalobou napadených porušení správního řádu, pak je zřejmé, že nezákonný zásah vůči žalobkyni není pouze projevem ojedinělého pochybení, ale že jde o důsledek nezákonnosti systémové, existující do doby, než žalovaný situaci řešil personálně.

Dne 8. 2. 2016 byla soudu doručena žádost odvolacího orgánu žalovaného o zaslání části správního spisu tak, aby mohl rozhodnout o odvolání žalobkyně. Rozhodnutí o odvolání pak bylo vydáno 2. 3. 2016.

Následně bylo soudu dne 7. 3. 2016 doručeno podání ze dne 3. 3. 2016, jímž žalobkyně vzala žalobu zpět v části, kterou se domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu. Ve zbytku na žalobě žalobkyně stále trvá a to i při znalosti jiného právního názoru Nejvyšší správní soud vysloveného v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47. Nejvyšší správní soud sice odůvodnil, že za situace, kdy orgán prvního stupně nepostupuje po podání odvolání podle příslušných ustanovení správního řádu, je správně zvoleným prostředkem soudní ochrany účastníka řízení žaloba proti nadřízenému orgánu, podle názoru žalobkyně však nelze dovozovat, že sám takový postup orgánu prvního stupně není nezákonným zásahem. Zmíněný judikatorní výklad se opírá o procesní doktrínu hierarchické subsidiarity jednotlivých žalobních typů, aniž by hodnotil materiální obsah nezákonného procesního postupu správního orgánu prvního stupně. Podle názoru žalobkyně je zcela nepochybné, že záměrné držení správního spisu bylo zaměřeno přímo proti ní, a že se jednalo o postup, který byl v explicitním rozporu s výslovným zněním zákona. Navíc má žalobkyně za to, že pokud by soud v daném případě pouze konstatoval pasivní legitimaci nadřízeného orgánu, došlo by k deformaci regresní odpovědnosti územních samosprávních celků vůči České republice, která adresátům výkonu veřejné moci vždy odpovídá za škodu způsobenou při jejím výkonu. Proto žalobkyně

požaduje, aby soud rozsudkem určil, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu nadřízenému orgánu, byl nezákonný.

Krajský soud s ohledem na částečné zpětvzetí žaloby podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavil v části, v níž se žalobkyně domáhá toho, aby soud uložil žalovanému povinnost postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu.

Ve zbývajících částech krajský soud žalobou přezkoumal, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Učinil tak, aniž by nařizoval ústní jednání, neboť s takovým postupem soudu žalobkyně vyslovila souhlas výslovný a žalovaný konkludentní, kdy ve lhůtě soudem stanovené nevyslovil, že na nařízení jednání trvá (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Správní spis žalovaného doručený soudu nebyl kompletní. Pro soud relevantní informace nicméně obsahoval a soud z něho zjistil, že žalovaný dne 5. 5. 2014 postoupil odvolacímu orgánu správní spis kvůli tvrzené námitce podjatosti úřední osoby vznesené žalobkyní v neoznačeném odvolání. Odvolací orgán v reakci na to zaslal žalovanému přípis, ve kterém uvádí, že v odvolání žalobkyně není ani zmínka o podjatosti úřední osoby. Dále v přípisu odvolací orgán uvádí, že obdržel dopis od vedoucí stavebního úřadu žalovaného, ve kterém tato uvedla, že se cítí být podjata ve věci rozhodování o stavbě žalobkyně. K tomu odvolací orgán uvedl, že příslušný rozhodovat o takovéto podjatosti je služebně nadřízený úřední osoby, jež se cítí být podjata. V návaznosti na tento přípis vydal tajemník žalovaného dne 30. 6. 2014 usnesení č. j. OúJ/07927/2014/T/TH, jímž z úkonů ve věci vyloučil vedoucí stavebního úřadu včetně jí podřízených osob, tj. celý stavební úřad. Doklad o doručení tohoto usnesení žalobkyni součástí spisu není. Je v něm však založeno odvolání žalobkyně proti tomuto usnesení. Toto odvolání je datováno dnem 10. 7. 2014, den jeho doručení žalovanému však ze správního spisu zřejmý není.

Jak vyplývá z dalšího přípisu, jenž je součástí spisu, podala žalobkyně odvolacímu orgánu jako nadřízenému dne 2. 6. 2014 podnět k provedení opatření proti nečinnosti ve věci souhlasu s provedením stavby. Odvolací orgán takové opatření však neučinil, protože v době rozhodování o podnětu žalobkyně ještě neuplynula lhůta pro podání vyjádření k odvolání.

Součástí spisu je rovněž přípis odvolacího orgánu ze dne 27. 8. 2015 adresovaný žalovanému označený jako „Urgence č. 2 žádosti o zaslání spisu týkající se odvolání proti podjatosti úřední osoby“. Podle tohoto přípisu odvolací orgán žádal žalovaného o zaslání spisu týkajícího se odvolání proti usnesení již dne 13. 2. 2015 a dne 15. 4. 2015.

Soud se nejprve zabýval otázkou, prostřednictvím jakého žalobního typu a který správní orgán má být žalován v případě, kdy správní orgán prvního stupně nepostupuje po podání odvolání v souladu s ustanoveními § 87 a § 88 správního řádu, tedy neprovede autoremeduru a ani v zákonem stanovených lhůtách správní spis spolu s odvoláním nepředá odvolacímu orgánu. Tato otázka byla v nedávné době již řešena Nejvyšším správním soudem, a to v jeho rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud primárně uvedl, že „[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), předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z uvedené úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do něž by mu mohlo být zasaženo, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání.“ Konstatoval tedy, že nepředání správního spisu s odvoláním nadřízenému správnímu orgánu v zákonné lhůtě nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Následně Nejvyšší správní soud uvedl: „[27] Lze tedy shrnout, že v odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je 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 účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se tento 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, již směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu.“

Z tohoto právního názoru následně vyšel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47, kterým zrušil usnesení zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 46 A 76/2014 – 40. Tímto usnesením byla na pozadí shodných skutkových okolností odmítnuta žaloba, kterou se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem Krajského úřadu Středočeského kraje spočívajícím v tom, že tento nerozhodl o jejím odvolání proti usnesení Obecního úřadu Jesenice ze dne 30. 6. 2014, č. j. OúJ/07927/2014/T/TH. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku mimo jiné konstatoval, že žalobkyně postupovala správně, pokud žalobu v dané situaci podala proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, byť nevěděla o tom, že fakticky dochází k průtahům u správního orgánu I. stupně. Současně Nejvyšší správní soud uvedl, že v dané věci byl zvolen správný žalobní typ, tj. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, a to proto, že v dané věci se žalobkyně bránila průtahům při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o podjatosti úřední osoby, které není rozhodnutím ve smyslu § 79 s. ř. s., resp. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jde pouze o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení (v podrobnostech krajský soud odkazuje na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu).

Tento právní názor považuje krajský soud pro své další rozhodování za závazný, neboť byl vysloven v úzce související věci ve zrušovacím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nyní projednávaná žaloba byla totiž podána v návaznosti na shora uvedené usnesení zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2015, č. j. 46 A 76/2014 – 40, a tam vyslovený právní názor, který byl posléze Nejvyšším správním soudem označen za nesprávný.

Žalobkyně sice s tímto názorem Nejvyššího správního soudu nesouhlasí, nicméně krajský soud s ohledem na závazné názory ohledně aplikovatelného žalobního typu a ohledně pasivně legitimovaného orgánu uvedené shora, s nimiž se ztotožňuje, jejímu názoru přisvědčit nemůže a nemůže tedy ani vyslovit, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu nadřízenému orgánu, byl nezákonný, a to proto, že se žalovaný žádného nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. nedopustil.

Soud si je současně vědom toho, že v případech, kdy má soud za to, že pasivně legitimován je jiný orgán státní správy než ten označený žalobcem, je třeba o tom žalobce poučit (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III ÚS 127/96). Jak však vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53 „[s]oud (...) je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou.“ Soud v dané věci sice žalobkyni o nesprávném procesním označení žalovaného nepoučil, ta nicméně ve svém podání ze dne 3. 3. 2016 sama uvedla, že si je relevantní judikatury vědoma a přesto trvá na svém označení pasivně legitimovaného orgánu. Poučení

o tom, že žalovaným má být jiný subjekt, proto soud v dané věci považoval za nadbytečné. Nadto, pokud by došlo k takové změně žaloby, kdy by jako žalovaný byl označen Krajský úřad Středočeského kraje, šlo by už v pořadí o druhou žalobu mezi týmiž účastníky řízení týkající se z hlediska žalobního nároku a žalobního důvodu téže věci. První taková žaloba totiž byla projednávána a rozhodnuta pod sp. zn. 46 A 76/2014. Jak již bylo uvedeno, soud tuto žalobu nejdříve odmítl. Žalobkyně si však úspěšně podala kasační stížnost. Po vrácení věci zdejšímu soudu však bylo odvolacím správním orgánem vydáno žalobkyni požadované rozhodnutí o odvolání a žalobkyně vzala tuto svoji žalobu zpět. Krajský soud proto řízení o této žalobě zastavil usnesením ze dne 7. 3. 2016, č. j. 46 A 76/2014-70.

Z uvedených důvodů tedy krajský soud nyní projednávanou žalobu ve zbytku zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 31. května 2016

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Pavlína Švejdvová