



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. K.**, zastoupena JUDr. Jiřím Exnerem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Obecní úřad Chyňava**, se sídlem Chyňava 39, Chyňava, zastoupený JUDr. Jaroslavem Kolářem, advokátem se sídlem 28. října 661, Dobříš, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2015, č. j. 48 A 28/2015 – 28,

t a k t o :

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

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dne 29. 9. 2014 zaznamenala při pravidelné podzimní návštěvě svého pozemku p. č. 561/13 v k. ú. Malé Přílepy, obci Chyňava, místní šetření ve věci kácení vzrostlých stromů mimo les na sousedním pozemku. Dne 30. 9. 2014 zástupce žalobkyně uplatnil u žalovaného, jako věcně a místně příslušného orgánu ochrany přírody, práva žalobkyně jako účastníka řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 a § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] Dne 15. 12. 2014 žalobkyně při kontrolní návštěvě svých nemovitostí zjistila, že na sousedících pozemcích proběhlo částečné kácení historických dubů s průměrem pařezu přes 60 cm. Následující den na vyžádání od sousedky obdržela kopii rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2014, č. j. 339/2014, s doložkou o nabytí právní moci dne 30. 10. 2014.

[3] Protože žalobkyni nebylo rozhodnutí oznámeno, podala proti němu dne 19. 12. 2014 podle § 84 správního řádu odvolání prostřednictvím žalovaného. Své podání současně uplatnila i jako podnět k přezkumu podle § 94 odst. 1 správního řádu.

[4] Stejně jako v případě uplatnění práv účastníka, ani na toto podání žalovaný nereagoval. Proto se žalobkyně dne 29. 12. 2014 z důvodu hrozícího prodlení pro případ, že by kácení mělo podle vydaného rozhodnutí pokračovat, obrátila obsahově shodným podáním též přímo na nadřízený Krajský úřad Středočeského kraje s podnětem k zahájení přezkumného řízení.

[5] Dne 24. 3. 2015 bylo žalobkyni (nikoli jejímu zástupci) doručeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 10. 3. 2015, č. j. 173405/2014/KUSK-Pt, kterým nadřízený orgán ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a četné vady v řízení zrušil. V rozhodnutí krajský úřad mj. uvedl: „*Krajský úřad obdržel dne 31. 12. 2014 odvolání od Mgr. J. K. ze dne 18. 12. 2014 proti rozhodnutí [žalovaného] č. j.: 339/2014 ze dne 5. 10. 2014 ve věci povolení kácení dřevin na pozemcích parc. č. 561/29, 562/1 a 562/2 v k. ú. Malé Přílepy ve vlastnictví [žalovaného]. Vzhledem k tomu, že Mgr. J. K. není účastníkem řízení, nahlíží Krajský úřad na její odvolání jako na odvolání nepřípustné.*“ Krajský úřad v rozhodnutí pokračoval: „*Současně Krajský úřad obdržel dne 31. 12. 2014 podnět od Mgr. J. K. k zahájení přezkumného řízení pravomocného rozhodnutí [žalovaného]...*“. Právě k tomuto podnětu následně rozhodnutí obecního úřadu zrušil. Dále krajský úřad v rozhodnutí uvedl: „*Výše citované odvolání a podnět k zahájení přezkumného řízení předložila Mgr. J. K. prostřednictvím advokáta JUDr. Jiřího Exnera. Vzhledem k tomu, že součástí podnětu není plná moc určená k zastupování Mgr. J. K. a k přebírání korespondence advokátem JUDr. Jiřím Exnerem v dané věci, byť je v příloze uváděna, nelze advokáta JUDr. Jiřího Exnera považovat za oprávněného zástupce Mgr. J. K.*“

II. Žaloba a rozhodnutí krajského soudu

[6] Následně žalobkyně podala ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[7] Zásahovou žalobou se domáhala toho, aby soud rozhodl, že postup žalovaného, který nezařadil podání žalobkyně ze dne 30. 9. 2014 (uplatnění práv účastníka řízení) a ze dne 19. 12. 2014 (odvolání) do správního spisu žalovaného ve věci kácení dřevin na pozemcích p. č. 561/29, 562/1 a 562/2 v k. ú. Malé Přílepy, obec Chyňava, vedeného pod č. j. 339/2014 a odvolání nevyřídil postupem podle § 86 – § 88 správního řádu, je nezákonným zásahem, zakázal žalovanému v tomto zásahu pokračovat a přikázal mu tato podání včetně plné moci zástupce žalobkyně zařadit do správního spisu a dále ve vztahu k nim postupovat jako orgán prvního stupně podle správního řádu.

[8] Zástupce žalobkyně totiž v rozhodnutí krajského úřadu spatřoval nesrovnalosti ohledně obsahu spisu krajského úřadu. S ohledem na to zástupce u krajského úřadu do spisu nahlédl. Zjistil, že spis ani jedno z jeho podání neobsahuje a že krajský úřad rozhodoval výhradně na základě „záložního“ podnětu žalobkyně.

[9] Podle žalobkyně tedy bylo jejím úkonem řádně zahájeno odvolací řízení, které dosud nebylo ukončeno. Žalovaný jako orgán prvního stupně neplní své zákonné povinnosti, tj. ani věc neřešil autoremedurou (§ 87 nebo § 97 odst. 3 správního řádu), ani nepředložil spis spolu s odvoláním nadřízenému orgánu podle § 88 správního řádu. Protože v této fázi odvolacího řízení není orgán prvního stupně oprávněn jakkoli rozhodovat, nemůže žalobkyně uplatnit právo na ochranu před jeho nečinností podle § 80 správního řádu, ani se nemůže domáhat soudní ochrany žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. Stávající omisivní postup žalovaného proto žalobkyně kvalifikovala jako nezákonný zásah, kterým je krácena na svém veřejném subjektivním právu na zákonný postup při výkonu vrchnostenské úřední činnosti.

[10] Krajský soud žalobu napadeným usnesením jako nepřípustnou odmítl. Návrh totiž neprošel testem subsidiarity zásahového řízení. Z rozhodnutí krajského úřadu plyne, že odvolání žalobkyně se mu dostalo do rukou dne 31. 12. 2014. Žalobkyně pak sama konstatuje, že v den 24. 3. 2015 (den, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí krajského úřadu) nahlížela do spisu u krajského úřadu, takže jí muselo být zřejmé, že správní spis žalovaného byl krajskému úřadu již předložen a lhůta pro vydání rozhodnutí o jejím odvolání tedy již počala plynout. Mohla tak buď podat (po vyčerpání podnětu k opatření proti nečinnosti krajského úřadu ve smyslu § 80 správního řádu) žalobu na ochranu proti nečinnosti, jestliže nastalou procesní situaci hodnotila tak, že o jejím odvolání (např. právě v důsledku neúplnosti spisu předloženého žalovaným) nebylo dosud rozhodnuto, nebo přímo žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu, pokud by s ohledem na jeho obsah dospěla k závěru, že její odvolání bylo tímto rozhodnutím fakticky zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, třebaže samotný výrok o zamítnutí odvolání nehovoří (zde by pak soud mohl zkoumat, zda žalobkyně byla či nebyla účastníkem řízení, zda řízení bylo stiženo vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského úřadu aj.). Dle soudu zde však nebyl již žádný prostor k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu – ten zanikl v okamžiku, kdy žalovaný krajskému úřadu (jemuž bylo již odvolání žalobkyně doručeno) předložil správní spis a tím se potenciálně otevřela žalobkyni obrana formou žaloby na ochranu proti nečinnosti.

III. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozhodnutí krajského soudu kasační stížností. Jako důvod stížnosti uvádí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[12] Odvolací řízení bylo řádně zahájeno, dosud ale nebylo skončeno. Skončeno být ani nemůže, neboť žalovaný jako orgán prvního stupně nesplnil svou povinnost postupovat v odvolacím řízení dle zákona – ani nerozhodl sám, ani nepředložil spis spolu s odvoláním nadřízenému orgánu k vyřízení. Ve skutečnosti veškerá podání stěžovatelky

ignoroval. Opravné prostředky přitom nemohou být vyřizovány jiným způsobem, než stanoví zákon. Nadřízený správní orgán nemůže vzít podání adresované výslovně mu a označené jako podnět k řízení z moci úřední a rozhodnout o něm jako o opravném prostředku. Pokud nadřízený správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí podává, že obdržel dne 31. 12. 2014 odvolání, jde o tvrzení, které nemá oporu ve správním spisu a jako takové ho neměl soud akceptovat a vyvozovat z něj právní závěry. Krajský úřad žádné odvolání neobdržel, což zástupce stěžovatelky ověřil nahlédnutím do spisu krajského úřadu. Krajský úřad obdržel pouze podnět k přezkumu a ten také vyřídil.

[13] Stěžovatelka se jiným žalobním typem bránit nemohla. Proti rozhodnutí žalovat nešlo, neboť rozhodnutí o odvolání nebylo vydáno. Nelze souhlasit s konstrukcí krajského soudu, že stěžovatelka mohla a měla rozhodnutí krajského úřadu vykládat dle obsahu jako rozhodnutí o odvolání. Výrok „*krajský úřad ve zkráceném přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu ruší rozhodnutí Obecního úřadu Chýňava č. j. 339/2014 ze dne 5. 10. 2014*“ je srozumitelný a jednoznačný. Nelze ho vykládat extenzivně. Povinnost vykládat podání dle obsahu má orgán veřejné moci, nikoliv účastník řízení. Rozhodnutí nešlo napadnout žalobou i z toho důvodu, že z něj nebylo jasné, zda krajský úřad řízení zastavil, nebo věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

[14] Nešlo žalovat ani proti nečinnosti krajského úřadu. Kogentnost § 90 odst. 6 správního řádu neumožňuje stanovit počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí o opravném prostředku za situace, kdy byl správní spis odvolacímu orgánu předán (za účelem provedení přezkumného řízení) bez tohoto opravného prostředku. Lhůty pro vyřízení opravného prostředku počínají nadřízenému orgánu běžet okamžikem předání spisu dle § 88 správního řádu. Nebyl-li mu spis s odvoláním předán, jak nahlédnutím zástupce stěžovatelky zjistil, pak nemůže jako účastník řízení uplatnit právo na ochranu před nečinností ani podle správního řádu, ani žalobou dle soudního řádu správního. Pokud nadřízený orgán v přezkumném řízení již rozhodl, mj. o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, protože ve spisu nenašel žádné její podání ani plnou moc zástupce, učinil tak zcela po právu. I z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že ani sám krajský soud neměl jisto, kterou žalobou se stěžovatelka měla bránit.

[15] Stěžovatelka svá práva nebrání pouze abstraktně, z formálních důvodů. V souvislosti s celým frustrujícím příběhem jí vznikla škoda – marně vynaložené náklady právního zastoupení a zřejmě i nemajetková újma. Přitom má za nepochybné, že by neměla naději se domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci“), v návaznosti na pravomocné rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo sice zrušeno rozhodnutí, v jehož souvislosti jí škoda a újma vznikly, ale bylo jí v něm výslovně upřeno postavení účastníka řízení a následně soud odmítl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který tento stav vyvolal. Náklady by tedy nebyly z pohledu civilního soudu, který není oprávněn zkoumat zákonnost postupu správního orgánu, vynaložené účelně a vzniklá újma důvodná.

[16] Na závěr stížnosti stěžovatelka apeluje na kultivační funkci Nejvyššího správního soudu vzhledem k veřejné správě a navrhuje, aby soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření plně odkazuje na napadené usnesení krajského soudu, se kterým souhlasí. Za správné považuje i stanovisko krajského úřadu, který ve svém zrušujícím rozhodnutí ze dne 10. 3. 2015 uvedl, že „*v řízení ve věci povolení kácení dřevin zákon č. 114/1992 Sb. neumožňuje uplatnit práva sousedních vlastníků*“. Rovněž ve svém vyjádření žádá o přiznání náhrady nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Hlavní otázka předestřená kasační stížností je, zda stěžovatelka měla k obraně svých práv k dispozici jiné prostředky, než žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu. Kdyby totiž jiné prostředky k dispozici měla, vzhledem k subsidiární povaze žaloby proti nezákonnému zásahu by jí podaná žaloba byla nepřipustná (srov. § 85 s. ř. s.).

[21] Krajský soud a žalovaný tvrdí, že ano. K dispozici měla buďto žalobu proti nečinnosti, nebo žalobu proti rozhodnutí. Stěžovatelka naopak má za to, že ne. Proti nečinnosti se bránit nemohla, neboť odvolacímu orgánu ještě nezačala běžet lhůta k rozhodnutí. Žalovat rozhodnutí také nemohla, žádné totiž ve věci jejího odvolání nebylo vydáno.

[22] Kasační soud dává za pravdu žalovanému. Stěžovatelka měla jinou možnost obrany svých práv než zásahovou.

[23] Pro stanovení správného způsobu ochrany práv, je klíčová otázka, ochrany jakých práv se účastník domáhá. V posuzovaném případě se stěžovatelka domáhá soudní ochrany spočívající v rozhodnutí o odvolání. Konkrétně žalovanému vytýká, že její podání nezaložil do spisu, který následně takto kompletní nepředložil k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu.

[24] Vytýkané (ne)konání žalovaného není zásahem, nýbrž nečinností. Nejvyšší správní soud se otázkou soudní ochrany za situace, kdy správní orgán prvního stupně nepostoupí odvolání spolu se spisem odvolacímu orgánu, zabýval v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20. Od závěrů tohoto rozhodnutí soud neshledává důvod se odchýlit. V tomto rozhodnutí uvedl, že z § 88 odst. 1 správního řádu 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. Jedná se však 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.

[25] Pokud účastník řízení podá odvolání, očekává 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). V odvolacím řízení je to tedy odvolací správní orgán, kdo je procesně odpovědný za průběh odvolacího řízení bez průtahů. Není 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. Právní řád tak umožňuje se domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

[26] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že nečinnostní žalobou se nemohla v daném případě bránit proti odvolacímu správnímu orgánu, neboť tento orgán neměl spis ve své dispozici. Pokud stěžovatelka měla za to, že po podání jejího odvolání žalovaný s předložením odvolání a spisu odvolacímu správnímu orgánu nezákonně otálel, měla k ochraně svých práv k dispozici prostředky na ochranu před nečinností. Stejně mohla postupovat, i pokud spatřovala zásah do práv v tom, že odvolací správní orgán již disponoval jejím odvoláním, avšak stále o něm ještě nerozhodl.

[27] Krajský soud tedy své rozhodnutí správně založil na tom, že se stěžovatelka mohla domáhat ochrany svých práv jinými právními prostředky, než je zásahová žaloba. Její zásahovou žalobu tedy pro nesplnění podmínky neexistence jiných právních prostředků ochrany správně posoudil jako nepřipustnou.

[28] Na okraj lze uvést, že i pokud by stěžovatelka vyhodnotila rozhodnutí krajského úřadu ze dne 10. 3. 2015 materiálně jako *rozhodnutí* o zamítnutí jejího odvolání, a v tomto rozhodnutí spatřovala zásah do svých práv, měla možnost se proti tomuto úkonu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Opět tak měla k dispozici jinou než zásahovou žalobu. Ať již by rozhodnutí ze dne 10. 3. 2015 bylo posouzeno jako rozhodnutí, pro správnost rozhodnutí krajského soudu je klíčové, že správnou cestou k ochraně práv stěžovatelky nebyla žaloba proti nezákonnému zásahu.

[29] Výše uvedené závěry platí i ohledně stěžovatelkou namítaného druhého zásahu, spočívajícího v nezařazení jejího podání o uplatnění účastenských práv do spisu žalovaného. Takovýto postup žalovaného by znamenal procení pochybení s přímou vazbou na konečné rozhodnutí. Prostředkem nápravy by v takové situaci bylo odvolání proti rozhodnutí žalovaného, se kterým se stěžovatelka prostřednictvím třetí osoby seznámila. Odvolání přitom může podat i opomenutý účastník, tedy osoba, která byla účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, avšak rozhodnutí jí nebylo

správním orgánem oznámeno (srov. § 84 odst. 1 správního řádu a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, body 54 - 56). Následně, pokud by účastenství stěžovatelky popřel i odvolací orgán, prostředkem ochrany jejích práv by byla žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Lze tedy shrnout, že ochrana proti nezařazení podání uplatňujícího práva účastníka řízení je poskytována skrze obranu proti konečnému rozhodnutí v řízení, ve kterém je osoba přesvědčena, že měla být účastníkem.

[30] Stěžovatelka přitom odvolání podala. Ochrana jejích práv před procesním pochybením správního orgánu prvního stupně ale vázla na tom, že odvolací správní orgán o odvolání nerozhodoval. V takové situaci však stěžovatelka měla, jak výše uvedeno, možnost podat žalobu na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu. Zásahová žaloba tak byla i ohledně druhého tvrzeného zásahu nepřípustná. Existovaly totiž jiné právní prostředky nápravy.

[31] Jakkoliv frustraci stěžovatelky z ledabylého přístupu správních orgánů nelze v tomto řízení o ochraně před nezákonným zásahem zmírnit, lze ji lidsky chápat. Bylo jednoznačnou chybou žalovaného, že o účastenských právech stěžovatelky nerozhodl. Řízení vedoucí k rozhodnutí žalovaného o pokácení stromů tak bylo stíženo procesními vadami zasahujícími stěžovatelku. Následně však bylo rozhodnutí žalovaného z moci úřední zrušeno. Takovýto postup správních orgánů dle soudu zakládá nárok na náhradu škody, včetně vynaložených nákladů za právní zastoupení, způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (srov. § 13 a § 31 odst. 1 citovaného zákona).

V. Závěr a náklady řízení

[32] Lze tedy uzavřít, že krajský soud správně stěžovatelčinu žalobu pro nepřípustnost odmítl, a to na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost pro nedůvodnost.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Soud tak rozhodl i přes jeho výslovnou žádost o přiznání náhrady nákladů (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, „[...] v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit“).

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

V Brně dne 3. února 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu