



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený Mgr. Patrikem Šorfem, advokátem, sídlem Polská 1282/16, Praha 2, proti žalovaným: **1) Krajský úřad Karlovarského kraje**, sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **2) Krajský úřad Ústeckého kraje**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **3) Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha, **4) Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaných správních orgánů, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 4. 2021, č. j. 77 A 8/2021 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaných správních orgánů spočívající v nevydání rozhodnutí v odvolacím řízení vedeném na základě odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Nýřany (dále jen „městský úřad“) ze dne 14. 2. 2020, č. j. OV-Mrá/22948/2008. Jako žalované správní orgány žalobce označil čtyři shora vyjmenované krajské úřady, jejichž obvody sousedí s obvodem Krajského úřadu Plzeňského kraje. Žalobce v žalobě tvrdil

(s odkazem na předchozí zrušující rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2015, č. j. 30 A 37/2014 - 77), že místně příslušný Krajský úřad Plzeňského kraje nemůže ve věci vydat rozhodnutí z důvodu vyloučení všech úředních osob. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) tak bylo povinno (jako nadřízený správní orgán) pověřit provedením odvolacího řízení jeden ze sousedních krajských úřadů označených v žalobě. Žalobce uvedl, že mu není známo, že by Krajský úřad Plzeňského kraje ministerstvo o této skutečnosti uvědomil a že by ministerstvo pověřilo vedením řízení a projednáním věci jiný krajský úřad.

[2] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 11. 3. 2021, č. j. 77 A 8/2021 - 23, vyzval žalobce, aby odstranil vadu žaloby, z níž nebylo zřejmé, proti jakému správnímu orgánu směřuje. Krajský soud žalobce poučil, že označil-li jako žalovaného čtyři různé správní orgány, není primárně úkolem soudu, aby za žalobce vyšetřoval, který správní orgán byl ministerstvem pověřen k vedení odvolacího řízení. Žalobce k výzvě soudu uvedl, že není za nastalou situaci odpovědný a nemá k dispozici žádný právní prostředek, na jehož základě by mohl vybrat správní orgán, který byl (či bude) pověřen rozhodnutím o jeho odvolání. Žalobce požadoval po krajském soudu, aby se s dotazem obrátil na městský úřad, zda a kdy odeslal správní spis krajskému úřadu k odvolacímu řízení, aby od Krajského úřadu Plzeňského kraje zjistil, zda a kdy uvědomil ministerstvo, že nemůže ve věci rozhodnout pro vyloučení všech úředních osob, a konečně aby od ministerstva zjistil, zda a kdy pověřilo projednáním žalobcovy odvolání jiný krajský úřad. Žalobce posléze sdělil soudu, že již obdržel rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o odvolání, toto rozhodnutí však pokládal za nicotné (s odůvodněním, že je vydal speciální, nikoli obecný stavební úřad).

[3] Krajský soud žalobu odmítl v záhlaví označeným usnesením s odůvodněním, že žalobce k výzvě soudu neodstranil vytýkanou vadu žaloby. Krajský soud konstatoval, že z obsahu podané žaloby je zřejmé, že žalobce od počátku řízení zamýšlel žalovat pouze jeden z krajských úřadů (nikoli všechny čtyři označené), nejednalo se tedy o situaci, kdy by se pouze zmýlil v označení žalovaného správního orgánu. Krajský soud nesouhlasil s žalobcovým tvrzením, že nemá k dispozici žádný nástroj ke zjištění skutečnosti, který konkrétní správní orgán vedl odvolací řízení, a že by v tomto ohledu měl namísto žalobce provádět zjišťování soud. Namítaná nicotnost rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o žalobcově odvolání bude předmětem posouzení ze strany krajského soudu v rámci žaloby proti správnímu rozhodnutí, vedené u krajského soudu pod sp. zn. 77 A 60/2021.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že až do doby podání kasační stížnosti nerozhodl o jeho odvolání věcně a místně příslušný správní orgán. Zmínil rovněž závažné vady dosavadního řízení a opakované rušení dřívějších rozhodnutí ve věci. Napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatel pokládal za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Souhlasil s tím, že soud není oprávněn vyšetřovat, který správní orgán je v konkrétní věci příslušný rozhodnout, a že není povinností soudu, aby za žalobce z předestřených indicí dovozoval, který správní orgán je nečinný. Krajskému soudu však vytýkal, že postupem podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (aplikovaného podpůrně) nevyžádal

pokračování

od ministerstva informaci, který z možných krajských úřadů ministerstvo pověřilo (nebo pověřil) projednáním stěžovatelova odvolání. Dle stěžovatele se krajský soud mylí v tom, že stěžovatel měl k dispozici právní nástroj k odhalení, který správní orgán vede řízení o odvolání. Není povinností stěžovatele na úkor vlastního času a nákladů zjišťovat, který správní orgán má povinnost konat. Pouze krajský soud měl možnost postupovat cestou výzev adresovaných příslušným správním orgánům a tímto způsobem zjistit skutečnosti mající význam pro řízení a rozhodnutí soudu.

[5] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný 1), který se plně ztotožnil s názorem krajského soudu. Uvedl, že nemá povědomí o stěžovatelem tvrzeném odvolacím řízení, a odmítl, že by byl ve věci žalovaným správním orgánem.

[6] Další tři žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[7] V podané replice stěžovatel zopakoval, že neměl žádnou možnost zjistit, který krajský úřad byl pověřen projednáním a rozhodnutím o jeho odvolání. Blíže rozvedl, že za nástroj ke zjištění, kdo konkrétně v jeho věci vede řízení, nelze pokládat „prosté kontaktování“ správního orgánu. Rovněž § 36 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nelze za takový právní nástroj považovat, neboť se vztahuje pouze na informace známé stěžovateli.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] K blíže neodůvodněné námitce nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů nastává zejména v situaci, kdy z rozhodnutí nejsou seznatelné jeho nosné důvody (*ratio decidendi*), případně tyto důvody nemají oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil. Naopak z odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé, proč krajský soud stěžovatelovu žalobu odmítl, a úvahy krajského soudu stran povinnosti žalobce označit v žalobě, resp. k výzvě soudu, konkrétního žalovaného, jsou srozumitelné a přezkoumatelné. Závěr, ke kterému krajský soud dospěl, vychází z rekapitulovaného průběhu řízení a má oporu ve spisovém materiálu. Napadené usnesení proto Nejvyšší správní soud považuje za přezkoumatelné. Ostatně, sám stěžovatel se závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje, a tedy si je vědom toho, na jakých důvodech krajský soud své rozhodnutí založil. Nejvyšší správní soud proto mohl přikročit k posouzení důvodnosti uplatněných kasačních námitek.

[10] Podle § 79 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dle jen „s. ř. s.“), je žalovaným *správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud). Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že v případě nečinnostních žalob je žalovaný dán tvrzením žalobce.

[11] V souzené věci stěžovatel označil v žalobě jako žalované čtyři správní orgány. Z obsahu žaloby je však patrné, že nezamýšlel žalovat všechny čtyři označené správní orgány, nýbrž pouze jediného žalovaného. Způsob označení žalovaných zvolil z toho důvodu, že sám nemůže opatřit informaci o tom, který z vyjmenovaných správních orgánů

konkrétně řízení o jeho odvolání vede. Krajský soud proto postupoval správně, pokud stěžovatele vyzval k odstranění zjištěného rozporu mezi obsahem žaloby a označením žalovaných, a to v podobě upřesnění, který konkrétní správní orgán se dle stěžovatele dopouští nečinnosti, neboť procesní povinnost označit žalovaného stíhá žalobce. Vyjasnění této otázky ostatně bylo důležité také z hlediska posouzení podmínky řízení, zda je krajský soud, k němuž byla žaloba podána, vůbec soudem místně příslušným k jejímu projednání a rozhodnutí.

[12] Stěžovatel však k výzvě soudu žalovaného neupřesnil, ani nesdělil, že výslovně trvá na projednání nečinnostních žalob vůči všem označeným žalovaným [vůči žalovaným 2), 3) a 4) by soud musel žaloby vyloučit k samostatnému projednání a rozhodnutí a postoupit je soudům místně příslušným]. Naopak se domáhal, aby patřičnou procesní aktivitu vyvinul krajský soud (viz bod [2] odůvodnění shora), a to s odůvodněním, že není povinností stěžovatele na úkor vlastního času a nákladů zjišťovat, který správní orgán má povinnost konat. Otázka, koho konkrétně stěžovatel hodlá ve věci žalovat, tak zůstala nevyjasněná, a krajský soud proto žalobu správně odmítl dle § 37 odst. 5 s. ř. s. pro neodstranění vady podání (žaloby). S ohledem na znění § 79 odst. 2 s. ř. s. (citovaného shora) krajský soud nebyl oprávněn sám namísto žalobce pátrat po tom a zjišťovat, který konkrétní správní orgán je z pohledu stěžovatele nečinný a kdo konkrétně má být v zahájeném soudním řízení žalovaným.

[13] Na uvedeném závěru nic nemění ani princip tzv. *procesního paternalismu*, sloužící k ochraně stěžovatele tak, aby mohl účinně hájit svá práva (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Přestože ve správním soudnictví stojí na straně jedné jednotlivce a na straně druhé veřejná moc, o níž jednotlivec tvrdí, že v rozporu se zákonem zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv, a přestože na žalobce nelze klást z hlediska správného označování žalovaného přehnané a obtížně splnitelné požadavky, nelze *procesní paternalismus* vykládat tak široce, jak se toho domáhá stěžovatel.

[14] Podle § 36 odst. 2 správního řádu platí, že *pokud o to účastníci požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak*. Je tedy zřejmé, že veškeré informace, které stěžovatel požadoval zjistit po krajském soudu, mohl na základě citovaného ustanovení ověřit sám, a to na základě jediného dotazu učiněného jednak na městský úřad, jednak na Krajský úřad Plzeňského kraje, kam bylo odvolání městským úřadem postoupeno. Kasační námitku, v níž stěžovatel poukazuje na skutečnost, že neměl k dispozici žádný právní prostředek či nástroj, jak získat informaci nezbytnou pro řádné označení žalovaného, proto Nejvyšší správní soud považuje za nepřípadnou. Ze soudního spisu, jakož i ze samotného vyjádření stěžovatele ze dne 6. 4. 2021, je naopak zřejmé, že nejpozději k tomuto datu (tedy ještě před vydáním usnesení napadeného kasační stížností) bylo stěžovateli známo, který konkrétní orgán odvolací řízení vede, a také to, že toto řízení bylo ukončeno rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 3. 2021, č. j. PK-DSH/2460/21.

[15] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že je mu z jeho úřední činnosti znám i pozdější rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 8. 2017, č. j. 30 A 80/2016 - 114 (vydaný po rozsudku č. j. 30 A 37/2014 - 77), ze kterého vyplývá,

pokračování

že již dne 30. 9. 2015 určil ředitel Krajského úřadu Plzeňského kraje oprávněnou úřední osobou v dotčeném odvolacím řízení pracovníci odboru dopravy a silničního hospodářství, s čímž stěžovatel sice nesouhlasil, avšak ministerstvo mu přípisem ze dne 13. 1. 2016 sdělilo, že v jeho věci nejsou dány zákonné podmínky pro delegaci věci jinému krajskému úřadu z důvodu vyloučení všech úředních osob Krajského úřadu Plzeňského kraje, neboť na tomto úřadu existuje úřední osoba, která může řízení vést a o podaném odvolání rozhodnout. V uvedeném rozsudku se krajský soud zároveň neztotožnil s žalobní námitkou týkající se věcné nepřislušnosti Krajského úřadu Plzeňského kraje a z tohoto důvodu nepovažoval žalobou napadené rozhodnutí za nicotné, zrušil je však z jiného důvodu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[16] Stěžovateli tak zjevně bylo od samého počátku nyní přezkoumávaného řízení před krajským soudem zřejmé, jaký správní orgán vedl řízení o jeho odvolání, jakož i to, že před Krajským úřadem Plzeňského kraje probíhala všechna „kola“ odvolacího řízení, a to i poté, co se stěžovatel neúspěšně pokoušel u ministerstva dosáhnout delegace věci na jiný odvolací správní orgán. Krajský soud v Plzni ve výše citovaném rozsudku č. j. 30 A 80/2016 - 114 podrobně stěžovateli vysvětlil, proč řízení o odvolání mohl nadále vést Krajský úřad Plzeňského kraje (s odůvodněním, že odvolacím orgánem je krajský úřad jako celek, nikoli jeden z jeho odborů), a proč krajský úřad nepochybil v tom, když našel jiné řešení podjatosti pracovníků jednoho odboru než delegaci věci ministerstvem na jiný krajský úřad, na kterou soud poukazoval v dřívějším rozsudku ze dne 31. 7. 2015, č. j. 30 A 37/2014 - 77.

[17] Vzhledem k tomu, že stěžovatelovy námitky týkající se věcné a místní příslušnosti krajského úřadu a nicotnosti jím vydaného rozhodnutí o odvolání budou předmětem věcného posouzení v řízení o žalobě proti rozhodnutí vedeného u krajského soudu pod sp. zn. 77 A 60/2021, dostane se stěžovateli i v této otázce soudního přezkumu, a tedy mu nebyl odepřen přístup k soudu. Vyvolání soudního řízení, včetně umělého vykonstruování nečinnosti, Nejvyšší správní soud nepovažuje za přínosný a účinný prostředek k poskytnutí soudní ochrany stěžovatelovým veřejným subjektivním právům.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalobce) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným žalovaným žádné náklady nad rámec jejich obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jim tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 5. dubna 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu