



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Mgr. M. D.**, zastoupeného JUDr. Marií Koričanskou, Ph.D., advokátkou se sídlem Praha 9, Kolbenova 609/38, proti žalovanému **Městskému úřadu Humpolec**, se sídlem Humpolec, Horní náměstí 300, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 10. 2021, č. j. 29 A 112/2021-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Krajský soud v Brně shora označeným usnesením postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného, spočívající v nerozhodnutí o námitce podjatosti v přestupkovém řízení vedeném pod sp. zn. ODSH 8331/2020, směřující proti úřední osobě A. L., DiS., byl nezákonný. Žalovaný měl v předmětném řízení postupovat v rozporu s § 6, § 14 odst. 2 a § 71 odst. 1 správního řádu, neboť o námitce podjatosti, uplatněné žalobcem dne 3. 11. 2020, rozhodl opožděně, a to usnesením ze dne 13. 5. 2021, č. j. MUHU/15413/2021/RZ.

[2] Krajský soud uvedl, že opožděné vydání rozhodnutí o námitce podjatosti nemůže představovat „zásah“ správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., kterým by mohl být žalobce alespoň potenciálně zkrácen na svých právech. Je totiž nezbytné vycházet ze samotné povahy rozhodnutí o podjatosti úřední osoby, které není rozhodnutím 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. Případné nedostatky v rozhodování o námitce podjatosti, ať již v podobě nevyhovění této námitce, průtahů v rozhodnutí, či dokonce v úplné absenci rozhodnutí o ní, tak mohou být napraveny v řízení o procesních prostředcích ochrany vůči meritornímu rozhodnutí správního orgánu (odvolání či následně žaloba). Uvedené dle krajského soudu platí i ve vztahu k žalobcem tvrzené opožděnosti žalovaného při vydání usnesení ze dne 13. 5. 2021, č. j. MUHU/15413/2021/RZ, proti němuž bylo nadto možné podat odvolání. Krajský soud dal stěžovateli zapravdu, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 - 47, představuje určitou výjimku z uvedeného pravidla situace, kdy se žalobce může aktivně bránit proti trvajícímu zásahu v podobě nečinnosti správního orgánu při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti. V nyní projednávaném případě se však žalobce prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby domáhal jen určení, že opožděné vydání usnesení o námitce podjatosti ze strany žalovaného představuje nezákonný zásah přímo zkracující práva žalobce. Takový postup žalovaného nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jím nebylo přímo zasazeno do subjektivních práv žalobce. Krajský soud konečně dodal, že bude-li mít žalobce za to, že námitce podjatosti mělo být vyhověno a že tedy v daném řízení rozhodovala podjatá úřední osoba, v době po vydání meritorního rozhodnutí příslušného správního orgánu se mu otevírá procesní prostor, kde může tuto vadu řízení namítat.

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že uvedený závěr krajského soudu je v rozporu se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2020, č. j. 10 A 101/2017 - 36, kterým bylo vyhověno skutkově obdobné žalobě na určení, že dokonáný zásah Ministerstva školství, spočívající v nerozhodnutí o námitce podjatosti ve lhůtě k tomu určené, byl nezákonný. Stěžovatel má za to, že v nyní posuzované věci bylo naplněno všech pět podmínek vyplývajících z § 82 s. ř. s. Stěžovatel byl jediným účastníkem řízení (podezřelým z přestupku), v němž bylo rozhodováno o námitce podjatosti; řízení se jej přímo dotýkalo, a tedy se jej dotýkalo i prodlení žalovaného (1. podmínka). Právo stěžovatele na to, aby bylo rozhodováno v zákonných lhůtách, platí i ve vztahu k rozhodnutí o námitce podjatosti. Tím, že o ní bylo rozhodnuto opožděně, byl stěžovatel na svém právu zkrácen, neboť nebylo postaveno na jisto, zda byla předmětná úřední osoba oprávněna v dané věci činit jakékoli jiné úkony než ty, co nesou odkladu (2. podmínka). Žalovaný o námitce podjatosti uplatněné dne 3. 11. 2020 nerozhodl ve lhůtě podle § 71 odst. 3 správního řádu, ani nepostupoval podle § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu; o námitce podjatosti nezákonně rozhodl až po více než sedmi měsících (3. podmínka). Rozhodnutí o námitce podjatosti není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., případnou nečinnost tedy nelze napadnout nečinnostní žalobou. V daném případě je tak možné posoudit nečinnost žalovaného pouze jako nezákonný zásah (4. podmínka). Zásah byl přitom zaměřen přímo proti stěžovateli, jakožto jedinému účastníku řízení o přestupku (5. podmínka). Je tedy zřejmé, že se vůči stěžovateli jednalo o nezákonný zásah žalovaného, na čemž nic nemůže změnit ani pozdější vydání rozhodnutí

pokračování

o námitce podjatosti, neboť nezákonným zásahem byla již skutečnost, že žalovaný několikanásobně překročil zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Opožděným vydáním rozhodnutí o námitce podjatosti se tento zásah nemohl zhojit.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nevyužil institut ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 správního řádu, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Dle žalovaného nebylo cílem procesní aktivity stěžovatele chránit své oprávněné zájmy, nýbrž paralyzovat výkon státní správy. K tomu odkázal na podání stěžovatele ze dne 3. 11. 2020, kterým stěžovatel (i) namítl podjatost úřední osoby A. L., DiS., a (ii) postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, požadoval poskytnutí komplexních informací o zaměstnancích žalovaného. Dále poukázal na podání stěžovatele ze dne 27. 4. 2021, kterým stěžovatel (i) namítl podjatost úřední osoby M. N., (ii) podal stížnost proti postupu žalovaného, který „ignoroval“ jeho žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., a současně (iii) tuto žádost podal znovu. Zahlcování žalovaného podáními nadto probíhalo i během nouzového stavu, dozajista za účelem, aby žalovaný nebyl schopen dodržovat zákonné lhůty pro jejich vyřízení. Stěžovateli přitom bylo doručováno fikcí. Žalovaný poznamenal, že podle rozhodovací praxe Ústavního soudu nelze připustit, aby bylo soudní řízení odtrženo od jeho skutečného poslání (ochrana práv) a aby se místo toho stalo nástrojem sloužícím k vytváření snadného a neodůvodněného „zisku“ na úkor protistrany. Žalovaný konečně uvedl, že stěžovatel pravděpodobně zahlcuje písemnostmi i jiné správní orgány, a nyní i justiční systém. Kasační stížnost by tedy měla být zamítnuta, neboť je patrné, že její smysl tkví toliko ve snaze stěžovatele domoci se náhrady nákladů řízení.

[5] Stěžovatel v replice uvedl, že nebylo jeho povinností využít institutu ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu; jeho nevyužití nemá žádný vliv na posouzení otázky, zda byla nečinnost žalovaného nezákonným zásahem. Upozornil, že žalovaný nijak nespornuje, že o námitce podjatosti rozhodl více než sedm měsíců po zákonné lhůtě. Tvzení, že cílem stěžovatele je paralyzování orgánů státní správy, žalovaný opírá o výčet písemností, aniž by blíže specifikoval, v čem spatřuje oporu pro tento závěr. Jedná se tedy o difamaci stěžovatele, kvůli níž na žalovaného „nelze hledět jako na osobu nepodjatou“. Rovněž jde o postup v rozporu se zásadou služby veřejnosti dle § 4 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel „zatěžoval“ státní orgány ve zcela obvyklém měřítku a jeho úmyslem nebylo činnost žalovaného paralyzovat. Stěžovateli není jasné, jakou relevanci má skutečnost, že mu byly písemnosti od žalovaného doručovány fikcí. O to víc času měl žalovaný na vyřádkování se svými zákonnými povinnostmi.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz

například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Předmětem posouzení kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl.

[9] K odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu z důvodu chybějící podmínky řízení, spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247. Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je podle něj otázkou důvodnosti žaloby (tj. součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozšířený senát dospěl k závěru, že „[p]osouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž 'zjištěné absenci' se klade absolutní překážka postupu procesu, takže soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.“

[10] Rozšířený senát následně své závěry uvedené ve výše citovaném usnesení zpřesnil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160. Podle něj je odmítnutí žaloby z důvodu chybějící podmínky řízení, spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, namístě, „je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná“. Ačkoliv byl citovaný rozsudek rozšířeného senátu zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, závěr zde uvedený nebyl Ústavním soudem jakkoliv zpochybněn a lze jej tak nadále považovat za relevantní.

[11] Z výše uvedeného lze vyvodit závěr, že zásahovou žalobu je možné odmítnout pro chybějící podmínku řízení, spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, v případech, kdy se již *prima vista* o nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu jednat nemůže. Budou to zejména případy, kdy příslušné jednání či stav pojmově nelze přičítat orgánu veřejné správy (například je-li jeho původcem soukromoprávní subjekt) nebo kdy je zákonem či konstantní a ustálenou judikaturou postaveno najisto, že tvrzený zásah nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (k tomu viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019 - 39, č. 3974/2020 Sb. NSS).

[12] V posuzované věci se stěžovatel prostřednictvím deklaratorní zásahové žaloby domáhal určení, že nečinnost žalovaného, spočívající v nerozhodnutí o námitce podjatosti v zákonné lhůtě, byla nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Z ustálené judikatury tohoto soudu (shrnuté například v již zmiňovaném rozsudku č. j. 10 Afs 304/2019 - 39) nicméně plyne, že správní soud není supervizorem procesního postupu správních orgánů

pokračování

a nepřezkoumává tedy samostatně zákonnost jednotlivých procesních kroků, včetně případné nečinnosti správního orgánu, lze-li tento přezkum provést v rámci jiného typu soudního řízení (zásahová žaloba je žalobou subsidiární, jde o soudní prostředek ochrany *ultima ratio*). V tomto kontextu pak lze plně aprobovat závěr krajského soudu, podle kterého je prostor pro posouzení zákonnosti jednotlivých procesních kroků správního orgánu v průběhu správního řízení (včetně jeho nečinnosti) dán v řízení o žalobě proti konečnému meritornímu rozhodnutí z tohoto řízení vzešlému (procesní deficity lze namítat jako vady řízení, které měly vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé). Obstojí proto i jeho závěr, že stěžovatelem namítaný postup žalovaného (jeho indolence při rozhodování o námitce podjatosti) nemůže být vyhodnocen jako plausibilní tvrzení o existenci (nezákonného) zásahu správního orgánu (§ 82 s. ř. s.).

[13] Dovolává-li se stěžovatel závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 - 47), kde byla připuštěna možnost bránit se cestou zásahové žaloby proti nečinnosti správního orgánu při rozhodování o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o vyloučení úředních osob pro podjatost, nejde o odkaz přiléhavý. V odkazované věci se jednalo o zcela specifickou skutkovou situaci, kdy bylo rozhodnuto o vyloučení všech pracovníků prvoinstančního orgánu, žalobkyně napadla toto rozhodnutí odvoláním, o kterém (ani přes žalobkyní uplatněný postup dle § 80 správního řádu) odvolací orgán (pro nespolupráci prvoinstančního orgánu) nerozhodl. Vzhledem k tomu, že k „odblokování“ této procesní situace nebylo možné reálně použít žádný z nástrojů správního řízení ani žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (k tomu viz odst. [26] odůvodnění zmiňovaného rozsudku), byla (zápůřčí) zásahová žaloba jedinou možností, jak „zprůchodnit“ správní řízení a otevřít tak cestu pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně (tj. rozhodnutí ve věci samé). V uvedené situaci tedy nebylo možné odkázat tehdejší žalobkyni na jiný prostředek ochrany jejích práv, ve kterém by mohl být postup správních orgánů přezkoumán a případně z něj vyvozeny odpovídající právní konsekvence. Tím se uvedená věc zásadně odlišuje od situace stěžovatele – tvrzený zásah do jeho procesních práv byl v době podání (deklaratorní) zásahové žaloby již ukončen a stěžovatel mohl tvrzení o jeho nezákonnosti uplatnit jako důvod pro zrušení konečného správního rozhodnutí ve věci samé, a to žalobou podanou v procesním režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Ochrana práv stěžovatele tedy mohla být zjednána v jiném typu soudního řízení, jak správně dovodil krajský soud.

[14] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že jako soud kasační není povinen se vypořádat s případnou konkurující argumentací uvedenou v rozsudku krajského soudu v jiné věci. Nepovažuje proto za potřebné podrobně reagovat na závěry plynoucí ze stěžovatelem odkazovaného rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 101/2017 - 36. Pouze ve stručnosti proto upozorňuje, že (obdobně jako v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 244/2015 - 47) městský soud posuzoval kvalitativně zcela odlišnou situaci, kdy o uplatněné námitce podjatosti bylo rozhodnuto až po několikanásobném překročení zákonné lhůty, čímž žalovaný v podstatě blokoval vydání rozhodnutí ve věci samé, tedy krátil tehdejšího žalobce na jeho procesních právech; nadto ke dni podání žaloby zásah spočívající v nečinnosti žalovaného dosud trval, a byl ukončen až v průběhu řízení před městským soudem.

[15] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. března 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu