

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyň: **a) Obec Zlončice,**
 sídlem Zlončice 40, Kralupy nad Vltavou,

 b) Obec Máslovice,
 sídlem Pražská 18, Vodochody,

 obě zastoupené Mgr. Luděk Šikolou, advokátem,
 sídlem Mezibranská 7, Praha,

proti
žalovaným: **1) Městský úřad Klecany,**
 sídlem U Školky 74, Klecany,

 2) Krajský úřad Středočeského kraje,
 sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhají ochrany před nezákonným zásahem, který spatřují v tom, že
 - žalovaný 1 jako stavební úřad předal žalovanému 2 jako odvolacímu správnímu orgánu správní spis bez řádného a včasného odvolání žalobkyň ze dne 8. 6. 2021 proti usnesení žalovaného 1 ze dne 27. 5. 2021, č. j. 4930/2021 (dále jen „napadené usnesení“) a chybně deklaroval údajnou opožděnost podaného odvolání;
 - žalovaný 2 zamítl řádně a včasné podané odvolání žalobkyň ze dne 8. 6. 2021 proti napadenému usnesení jako opožděné;
 - žalovaný 2 jako odvolací správní orgán neprojednává odvolání žalobkyň proti napadenému usnesení podané dne 8. 6. 2021 u žalovaného 1 jako řádné a včasné odvolání.
2. Žalobkyně žádají, aby soud určil, že jde o nezákonné zásahy, a zakázal žalovanému 2 v naposledy uvedeném zásahu pokračovat.
3. Žalobkyně uvádí, že jsou účastníky řízení o žádosti o umístění stavby „*Retenční kanalizace závodu AERO Vodochody AEROSPACE a.s.*“. Napadeným usnesením byla společnosti AERO Vodochody AEROSPACE a.s. (dále jen „stavebník“) dle § 39 odst. 2 správního řádu prodloužena lhůta k provedení úkonu určená usnesením ze dne 16. 9. 2020 o 120 dnů.

Žalobkyně podaly dne 8. 6. 2021 odvolání do datové schránky žalovaného 1 a z opatrnosti též k žalovanému 2. Žalovaný 2 rozhodnutím ze dne 13. 7. 2021, č. j. 087551/2021/KUSK, doručeným dne 15. 7. 2021, zamítl odvolání žalobkyň pro opožděnost. V odůvodnění uvedl, že odvolání podané k žalovanému 2 se do dispozice žalovaného 1 dostalo až po uplynutí odvolací lhůty. Z odůvodnění plyne, že žalovaný neobdržel od žalovaného 1 informaci o tom, že žalobkyně podaly k žalovanému 1 odvolání dne 8. 6. 2021. Žalobkyně podaly dne 21. 7. 2021 podnět žalovanému 2 k provedení přezkumného řízení. Žalovaný 2 v přípisu ze dne 17. 8. 2021 vyrozuměl žalobkyně o postoupení podnětu Ministerstvu pro místní rozvoj jako nadřízenému orgánu. Konstatoval, že podnět je důvodný. Uvedl, že žalovaný 1 odvolání žalobkyň ze dne 8. 6. 2021 chybně nezařadil do správního spisu, přestože mu bylo doručeno do datové schránky. Dne 9. 9. 2021 podaly žalobkyně druhý podnět, v němž vyjádřily nesouhlas s postoupením podnětu Ministerstvu pro místní rozvoj a navrhly, aby bylo jako včasné projednáno odvolání doručené žalovanému 1 dne 8. 6. 2021, jímž se dosud správní orgány nezabývaly. Žalovaný 2 však nápravu nezjednal. Žalobkyně mají za to, že pokud nebylo věcně projednáno jejich řádné a včasné odvolání proti napadenému usnesení a bylo nesprávně posouzeno jako opožděné, byl nastolen a je nadále udržován nezákonný stav, který přímo zasahuje do jejich procesních práv jako účastníků řízení. Ač se odvolání týkalo procesního rozhodnutí, mělo podstatný dopad do práv, které žalobkyně v řízení hájí, neboť žalovaný 1 měl řízení o žádosti stavebníka zastavit, protože nesplnil stanovené podmínky. Dle žalobkyň by měl být posuzován nezákonný zásah jako jeden celek, neboť jeho výsledkem je neprojednání řádně podaného včasného odvolání. Žalobkyně uvádí, že se domáhají především určení nezákonného zásahu, přičemž účinné nápravy se nemohou ve smyslu § 85 s. ř. s. domáhat jinými právními prostředky, neboť vadný procesní postup nelze samostatně napadnout žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.

4. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky věcného projednání žaloby, a dospěl k závěru, že tomu tak není.
5. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
6. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.
7. 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, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
8. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, *EUROVIA*, v bodě 63, „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené

v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42).“ Rozsudek ve věci EUROVIA byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, avšak zrušovací důvody se citovaného závěru netýkaly a NSS se jej přidržel i v další rozhodovací činnosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8 Afs 144/2018-30, ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Afs 114/2019-33, či ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 Afs 113/2018-31). Soud v projednávané věci neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit.

9. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním. To znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. ani žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Nečinnostní a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 52, a usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Pomocí zásahové žaloby zpravidla nelze docílit „předstižného“ posouzení jednotlivých procesních úkonů správního orgánu ve správním řízení, jejichž zákonnost má mít význam při posuzování konečného rozhodnutí. Mají místo zejména tam, kde správní orgán uplatňuje pravomoc mimo řízení, v rámci postupu, který není ukončen vydáním rozhodnutí, nebo v případě excesů ve správních řízeních spojených se zásahy do hmotných práv, zejména ústavně zaručených základních lidských práv a svobod (např. nezákonné prohlídky, zabavování citlivých dokumentů apod.). K zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. může zpravidla dojít konkrétním nezákonným úkonem správního orgánu (např. nezákonným vstupem do obydlí, vykonáním nezákonné kontroly apod.), nikoliv samotným vedením správního řízení (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256). V rozsudku ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, NSS konstatoval, že „[p]ojetí soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), a se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci – zde dělby moci mezi justici a exekutivu.“ Uzavřel, že „ochrana poskytovaná zásahovou žalobou v průběhu daňové kontroly může úspěšně směřovat jen proti takovým úkonům či postupům správce daně, které mají samy o sobě zcela zásadní dopad do právní sféry daňového subjektu, a současně není spravedlivé a ústavně konformní požadovat po žalobci, aby s obranou proti takovýmto úkonům vyčkal až na žalobu směřující proti rozhodnutí o daňové povinnosti samotné. Jak tuto judikaturu velmi příhodně shrnul Ústavní soud, je třeba odlišit na jedné straně procesní úkony správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“

(náleze ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, ZCZ, body 32 a 33). Jen proti posléze uvedené skupině lze připustit zásahovou žalobu. Naproti tomu proti procesním úkonům správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je soudní ochrana poskytována až prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz shodně náleze III. ÚS 2383/19, bod 35).“ Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do (hmotných) práv účastníka řízení (viz rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95). Zásahová žaloba nemá „štěpit“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51). To koresponduje i s vymezením kompetenčních výluk v § 70 písm. c) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takovým rozhodnutím je též rozhodnutí, jímž správní orgán dle § 39 odst. 1 správního řádu učil lhůtu k provedení konkrétního úkonu (viz usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, č. j. 57 A 22/2013-21, č. 2957/2014 Sb. NSS) nebo rozhodnutí o přerušení řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46). Žaloba proti takovým rozhodnutím je nepřipustná dle § 68 písm. e) s. ř. s. a musí být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by došlo k zásahu do práv účastníka řízení nedůvodně nepřiměřeným prodloužením doby trvání řízení, lze se proti tomuto postupu po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení bránit v řízení na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Kompetenční výluky nelze obcházet podáním zásahové žaloby, neboť tomu brání vzájemná subsidiarita jednotlivých žalobních typů. Přezkum zákonnosti správního řízení a jednotlivých dílčích procesních úkonů v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem odporuje systematické soudního řádu správního. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 As 220/2016-204, „přezkum zákonnosti správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by byl přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudního řádu správního. Zásahová žaloba je žalobou akcesorickou k žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.; proto nemá sloužit k prostému negování probíhajícího správního řízení. To plně platí též pro tzv. čistě deklaratorní zásahovou žalobu, kterou v nynější věci stěžovatelka využila. U této deklaratorní žaloby platí ve shodě s § 85 s. ř. s., že domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (čistě deklaratorní žaloba), nemělo by trvání na vyčerpání správních prostředků ochrany či nápravy žádný smysl. To soudní řád správní zohledňuje v § 85 s. ř. s. ve větě za středníkem. Rozhodně však neplatí, že by čistě deklaratorní žaloba ztrácela svou subsidiární povahu vůči žalobě proti rozhodnutí či žalobě nečinnostní.“ V citovaném rozsudku NSS dále uzavřel, že prosté vedení samotného správního řízení a dílčí nezákonnosti, které se v něm dějí, nelze považovat za zásah. Výklad pojmu „zásah“, který by teoreticky umožnil „rozkouskovat“ správní řízení v nekonečnou řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník v jeho průběhu napadat, by umožnilo účastníku správního řízení probíhající správní řízení zablokovat.

10. V posuzované věci žalobkyně brojí proti tomu, že její odvolání proti usnesení, jímž byla stavebníkovi v územním řízení dle § 39 odst. 2 správního řádu prodloužena lhůta k doložení podkladů, bylo v důsledku nezákonného postupu žalovaných chybně

posouzeno jako opožděné a nebylo věcně projednáno, čímž bylo zasaženo do jejího procesního práva. Jelikož stavebník stanovené podmínky nesplnil, dle názoru žalobkyň mělo být řízení zastaveno, a postup správních orgánů tak má dopad do práv, která v řízení hájí. Žalobkyně se tedy zásahovou žalobou domáhají ochrany v rámci probíhajícího správního řízení, které bude ukončeno vydáním rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Ve světle výše citované judikatury nelze považovat neprojednání odvolání proti usnesení, jímž se upravuje vedení probíhajícího územního řízení, tedy usnesení, které je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s., za zásah, který by bylo možné samostatně napadnout žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Napadené usnesení ani neprojednání odvolání proti němu nezasahuje do hmotných práv žalobkyň. Procesní postup správních orgánů v řízení o umístění stavby a splnění podmínek stavebníkem lze přezkoumat v souvislosti s konečným rozhodnutím. Pokud by žalobkyně měly za to, že dochází k neúměrnému prodlužování územního řízení, mohou se domáhat u žalovaného 2 přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 a 4 správního řádu, a případně se obrátit na soud žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Jde-li o tvrzený zásah, kterého se měl dopustit žalovaný 1 tím, že předal žalovanému 2 jako odvolacímu správnímu orgánu správní spis bez odvolání žalobkyň doručeného dne 8. 6. 2021 a deklaroval údajnou opožděnost odvolání, soud připomíná, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. nemůže být nepředání spisu odvolacímu správnímu orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20). V odvolacím řízení je za jeho řádný průběh (včetně zajištění úplného správního spisu pro své rozhodnutí) odpovědný odvolací správní orgán. Úkon spočívající v předložení odvolání odvolacímu správnímu orgánu je procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh odvolacího řízení, který není zaměřen přímo proti účastníkovi řízení a nezpůsobuje přímé zkrácení na jeho právech, a proto nesplňuje znaky nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2016, č. j. 9 A 229/2015-27). Stanovisko správního orgánu I. stupně k podanému odvolání nemůže zasáhnout do práv účastníka řízení, neboť jím odvolací správní orgán není vázán a sám posuzuje včasnost podaného odvolání (srov. § 89 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu).

11. S ohledem na výše uvedené soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že postupy žalovaných, proti nimž se žalobkyně brání zásahovou žalobou, nemohou být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Není tedy dána podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení (nezákonného) zásahu.
12. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. září 2021

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu