



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **P. D.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Ostravy**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava-Moravská Ostrava, proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 1. 2016, č. j. 22 A 55/2015 - 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) shora označené usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta její zásahová žaloba. Nezákonný zásah stěžovatelka spatřovala v tom, že žalovaný jako správní orgán prvního stupně nepostoupil odvolacímu orgánu její odvolání proti jeho rozhodnutí ze dne 1. 10. 2014, č. j. SMO/369971/14/DSC/Šče-BS [tímto rozhodnutím byly zamítnuty stěžovatelčiny námitky proti záznamu bodů v registru řidičů, a to dle § 123f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném v rozhodné

době]. V žalobním petitu navrhla, aby soud žalovanému přikázal postoupit odvolání nadřízenému správnímu orgánu.

[2] V průběhu řízení o žalobě se žalovaný bránil tím, že stěžovatelka nepodala odvolání, ale že šlo o vyjádření k podkladům, na jejichž základě žalovaný vydal své rozhodnutí ze dne 1. 10. 2014.

[3] Krajský soud ve svém usnesení uvedl, že v dané věci bylo namístě domáhat se soudní ochrany prostřednictvím žaloby na nečinnost, nikoli prostřednictvím žaloby zásahové. Předmětem ochrany, jíž se stěžovatelka domáhá, je totiž tvrzená nečinnost žalovaného, v jejímž důsledku nebylo vydáno rozhodnutí odvolacího orgánu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že je nepřipustné domáhat se soudní ochrany skrze zásahovou žalobu na základě argumentace, kterou uplatnila stěžovatelka v žalobě. Žalobu proto odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatelka namítla, že situace, kdy je podáno odvolání, které správní orgán prvního stupně nepředá nadřízenému správnímu orgánu, představuje nezákonný zásah. V takovém případě nelze totiž podat žalobu proti rozhodnutí, jelikož zatím nebylo o odvolání rozhodnuto. Nelze podat ani nečinnostní žalobu, u níž by žalovaným byl správní orgán, který má rozhodnout o odvolání. Tímto orgánem by byl v nynější věci Krajský úřad Moravskoslezského kraje, kterému ovšem nebylo odvolání předáno, a nepočala mu tedy plynout lhůta k vydání rozhodnutí. Proti žalovanému, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, se nelze nečinnostní žalobou domáhat vydání rozhodnutí, neboť je již vydal. V případě nečinnostní žaloby by tak stěžovatelka nemohla mít úspěch.

[5] Stěžovatelka tvrdí, že se proti postupu žalovaného mohla bránit jen zásahovou žalobou a uvedla, že dle jejího názoru ke shodnému závěru dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 15 A 46/2014 – 47.

[6] Stěžovatelka se domnívá, že nepostoupení spisu nadřízenému správnímu orgánu představuje nezákonný zásah, jímž může být i neučinění jiného úkonu než vydání rozhodnutí. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal,

pokračování

zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Spornou právní otázkou je, zda nepředání odvolání (resp. správního spisu společně s odvoláním) prvostupňovým správním orgánem odvolacímu orgánu po uplynutí 30 dnů od podání odvolání lze přípustně napadnout zásahovou žalobou. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že mezi stranami je sporné to, zda odvoláním bylo podání, které stěžovatelka považuje za odvolání. Tuto spornou otázku ovšem soudům v nynější věci nepřísluší řešit v rámci posuzování přípustnosti zásahové žaloby, proto se k ní krajský soud nevyjádřil a nebude tak činit ani Nejvyšší správní soud. Pro nynější hodnocení soudů týkající se přípustnosti zásahové žaloby je podstatné pouze to, že stěžovatelka *tvrdila*, že podala odvolání.

[10] Otázku, zda se lze zásahovou žalobou bránit proti nepředání tvrzeného odvolání (společně se správním spisem) prvostupňovým správním orgánem odvolacímu orgánu, již judikatura Nejvyššího správního soudu vyřešila, a to se závěrem, že se v takovém případě zásahovou žalobou bránit nelze. Stalo se tak v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Od tohoto hodnocení uvedeného v bodech [21] až [27] zmíněného rozsudku, z něhož vychází i nynější rozsudek, nebylo nejmenšího důvodu se jakkoli odchylovat.

[11] Z § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), 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, větě 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.

[12] Stěžovatelka chce, aby odvolacímu správnímu orgánu byly vytvořeny podmínky pro to, aby rozhodl o jejím podání, které stěžovatelka považuje za odvolání, a brání se proto proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným – prvostupňovým správním orgánem. K tomu ovšem nelze využít obrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu.

[13] 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 stěžovateli domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

[14] V odvolacím řízení je odvolací správní orgán 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 je nicméně klíčové, aby se účastník řízení 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, kterou 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). V rámci nečinnostní žaloby (za splnění procesních podmínek, včetně jejího podání po bezvýsledném vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro správní řízení stanoví k ochraně před nečinností – § 79 odst. 1 s. ř. s.) by byl prostor k posuzování mezi stranami sporné otázky, zda vůbec bylo odvolání podáno (srov. bod [9] shora).

[15] Nečinnost prvostupňového správního orgánu je 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.

[16] Lze tak shrnout, že stěžovatelka měla možnost domáhat se ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby směřující proti odvolacímu orgánu, jelikož rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách proti záznamu bodu v registru řidičů je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., jehož vydání se lze nečinnostní žalobou domáhat (k věcnému přezkumu takového rozhodnutí na základě žaloby dle § 65 s. ř. s. došlo např. ve věci, již se týkal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 3 As 66/2012 - 32).

[17] Jak shledal Nejvyšší správní soud v bodě [38] rozsudku ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, „dospěl-li krajský soud k závěru, že se v daném případě nelze domáhat soudní ochrany žalobou před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s., ale že je na místě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., měl zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. [...] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je

pokračování

soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnostní (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“

[18] Dle § 85, věty před středníkem, s. ř. s. je zásahová žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky než zásahovou žalobou. V nynější věci, v níž se stěžovatelka nedomáhala pouze určení, že zásah byl nezákonný, byla tímto jiným prostředkem nečinnostní žaloba. Krajský soud tedy postupoval zcela správně, když žalobu odmítl s odůvodněním, že stěžovatelka se měla bránit nečinnostní žalobou.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu