



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **F. M.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Hlinsko**, se sídlem Adámkova tř. 554, Hlinsko, ve věci žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 21. 3. 2016, č. j. 52 A 16/2016 – 11,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Usnesením ze dne 21. 3. 2016, č. j. 52 A 16/2016 – 11, krajský soud odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal v řízení vedeném podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) toho, aby soud určil, že zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu zn. S-ODP/SPR-115/2015 se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě dle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), byl nezákonný, a dále aby soud určil, že se zakazuje žalovanému pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu zn. S-ODP/SPR-115/2015, se svým stanoviskem, odvolacímu orgánu. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 11. 2015, sp. zn. S-ODP/SPR-115/2015-15, uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku ve smyslu § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla udělena pokuta v částce 5000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

[2] V odůvodnění usnesení krajský soud nejprve uvedl, že stěžejní otázkou v dané věci je, zda v případě, kdy je podáno odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a ten nepředá odvolání odvolacímu správnímu orgánu postupem podle § 88 správního řádu, je možné hodnotit takový postup jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[3] K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20. V této souvislosti dále uvedl, že z § 88 odst. 1 správního řádu sice vyplývá, že správní orgán I. stupně má předat spis (se svým stanoviskem) odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání (pokud neshledá důvody pro autoremeduru). Z toho však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do něž by mohlo být zasaženo, neboť se jedná o úpravu pouhého procesního postupu. Podá-li účastník řízení odvolání, je cílem řízení o odvolání vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době. Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury správním orgánem I. stupně, účastník řízení se nejpozději po uplynutí lhůty stanovené po provedení autoremedury či po předání spisu a stanoviska k odvolání po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti a následně nečinnostní žalobou podle § 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. Nezákonnou nečinností je pak třeba rozumět postup správního orgánu I. stupně v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení.

[4] Krajský soud tudíž dospěl k závěru, že stěžovatel v daném případě nesprávně užil institutu žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, ač měl podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z tohoto důvodu podanou žalobu jako nepřipustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Stěžovatel proti tomuto usnesení podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] V kasační stížnosti stěžovatel předně uvedl, že je pro nyní řešený případ zcela zásadní zodpovězení otázky, zda se jedná o nezákonný zásah, pokud správní orgán I. stupně nepostoupí podané odvolání odvolacímu orgánu (resp. podané odvolání ignoruje).

[7] Stěžovatel, na rozdíl od dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, totiž zastává názor, že adekvátním prostředkem ochrany proti takovému postupu správního orgánu I. stupně je zásahová žaloba, kdy pasivně legitimovaný je právě správní orgán I. stupně. K tomu stěžovatel odkázal na závěry, k nimž dospěl Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 15 A 49/2014 – 47, a to, že „[m]á-li požadovaný postup správního orgánu I. stupně spočívat toliko v předání odvolání spolu se správním spisem, je třeba tuto situaci vyhodnotit tak, že podřízený správní orgán má povinnost vykonat faktický úkon, který však neučinil.“

pokračování

Vzhledem k podrobné úpravě předání spisu a jeho charakteru nelze institut předání spisu podle § 88 správního řádu považovat za pouhý procesní úkon technicky zajišťující průběh řízení, vůči němuž by nebyla poskytnuta soudní ochrana. Za tohoto skutkového stavu s přihlédnutím k výše detailně rozebraným judikaturním závěrům Nejvyššího správního soudu je jediným potencionálně účinným prostředkem soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu výlučně zásahová žaloba dle ustanovení § 82 s. ř. s.“. Shodný názor přitom vyslovilo i Ministerstvo dopravy v usnesení ze dne 3. 6. 2014, č. j. 302/2014-160-SPR/4.

[8] Podle stěžovatele je tedy předání spisu nadřízenému správnímu orgánu faktický úkon, a proto je vhodné volit jako prostředek ochrany zásahovou žalobu. Je přitom zřejmé, že stěžovatele takový zásah krátí na právu odvolat se, když zásahem správního orgánu I. stupně je ignorace podaného odvolání, tj. umělé navození stavu, jako by odvolání podáno nebylo.

[9] Stěžovatel závěrem namítl nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Krajský soud se totiž nijak nezabýval tím, zda je žaloba důvodná ve vztahu k samotné deklaraci nezákonnosti zásahu, přičemž je zřejmé, že nebylo-li s odvoláním stěžovatele nijak naloženo, byl stěžovatel krácen na svých právech, protože rozhodnutí správního orgánu I. stupně se tak stalo vykonatelným.

[10] Stěžovatel dále uvedl, že pokud krajský soud dospěl k závěru, že bylo namíste žalovat nečinnost správního orgánu, měl toto stěžovateli sdělit a poskytnout mu možnost upravit typ žaloby, návrh výroku rozsudku i žalovaný subjekt.

[11] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Podle § 82 s. ř. s. každý, 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.

[14] Podle § 87 správního řádu správní 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.

[15] Podle § 88 odst. 1 správního řádu, neshledá-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.

[16] Nejvyšší správní soud se spornou právní otázkou, tj. zda je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. nepředání spisu správním orgánem I. stupně odvolacímu správnímu orgánu po uplynutí 30 dnů od podání odvolání účastníkem řízení, zabýval již v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20 (dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47).

[17] Ve shora uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud shodně konstatoval, 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 žádná 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.

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.“

[18] Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvodu se od výše citovaných závěrů jakkoliv odklonit ani v nyní řešené věci, přičemž konstatuje, že v odvolacím řízení je to právě odvolací správní orgán, kdo je procesně odpovědný za řádný průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že v odvolacím řízení dochází k průtahům, 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 správního orgánu I. stupně.

[19] 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, jež 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 správního orgánu I. stupně v rámci

pokračování

odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, která probíhá před tímto 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 správního orgánu I. stupně je tak v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to odvolací správní orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, a jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu I. stupně (§ 80 správního řádu). Je totiž věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem.

[20] Nejvyšší správní soud dále uvádí, 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 daném případě stěžovateli žádné veřejné subjektivní právo nesvědčilo, tudíž nebylo možné mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.

[21] V tomto kontextu je nepřipadná i námitka stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto, že se krajský soud nijak nezabýval tím, zda je žaloba důvodná ve vztahu k samotné deklaraci nezákonnosti zásahu. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel měl možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. proti odvolacímu správnímu orgánu, přičemž užití institutu žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu bylo vyloučeno (nezákonný zásah tudíž ani nemohl být deklarován). Krajský soud proto žalobu stěžovatele v souladu se zákonem odmítl. Odůvodnění napadeného usnesení o odmítnutí žaloby je přitom srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[22] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že došlo-li postupem správních orgánů ve věci k průtahům způsobivším škodu na straně stěžovatele, není vyloučeno domáhat se náhrady takto vzniklé škody v rámci režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

[23] Co se týče námítky stěžovatele, že bylo-li namístež žalovat nečinnost správního orgánu, měl krajský soud poskytnout možnost upravit typ žaloby, návrh výroku rozsudku i žalovaný subjekt, pak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že česká právní úprava ani soudní judikatura nedává soudu prostor pro překvalifikování žalobního petitu v případě, že se žalobce „nestrefí“ do správného žalobního typu. Jak totiž Nejvyšší správní soud již dříve judikoval v rozsudku ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 – 42, „[a]čkoli však byla žaloba perfektní, žalobce zvolil nesprávnou formu, a jakákoliv výzva k opravě vad, nebo poučování o hmotněprávních aspektech jeho žaloby by byla nad rámec toho, co soud může v řízení učinit. (...) Nynější situaci stěžovatelky (která uplatnila nesprávný žalobní typ, přičemž by mohla být úspěšná s jiným žalobním typem) by bylo možné předejít podáním žaloby obsahující obě právní řešení. To znamená, že stěžovatelka se mohla v rámci jednoho podání domáhat jednak ochrany před nečinností a dále také ochrany před nezákonným zásahem.“

[24] Na platnosti shora uvedených závěrů přitom nic nemění ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS. Ten sice zdůraznil, že v řízení před správními soudy nejde o „řízený“ střet dvou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „*procesní paternalismus*“ sloužící k ochraně žalobce. Tento judikát nicméně řeší problém s určením žalované strany v rámci struktury veřejné správy, nikoliv problém správního určení žalobního typu podle soudního řádu správního. Závěry rozšířeného senátu tudíž nelze vykládat tak široce, jak to činí stěžovatel. Jinak by padla celá dosavadní koncepce správního soudnictví, tj. koncentrace žalobních bodů, zásadní vázanost správního soudu žalobními námitkami atd. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27).

[25] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a Městskému úřadu Hlinsko, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu