



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyň: **a) obec Zlončice**, se sídlem Zlončice 40, Kralupy nad Vltavou, **b) obec Máslovice**, se sídlem Pražská 18, Vodochody, obě zastoupeny Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Mezibranská 7, Praha 1, proti žalovaným: **1) Městský úřad Klecany**, se sídlem U Školky 74, Klecany, **2) Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, čj. 55 A 52/2021-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaným **s e** náhrada nákladů řízení **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 jsou účastnicemi územního řízení sp. zn. 695/SÚ/2016 vedeného žalovaným 1) (dále „stavební úřad“) ve věci žádosti společnosti AERO Vodochody AEROSPACE a.s. o umístění stavby „Retenční kanalizace závodu AERO Vodochody AEROSPACE a.s.“. Usnesením ze dne 27. 5. 2021, čj. 4930/2021, stavební úřad prodloužil uvedené společnosti lhůtu k doplnění žádosti o některé podklady. Toto usnesení bylo žalobkyním doručeno dne 31. 5. 2021. Dne 8. 6. 2021 podaly žalobkyně odvolání, které zaslaly jak stavebnímu úřadu, tak žalovanému 2) (dále „krajský úřad“) jako odvolacímu správnímu orgánu. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 13. 7. 2021, čj. 087551/2021/KUSK,

odvolání zamítl jako opožděné. Vyšel z toho, že žalobkyně podaly odvolání v odvolací lhůtě pouze k němu, přičemž jejich povinností bylo podat odvolání v dané lhůtě ke stavebnímu úřadu, kterému krajský úřad odvolání postoupil až po uplynutí odvolací lhůty.

[2] Následně podaly žalobkyně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, který spatřovaly v tom, že:

- stavební úřad předal krajskému úřadu jako odvolacímu správnímu orgánu správní spis bez řádného a včasného odvolání žalobkyň ze dne 8. 6. 2021 proti usnesení stavebního úřadu ze dne 27. 5. 2021 a chybně (vůči krajskému úřadu) deklaroval údajnou opožděnost podaného odvolání;
- krajský úřad zamítl řádně a včasné podané odvolání žalobkyň ze dne 8. 6. 2021 proti napadenému usnesení jako opožděné;
- krajský úřad jako odvolací správní orgán neprojednává odvolání žalobkyň proti napadenému usnesení podané dne 8. 6. 2021 u stavebního úřadu jako řádné a včasné odvolání.

Žalobkyně se domáhaly určení, že uvedený postup žalovaných představoval nezákonný zásah, a vedle toho, aby krajský soud krajskému úřadu zakázal pokračovat v posledním z uvedených zásahů.

[3] Krajský soud v Praze (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Uvedl, že napadené postupy žalovaných nemohou být ze své povahy zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. 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. K zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. zpravidla nemůže dojít samotným vedením správního řízení. Zásahová žaloba nemá štěpit jednotlivé úkony správního řízení do desítek či stovek různých zásahů. To koresponduje i s vymezením kompetenční výluky v § 70 písm. c) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení. Kompetenční výluku nelze obcházet podáním zásahové žaloby, protože tomu brání vzájemná subsidiarita žalobních typů. Neprojednání odvolání proti rozhodnutí, jímž se jen upravuje vedení řízení (usnesení o prodloužení lhůty k doložení podkladů podle § 39 odst. 2 správního řádu), nelze považovat za zásah, který by bylo možno samostatně napadnout zásahovou žalobou. Napadené usnesení ani neprojednání odvolání nezasahuje do hmotných práv žalobkyň. Procesní postup správních orgánů bude možné přezkoumat v souvislosti s konečným rozhodnutím. Nezákonným zásahem nemůže být ani nepředání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Úkon spočívající v předložení odvolání odvolacímu správnímu orgánu v souladu s judikaturou technicky zajišťuje průběh odvolacího řízení a není zaměřen přímo proti účastníkům a nezpůsobuje přímé zkrácení na jejich právech.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelky“) napadly toto usnesení kasační stížností, ve které namítají, že krajský soud nezohlednil právní podstatu věci, kterou je nezákonné nakládání

pokračování

s řádným a včasným odvoláním. Krajský soud dal napadeným usnesením žalovaným najevo, že mohou s odvoláními stěžovatelek nakládat zcela libovolně. Považují za nepřípustné, aby bylo s jejich odvoláním nakládáno, jako by nikdy nebylo podáno. Odmítnutí zásahové žaloby je pouze tzv. sofistikovaným odůvodněním zjevné nespravedlnosti. Zdůraznily, že to nebylo poprvé, kdy vůči nim žalovaní postupovali nezákonně, neboť správní soud již jednou zrušil územní rozhodnutí (k tomu odkázaly na rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2020, čj. 5 As 3/2019-63).

[5] Krajský soud v odůvodnění chybně smísil dva různé problémy. Stěžovatelky nezpochybňují, že rozhodnutí stavebního úřadu a případné odvolací rozhodnutí krajského úřadu by nebylo možné žalobou napadnout, neboť jde o procesní úkony. Takto ani žalobu nekoncepovaly. Vedle toho je zde ale specifický zmatečný postup žalovaných, který ve výsledku vedl k tomu, že o skutečném včasném odvolání nebylo vůbec rozhodnuto. Postup žalovaných nelze posuzovat pouze formálně jako součást vedení řízení. Pokud pochybení žalovaných nebude napraveno a odvoláním se nikdo nebude zabývat, nebude se moci vůbec projevit ve výsledném rozhodnutí. Tento nezákonný exces zůstal mimo možnosti obrany stěžovatelek, neboť jejich právní sféru zasahuje jinak než v podobě výsledného rozhodnutí. Při posouzení věci nelze zůstat pouze u hlediska „hmotných“ práv, jak argumentuje krajský soud, ale za veřejná subjektivní práva hodná soudní ochrany je nutno považovat i práva procesní. Část závěrů týkající se nepředání spisu krajskému úřadu považují stěžovatelky za nesprávnou. Podstatou věci nebylo, že by stavební úřad krajskému úřadu nepředal spis či kompletní spis. Stavební úřad totiž sice spis předal, ale chybělo v něm právě odvolání stěžovatelek, a nadto uvedl krajský úřad v omyl chybnou informací o opožděnosti odvolání.

[6] Žalovaní se ke kasační stížnosti ani přes výzvu nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatelky napadly usnesení krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítají, že krajský soud neměl žalobu odmítnout, ale věcně ji projednat a konstatovat nezákonnost postupu žalovaných při rozhodování o podaném odvolání.

[10] Z předložených správních spisů je zřejmé, že stěžovatelky skutečně podaly v průběhu odvolací lhůty odvolání směřující proti výše již uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu, a to jak ke stavebnímu úřadu, tak ke krajskému úřadu. Krajskému úřadu nicméně stavební úřad předložil správní spis k rozhodnutí o odvolání bez odvolání podaného ke stavebnímu úřadu. To nezpochybnil ani krajský soud v napadeném usnesení a nečiní tak ani žalovaní. Ostatně krajský úřad po zjištění, že stěžovatelky podaly odvolání včas, předal Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k provedení přezkumného řízení (ze správního spisu ani z vyjádření účastníků není zřejmé, jak s podnětem ministerstvo naložilo).

[11] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené zabýval tím, zda krajský soud odmítl žalobu v souladu se zákonem. V případě zásahové žaloby je její odmítnutí namístě, pokud 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 § 82 s. ř. s., i kdyby byla žalobní tvrzení pravdivá. Za takové situace krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. 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. Tak tomu bude zpravidla tehdy, jestliže z judikatury plyne, že žalované jednání nemůže být nezákonným zásahem. O takovou situaci se jedná i v případě, kdy žaloba směřuje proti jednotlivým procesním úkonům správního orgánu směřujícím k vydání rozhodnutí, které samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníků řízení (viz rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, který sice byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. ÚS 635/18, nicméně tyto konkrétní závěry zpochybněny nebyly).

[12] Krajský soud v napadeném usnesení vyšel mimo jiné i z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu a na jejím základě zdůvodnil, proč žalobu odmítl (proč vymezené jednání nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.). Na jeho závěry stěžovatelky v kasační stížnosti sice reagují, nicméně činí tak jen v části kasační argumentace a ve značně obecné rovině. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a proto kvalita, preciznost a konkrétnost formulace kasačních námitek v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu a je do značné míry podstatným předpokladem úspěchu kasační stížnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2011 čj. 1 As 67/2011-108, a ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54). Jestliže krajský soud v napadeném usnesení založil své závěry na ucelené argumentaci odůvodňující, proč právě stěžovatelkami namítaný procesní postup žalovaných nemůže být v kontextu nyní posuzované věci nezákonným zásahem, nemohou jeho zcela konkrétně formulované závěry zpochybnit obecné kasační námitky, ze kterých plyne, že stěžovatelky považují postup žalovaných a napadený rozsudek za nepřipustný, nespravedlivý či nezákonný.

[13] V této souvislosti je potřeba zejména zdůraznit, že z napadeného usnesení neplyne, že by snad krajský soud považoval postup žalovaných za bezchybný a souladný se zákonem. Podstatou posuzované věci totiž není zodpovězení otázky, zda se žalovaní dopustili procesního pochybení, nýbrž pouze to, zda by případné pochybení bylo nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak krajský soud v napadeném usnesení přiléhavě vyložil, zásahová žaloba nemá sloužit k rozkouskování správního řízení na nespočet individuálních zásahů v podobě jednotlivých procesních úkonů, které by bylo možné napadat nespočtem žalob. Pomocí zásahové žaloby nelze docílit předstíženého posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů žalovaných, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82, ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného správního rozhodnutí. Samostatně se proto nelze domáhat soudní ochrany před různými procesními pochybeními učiněnými v průběhu správního řízení, které ovšem jako celek není nezákonné. Tato případná procesní pochybení lze napadat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (viz výše

pokračování

již uvedené usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Afs 183/2014, bod 42, a rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011-101).

[14] Jestliže zákon mezi výluky ze soudního přezkumu rozhodnutí řadí mimo jiné i ta rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.], vyjadřuje tím záměr jednak nerozměňovat soudní ochranu, jednak umožnit efektivní průběh řízení bez vynucených přestávek, vedením množství dílčích pŮtek mezi účastníkem řízení a správním orgánem. Soudní ochranu proto koncentruje zásadně do finálního výstupu, tedy zpravidla rozhodnutí o meritu. Tento záměr je rovněž vyjádřením dělby moci a potřebné zdrženlivosti soudních orgánů vůči exekutivě, dokud ona vede řízení a směřuje k uskutečnění své pravomoci a působnosti rozhodnout autoritativně o právech a povinnostech účastníka řízení. Nelze jej obcházet či vyprazdňovat použitím jiného procesního nástroje k ochraně veřejných subjektivních práv, kterým je tzv. zásahová žaloba (viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2019, čj. 1 Afs 458/2018-42, č. 3965/2020 Sb. NSS). Na těchto závěrech není ani v ústavněprávní rovině nic pochybného, neboť z hlediska zachování práva na přístup k soudu je podstatné, aby v právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci domoci se ochrany svých práv, kterým je právě žaloba proti konečnému rozhodnutí ve věci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, odst. 30). Z těchto východisek v napadeném usnesení vyšel správně i krajský soud a stěžovatelky v kasační stížnosti jeho závěry nedokázaly zpochybnit.

[15] Stěžovatelky sice v kasační stížnosti tvrdí, že procesní pochybení je v nyní posuzované věci takové povahy, že se nemůže projevit v konečném rozhodnutí, nicméně toto tvrzení je zcela obecné a není podloženo žádnou ucelenější argumentací. Z výše uvedených závěrů vylučujících soudní přezkum procesních rozhodnutí sice existuje i výjimka pro určitou skupinu rozhodnutí, a to pokud zasahují do základních práv a svobod, a taková rozhodnutí by nikdy nemohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, čj. 4 Afs 216/2014-32, č. 3197/2015 Sb. NSS). Pokud by se o takové rozhodnutí jednalo i v nynější věci, bylo by povinností krajského soudu, aby stěžovatelky poučil o možnosti změnit podanou žalobu na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100). V nyní posuzované věci ale není zřejmé, jak by samo o sobě rozhodnutí o prodloužení lhůty k předložení podkladů zasahovalo do základních práv stěžovatelek, a ty v tomto směru nad rámec zcela obecného tvrzení ani nic konkrétně nenamítají. Čtvrtý senát navíc ve výše uvedeném rozsudku jako podstatný aspekt svědčící pro připuštění soudního přezkumu zdůraznil, že žalovaný zásah nesouvisel s meritem věci, čímž se daná věc liší od nyní posuzované věci. V ní bude možné v rámci přezkumu konečného rozhodnutí posoudit také to, zda vada řízení, které se správní orgány dopustily při rozhodování o odvolání proti procesnímu usnesení o prodloužení lhůty, mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí. Námitka stěžovatelek, že „nezákonný exces zůstane mimo možnosti obrany stěžovatelek, neboť jejich právní sféru zasahuje jinak než v podobě výsledného rozhodnutí“ proto není důvodná. Z hlediska posouzení zásahové žaloby nemá vliv ani to, že správní orgány postupovaly vůči stěžovatelkám opakovaně nezákonně, neboť správní soudy již v minulosti zrušily jako nezákonné územní rozhodnutí vydané v této věci. Dřívější nezákonný postup či nezákonné rozhodnutí, které bezprostředně nesouvisí s žalovaným postupem, samo o sobě není důvodem pro to, aby se jednalo o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[16] Stěžovatelky v části své argumentace poukazují na to, že podaly dvě samostatná odvolání, resp. že rozhodnutí bylo pouze o odvolání podaném ke krajskému úřadu a nikoli o odvolání podaném včas ke stavebnímu úřadu. Tato argumentace je ale zjevně mylná. Stěžovatelky pouze zaslaly své jediné odvolání dvěma správním orgánům, což z něj ale nečiní dvě odvolání. Ostatně jejich úmyslem nepochybně nebylo zahájit dvě odvolací řízení v téže věci. Byť stěžovatelky žalovaný zásah (resp. žalované zásahy) formulovaly výše uvedeným způsobem, je z hlediska jejich argumentace zjevné, že v jádru jim jde o to, aby bylo věcně rozhodnuto o jejich včasném odvolání proti usnesení stavebního úřadu. Krajský úřad ale již o podaném odvolání rozhodl a (ze shora opakovaně uvedených důvodů) řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nemůže sloužit k tomu, aby soudy nyní přezkoumávaly zákonnost jeho rozhodnutí týkající se ryze procesní otázky (prodloužení lhůty k předložení podkladů).

[17] Důvodná není ani námitka týkající se žalovaného zásahu spočívajícího v nepředání kompletního správního spisu včetně podaného odvolání doručeného stavebnímu úřadu a uvedení nesprávného údaje o datu podání odvolání v předkládací zprávě. Navzdory nynějšímu tvrzení stěžovatelek se krajský soud oběma komponenty tvrzeného zásahu (tj. nepředání kompletního spisu a současně uvedení nesprávného údaje v předkládací zprávě) řádně zabýval a vysvětlil, proč se nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Jeho závěry jsou zcela v souladu s judikaturou, na kterou v napadeném usnesení odkázal (viz rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20). Stěžovatelkou vytýkané rozlišování mezi formulacemi „nepředal kompletní spis“ a „předal spis, ve kterém chybělo odvolání“ je jen otázkou formulace totožné skutečnosti. Ani tuto kasační námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[18] Nejvyšší správní soud nehodlá zlehčovat pochybení, k nimž mělo při rozhodování o podaném odvolání dojít v rámci správního řízení. Závěrem ale opětovně zdůrazňuje, že úkolem správních soudů není napravovat jakoukoliv nezákonnost, ke které došlo v rámci správního řízení. K tvrzení stěžovatelek, podle kterého „nelze připustit, aby správní orgány směly bez sankce takto nakládat s řádným odvoláním“, je třeba dodat, že sankcionování správních orgánů není předmětem řízení u správních soudů, jejichž úkolem je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům způsobem, který stanovuje zákon.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovaným, kteří měli ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jejich běžné úřední činnosti, proto jim soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

pokračování

V Brně 22. února 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu