



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. R. W.**, zastoupen Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem se sídlem Vladislavova 17, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad v Žacléři**, se sídlem Rýchorské náměstí 181, Žacléř, zastoupen JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 6. 2015, č. j. 30 A 52/2014 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 6. 2015, č. j. 30 A 52/2014 – 48, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 26. 6. 2015, č. j. 30 A 52/2014 – 48, rozhodl Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), že postup žalovaného spočívající v nepředání příslušného spisu a odvolání žalobce proti usnesení žalovaného ze dne 20. 2. 2013, č. j. 490/2013/VÚP/KR, Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje (dále i „krajský úřad“) jako orgánu odvolacímu byl nezákonný a že se ve zbytku žaloba žalobce zamítá.

[2] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že díky liknavosti žalovaného neměl odvolací orgán ve své dispozici podklady, a proto se nemohl žalobce bránit nečinností žalobou podle § 79 odst. 2 s. ř. s. proti postupu odvolacího orgánu, tedy nemohl se

domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dle krajského soudu nedošlo ani k uspokojení žalobce ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s., což vyplývá z repliky žalobce ze dne 21. 8. 2014, a to i přesto, že v době rozhodování soudu bylo již odvolání i se spisem žalovaným předáno krajskému úřadu. Pokud by takto vysoce neprofesionální přístup žalovaného mohl být „napraven“ bez ohledu na délku doby, po kterou se žalobce snažil dostupnými zákonnými prostředky domoci svého práva, pouze tím, že chybný správní orgán vykoná požadovaný úkon, pak by § 82 s. ř. s. postrádal smysl, a to zejména v důsledku novely s. ř. s., která byla s účinností k 1. 1. 2012 provedena zákonem č. 303/2011 Sb. Tato novela umožnila požadovat určení, že zásah byl nezákonný, i přesto, že v mezidobí skončil. Krajský soud na druhou stranu nemohl zakázat žalovanému pokračovat v nezákonném zásahu v jeho další úřední činnosti a nařídít obnovení stavu před nezákonným zásahem, jak se dožadoval žalobce. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud uvedl, že obnovit stav před nezákonným zásahem, který shledal v nekonání žalovaného, je reálně nemožné, neboť to není prakticky proveditelné. Stejně tak není namístě uložit žalovanému zákaz pokračovat ve vytýkaném nezákonném zásahu, neboť ten byl ukončen předáním věci odvolacímu orgánu.

II. Kasační stížnost žalovaného

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s právním závěrem krajského soudu o tom, že nepředání spisu může být nezákonným zásahem, a dále nesouhlasí s tím, jak bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

[4] Dle stěžovatele nejde v nynější věci o zásah do veřejného subjektivního práva, neboť zde žádné samostatně stojící právo účastníka na to, aby si správní orgány předaly spis, neexistuje. Postup podle § 88 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), je jen procesním postupem upravujícím jednotlivé kroky správních orgánů. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87 správního řádu (autoremedura), předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřípustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání.

[5] Stěžovatel nezpochybňuje právo na podání odvolání dle § 81 odst. 1 správního řádu (viz i díkce „účastník může proti rozhodnutí podat odvolání“ – modalita „může“ nepochybně značí existenci práva), ani nezpochybňuje právo účastníka řízení na to, aby bylo o odvolání rozhodnuto, a to navíc v zákonné pořádkové lhůtě dle § 71 správního řádu. Veškeré kroky mezi tím jsou jen dílčí procesní úkony správních orgánů, které samy o sobě, izolovaně vzato, nemají dopad do právního postavení účastníka řízení.

pokračování

[6] Nepředání spisu samo o sobě žádný zásah do veřejného subjektivního práva neznamená. Do veřejných subjektivních práv účastníka řízení (zde žalobce) je nepochybně zasaženo teprve tehdy, není-li vydáno rozhodnutí o odvolání, nikoliv již v momentu, kdy ve stanovené lhůtě nepředá správní orgán se spisem odvolání (lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání se začne počítat po marném uplynutí lhůty k předání spisu). Předání odvolání lze považovat jen za jakýsi procesní či technický postup správního orgánu, který sám o sobě nezasahuje do práv účastníků řízení.

[7] Stěžovatel upozornil na subsidiární charakter zásahové žaloby, přičemž poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, ve kterém je jednoznačně uvedeno, že zásahová žaloba je až posledním možným způsobem ochrany, tedy že nastupuje tam, kde nelze využít žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.) či žalobu na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.).

[8] Stěžovatel také upozornil, že pokud soud uzavře, že nepředání spisu ve stanovené lhůtě může být nezákonným zásahem, pak tím umožňuje s úspěchem žalovat i situace, kdy došlo ke zpoždění o den či několik málo dnů, tj. tak, že v konečném důsledku nedojde k žádnému překročení lhůty k vydání rozhodnutí ve věci samé. To povede k možnosti podávat žaloby, jejichž účelem a smyslem nebude ochrana žádného veřejného subjektivního práva. To platí tím spíše, že spolu se spisem má být dle § 88 správního řádu předáno i stanovisko správního orgánu prvního stupně. Nesprávným postupem tak bude nejen pozdní předání spisu, ale také předání včasné, byť bez uvedeného stanoviska.

[9] Stěžovatel uvedl analogii s možností napadnout procesní rozhodnutí, resp. rozhodnutí předběžné povahy – § 70 písm. b), c) s. ř. s. (Ne)předání spisu je právě takovým úkonem, který sám o sobě neznamená ničeho, a teprve přistoupí-li současně další okolnost, může představovat zásah do práva. Opačný výklad by nutil účastníka řízení suplovat orgány veřejné správy a jejich činnost. Postoupení spisu v situaci, kdy není postoupen kvůli zpoždění na straně správního orgánu, má primárně řešit instanční posloupnost v rámci hierarchie veřejné správy a pravomoci dozoru a kontroly, nikoliv adresát veřejnosprávního působení. To ostatně plyne i ze základních zásad činnosti správních orgánů, viz zejm. § 6 správního řádu.

[10] Stěžovatel namítá, že výklad krajského soudu naopak z hlediska účastníka řízení celou situaci prodlužuje, komplikuje a snižuje tak efektivitu jejího řešení. Krajský soud totiž účastníka řízení nutí, aby nejprve proti nepředložení spisu brojl zásahovou žalobou, a teprve poté se může v případě další nečinnosti dostat k žalobě nečinnostní (a až následně případně k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Výklad stěžovatele situaci zrychluje o jeden krok (nenutí účastníka řízení podat zásahovou žalobu), čímž šetří náklady a méně zatěžuje subjekty i orgány veřejné správy i soudy (zásahové žaloby jsou navíc přednostně projednatelné dle § 56 odst. 3 s. ř. s.).

[11] Co se týče nečinnostní žaloby, již se žalobce bránil proti nepředání spisu, stěžovatel upozorňuje, že taková žaloba nemohla být úspěšná, neboť dikce § 79 s. ř. s. umožňuje požadovat právě jen vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, tedy ne předání spisu.

[12] Vedle výše uvedeného namítá stěžovatel i nesprávné přiznání nákladů řízení o žalobě. Krajský soud rozhodl, že postup stěžovatele byl nezákonný, a ve zbytku žalobu zamítl. Žalobce tak neměl plný úspěch ve věci a v takovém případě měla být s ohledem na § 60 s. ř. s. náhrada nákladů poměrně rozdělena.

[13] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Z obsahu spisů vyplynulo, že dne 18. 2. 2013 podal žalobce žádost o přiznání práv jako účastníku řízení v územním řízení o umístění stavby „Žacléř – Rýchory, odkanalizování území II. a III. etapa“, neboť měl za to, že v řízení budou dotčena jeho vlastnická práva k sousednímu pozemku. Stěžovatel rozhodl usnesením ze dne 20. 2. 2013, č. j. 490/2013/VÚP/KR, že žalobce není účastníkem řízení. Proti tomuto usnesení se žalobce bránil odvoláním, které bylo doručeno stěžovateli dne 4. 3. 2013. Přípisem ze dne 2. 8. 2013 žalobce mimo jiné upozornil stěžovatele, že nebyl do uvedené doby obeznámen s dalším postupem ohledně jeho odvolání. Žádostí ze dne 27. 8. 2013 se žalobce domáhal, aby stěžovatel předal odvolání spolu se spisem odvolacímu správnímu orgánu. Vzhledem k tomu, že odvolání se spisem nebylo předáno ve stanovené lhůtě odvolacímu správnímu orgánu, podal žalobce dne 6. 2. 2014 podnět proti nečinnosti a následně i žalobu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Ta byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2014, č. j. 30 A 82/2013 - 29, který dospěl k závěru, že nečinnost spočívající v nepostoupení odvolání a souvisejícího správního spisu není nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s., jelikož nejde o nečinnost vztahující se k vydání rozhodnutí. Žalobce proto následně podal žalobu ve smyslu § 82 s. ř. s. a namítal, že nepředání odvolání je nezákonným zásahem. Spis byl stěžovatelem odvolacímu orgánu předán dne 27. 6. 2014.

[16] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

[17] Podle § 87 správního řádu „[s]právní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“

pokračování

[18] Podle § 88 odst. 1 správního řádu „[n]eshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.“

[19] Mezi stranami není sporný výše uvedený skutkový stav. Spornou právní otázkou je, zda nepředání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu po uplynutí 30 dnů od podání odvolání účastníkem řízení je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl k vzájemnému vztahu a smyslu a účelu tří základních žalob ve správním soudnictví následující (viz body 17 až 21 jeho usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb.):

„[17] Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematikou s. ř. s., že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice "rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).

[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplnku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

[20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí

konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...)

[21] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). (...)“

[21] Stěžovatel namítá, že žalobce nebyl postupem stěžovatele zkrácen na žádném svém veřejném subjektivním právu. Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud za porušené veřejné subjektivní právo žalobce jako účastníka řízení považuje „právo“ na předání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení odvolání. Nejvyšší správní soud však s hodnocením krajského soudu nesouhlasí. 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. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta 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.

[22] Jakkoliv je pochopitelné, že žalobce chce, aby odvolací správní orgán o jeho odvolání rozhodl, a brání se proto proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným - prvostupňovým správním orgánem (o čemž se žalobce dozvěděl na základě své žádosti o informace ohledně polohy spisu), nelze k tomu využít obrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu.

pokračování

[23] 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 prvostupňovým správním orgánem, 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 žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

[24] Nejvyšší správní soud tak, i s ohledem na výše uvedené, nepřisvědčil názoru krajského soudu, který má za to, že nečinnostní žalobou se žalobce nemohl v daném případě bránit proti odvolacímu správnímu orgánu, neboť tento orgán neměl spis ve své dispozici. Není totiž povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis zrovna nachází. Účastník řízení má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho odvolání bylo vydáno ve lhůtách uvedených shora.

[25] Tento závěr je v souladu i s názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 As 1/2004 – 70, na který krajský soud poukazuje. Nečinnostní žalobou se vskutku nelze bránit proti nepředání spisu proti prvostupňovému správnímu orgánu, jelikož se nejedná o nečinnost prvostupňového správního orgánu ve vztahu k vydání rozhodnutí či osvědčení (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 6 As 129/2014 – 35). 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.

[26] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom, že zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.). Předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.

[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 orgánem, 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. 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). Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu 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). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.

[28] K námitce stěžovatele ohledně nesprávného přiznání náhrady nákladů řízení o žalobě pouze žalobci v situaci, kdy byl dle jeho názoru pouze částečně úspěšný, Nejvyšší správní soud konstatuje následující. Dle § 60 s. ř. s. platí, že „[n]estano-ví-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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů“. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení je tak základním kritériem úspěch ve věci samé. Podstata sporu je ochrana před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, resp. určení, zda zásah byl nezákonný. Pokud krajský soud deklaroval, že zásah stěžovatele byl nezákonný ve smyslu § 82 s. ř. s., ale ve zbytku - v otázce uložení opatření, která s tím souvisí - tuto žalobu zamítl, rozhodl o nákladech řízení v souladu s výrokem ve věci samé, když přiznal náhradu nákladů pouze žalobci. Žalobce totiž měl s ohledem na výše uvedené z pohledu krajského soudu právem plný úspěch ve věci, neboť uspěl v podstatě sporu. Zásah, proti němuž žalobce brojil, byl soudem shledán nezákonným, přičemž deklaratorní výrok krajský soud vydal, jelikož v průběhu řízení shledal, že žalovaný v jednání, jež krajský soud považoval za nezákonný zásah, ustal a odvolání žalobce postoupil se spisem odvolacímu orgánu.

[29] Pro úplnost Nejvyšší soud dodává, že jakkoli sám o sobě byl výrok krajského soudu o nákladech řízení správný v tom smyslu, že odpovídal výsledku rozhodnutí o věci samé, k jakému krajský soud dospěl, byl nezbytné tento výrok zrušit. Jde totiž o výrok závislý na výroku, jímž bylo rozhodnuto o věci samé, a jelikož výrok rozhodnutí ve věci samé zákonu neodpovídal, musel být spolu s ním odstraněn v řízení o kasační stížnosti výrok na něm závislý.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[31] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. listopadu 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu