



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **M. J.**, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalovanému: **Městský úřad Jesenice**, se sídlem Budějovická 303, Jesenice, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2016, čj. 45 A 44/2015-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 30. 6. 2014 po předchozím spletitém procesním vývoji rozhodl tajemník žalovaného o vyloučení vedoucí stavebního úřadu a všech jí podřízených osob z řízení o vydání územního souhlasu k oplocení pozemku, a to pro pochybnosti o jejich nepodjatosti. Řízení bylo zahájeno návrhem žalobkyně ze dne 2. 4. 2012. Proti tomuto usnesení se žalobkyně odvolala. Žalovaný mohl buď rozhodnout o odvolání autoremedurou (§ 87 správního řádu), anebo předat odvolání dle § 88 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu k rozhodnutí o odvolání. Žalovaný však neučinil ani jedno.

[2] Žalobkyně se proto žalobou domáhala deklarace nezákonného zásahu spočívajícího v nečinnosti žalovaného a požadovala, aby soud uložil žalovanému povinnost postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu. Jelikož dne 2. 3. 2016 bylo vydáno rozhodnutí o odvolání, vzala následně žalobkyně zpět část žaloby (uložení povinnosti žalovanému postoupit spis odvolacímu správnímu orgánu). Krajský soud v tomto rozsahu řízení o žalobě zastavil a ve zbytku žalobu zamítl z důvodu nedostatku pasivní legitimace žalovaného. Tu má odvolací orgán, tj. Krajský úřad Středočeského kraje. Soud podotkl, že žalobkyně si byla dle svého vyjádření vědoma relevantní judikatury NSS, přesto výslovně trvala na označení žalovaného jako pasivně legitimovaného.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku krajského soudu. Namítá, že krajský soud nepřímě popřel dikci § 90 odst. 6 správního řádu, což v konečném důsledku vede k exkulpaci správního orgánu prvního stupně z porušení zákonné povinnosti. To komplikuje případnou odpovědnost státu za újmu způsobenou účastníkovi řízení. Nadto požaduje podání návrhu na zrušení § 90 odst. 6 správního řádu Ústavním soudem, neboť dle jejího názoru není možno překonat judikatorní výklad bez zrušení tohoto ustanovení. Opakovaně polemizuje s rozsudkem NSS ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015 – 47.

[4] Žalovaný se k věci samé nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 103 odst. 1 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Zdejší soud na prvním místě zvažoval, zda jsou průtahy spojené s nepředáním spisu prvostupňovým orgánem orgánu odvolacímu nezákonným zásahem podle § 82 odst. 1 s. ř. s. Ustálená praxe má jednotně za to, že zákon nepřipouští bránit se zásahovou žalobou proti nepředání odvolání a správního spisu ve věci meritorního rozhodnutí správním orgánem I. stupně odvolacímu orgánu. Za průběh odvolacího řízení je odpovědný odvolací správní orgán. Jemu jsou přičitatelné průtahy, počítaje v to i nedostatek řádného předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu. Ochrany subjektivního práva na to, aby odvolací řízení ve věci samé bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Od tohoto hodnocení nebylo nejmenšího důvodu se odchýlit ani v nynějším případě (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20, resp. nedávno rozsudek ze dne 11. 8. 2016, čj. 10 As 159/2016 – 24, bod 7, s citací další judikatury).

[8] Nynější situace je ovšem odlišná. Zde totiž odvoláním nebylo napadeno meritorní rozhodnutí, ale naopak rozhodnutí o podjatosti úřední osoby. To není rozhodnutím

pokračování

žalovatelným podle § 65 s. ř. s., neboť se jím pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a je následně přezkoumatelné při rozhodování o věci samé; tím méně je pak možno při průtazích proti vyřízení tohoto rozhodnutí použít nečinnostní žalobu (v detailech viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015 – 47, body 17 – 28, zejm. body 24 - 26). Účastníkovi řízení nesvědčí ani žádné subjektivní veřejné právo na vyřízení odvolání v rámci autoremedury. Krajský soud proto správně uzavřel, že v této typové situaci je podání zásahové žaloby přípustné, za předpokladu, že žalobce předtím uplatnil jiné dostupné prostředky ochrany.

[9] Stěžovatelka tedy zvolila správný žalobní typ, označila však nesprávného žalovaného (viz dále).

[10] Stěžovatelka tvrdí, že žalován měl být prvostupňový orgán. V tom se však mýlí. Za situace, kdy se odvolací orgán dozví o existenci průtahů na straně prvostupňového orgánu ve věci odvolacího řízení, má v rámci své odpovědnosti za bezprůtahový průběh odvolacího řízení zajistit, aby orgán prvního stupně dostal svým zákonným povinnostem vyplývajícím ze správního řádu (detailně k tomu cit. rozsudek čj. 9 As 244/2015-47).

[11] Relevantní judikatura je ostatně stěžovatelce známa již z rozhodnutí krajského soudu (a byla ji známa i předtím), a NSS nevidí žádný důvod pro její popření. Zásahová žaloba směřovaná proti orgánu prvního stupně za výše nastíněných okolností proto nemůže být úspěšná.

[12] Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud svou interpretací zpochybnil § 90 odst. 6 větu druhou správního řádu [*Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 88)*]. NSS má naopak za to, že výklad krajského soudu je s tímto ustanovením v plném souladu. Soud nevidí důvod pro podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 90 odst. 6 věty druhé správního řádu, neboť žádnou protiústavnost na této normě nevidí; správní řád i soudní řád správní nabízí v průtazích s odvoláním proti jiným než meritorním rozhodnutím efektivní cestu ochrany.

[13] K stěžovatelkou namítané exkulpaci prvostupňového správního orgánu NSS uvádí, že není pravda, že by tento orgán nebyl za své jednání odpovědný. Děje se tak ovšem v hierarchii veřejné správy. Nastíněný výklad nevylučuje ani odpovědnost státu za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb. Náhrady škody se lze v zásadě domoci nezávisle na soudní deklaraci nezákonného zásahu, resp. v tomto řízení bude k nezákonnostem na straně veřejné moci přihlédnuto jako k předběžné otázce. Navíc se stěžovatelka mohla domoci i deklarace nezákonného zásahu správními soudy, pokud by ovšem tvrdošíjně netrvala na žalobě proti prvostupňovému orgánu. Stěžovatelka výslovně uvedla, že si je vědoma opačné judikatury, přesto však trvala na pasivní legitimaci žalovaného. Její procesní postup tak sloužil spíše k (neúspěšné) polemice s rozsudkem čj. 9 As 244/2015-47.

[14] Krajský soud tedy správně dospěl k závěru o nedostatku pasivní legitimace žalovaného. Žalovaným měl být odvolací orgán, v tomto případě Krajský úřad Středočeského kraje.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 21. září 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu