



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **NK DOMEY s.r.o.**, sídlem Husovo náměstí 2347, Rakovník, zastoupena JUDr. Alenou Šildovou Srníčkovou, advokátkou, sídlem Na Poříčí 1067/25, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2024, č. j. 51 A 27/2024-24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 7. 3. 2023 společné oznámení záměru nazvaného „*Stavební úpravy, nástavba a změna užívání objektu č. p. X na st. p. č. XB a parc. č. XA, k. ú. R.*“. Žalovaný na základě doručeného oznámení rozhodl o provedení společného územního a stavebního řízení a do doby úplného doplnění podání, nejdéle však do 60 dnů od doručení rozhodnutí přerušil řízení. Žalobkyně poté opakovaně dokládala žalovanému další podklady, avšak žalovaný nepovažoval odstranění vad podání za úplné. S tímto posouzením odstranění vad žalobkyně nesouhlasila, a proto se obrátila s podnětem na přijetí opatření proti nečinnosti na Krajský úřad Středočeského kraje (dále „nadřízený správní orgán“). Ten

opatřením proti nečinnosti správního orgánu ze dne 23. 11. 2023 přikázal žalovanému, aby bezodkladně pokračoval v řízení a ve lhůtě 30 dní o záměru rozhodl. Ani v této lhůtě žalovaný rozhodnutí nevydal a nereagoval ani na pozdější opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu. Až usnesením ze dne 15. 4. 2024, č. j. MURA/21867/2024 (dále též „usnesení o zastavení řízení“), pak žalovaný společné územní a stavební řízení zastavil. Zastavení řízení odůvodnil tak, že ani po prodloužení lhůty k doplnění podání nedošlo k úplnému odstranění vad podání.

[2] Proti usnesení o zastavení řízení podala žalobkyně dne 24. 4. 2024 odvolání, v němž v detailu vylicila tvrzené vady postupu žalovaného a na základě vlastního vyhodnocení oznámení a jeho doplnění neshledala důvod k zastavení řízení. To následně nadřízený správní orgán rozhodnutím ze dne 2. 7. 2024, č. j. 086647/2024/KUSK (tj. až po podání žaloby a rozhodnutí krajského soudu o této žalobě), zamítl a napadené usnesení potvrdil.

[3] Dne 6. 5. 2024 žalobkyně podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. V žalobě uvedla, že ji podává z důvodu dlouhodobé nečinnosti žalovaného a průtahů v řízení o vydání společného povolení na výše uvedený záměr. Podle žalobkyně žalovaný porušil zásadu rychlosti a efektivnosti správního řízení. Žalovaný zneužíval institut přerušení řízení, které nakonec trvalo déle než rok. Se žalobkyní nekomunikoval. Rovněž opakovaně nerespektoval opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu. Žalobkyni měl ukládat povinnosti nezákonným způsobem a v řízení vůči ní postupovat šikanózně, účelově a v rozporu se základními zásadami a pravidly správního řízení. Žalobkyně proto navrhla, aby krajský soud vydal rozsudek, v němž by určil, že postup žalovaného v řízení byl nezákonným zásahem.

[4] Krajský soud v Praze nejprve vyzval žalobkyni ke změně žaloby tak, aby její náležitosti odpovídaly žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu, a aby sdělila stav řízení o odvolání proti usnesení žalovaného. Krajský soud poučil žalobkyni, že zvolila chybný žalobní typ a nabídl jí příležitost argumentovat k otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat. Krajský soud zároveň uvedl, že nedisponuje žádnou indicií o tom, že by nebyla splněna některé z podmínek projednatelnosti žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu. Žalovaný měl již rozhodnout usnesením o zastavení řízení. Sama žalobkyně připouští, že žalovaný již není v řízení formálně nečinný. Tato skutečnost však může mít vliv toliko na důvodnost žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, nikoliv na její projednatelnost. Krajský soud pro úplnost uvedl, že v odvolacím řízení je za průběh řízení bez průtahů procesně odpovědný odvolací orgán. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat vůči odvolacímu orgánu.

[5] Žalobkyně soudu dne 21. 5. 2024 sdělila, že trvá na projednání žaloby jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného (nadále s deklaratorním petitem) a uvedla, že i přes dotazy na odvolací správní orgán jí stav řízení o odvolání nebyl sdělen.

[6] Krajský soud usnesením označeným v záhlaví (dále též „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Krajský soud uvedl, že podmínkou pro projednání žaloby je, že žalované jednání je „zásahem“ ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Zásahem je jednání správního orgánu, který nemá povahu správního rozhodnutí či opatření

pokračování

obecné povahy a nelze se proti němu bránit žalobou proti nečinnosti. To vyplývá z povahy zásahové žaloby jako subsidiárního prostředku ochrany práv. V nynějším případě však za zásah byla považována dlouhodobá nečinnost žalovaného a průtahy v řízení. Žalovaný nicméně v daném řízení rozhodl usnesením o zastavení řízení. Správní soud nemůže deklarovat nezákonnost již ukončené nečinnosti správního orgánu, neboť mu k tomu chybí zákonný podklad. Nástrojem proti průtahům ve správním řízení je žaloba proti nečinnosti, ta však může vyústit pouze v uložení povinnosti vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Je-li nečinnost odklizená, není možno domáhat se jejího zpětného vyslovení prostřednictvím zásahové žaloby. Tím se ale správní orgány nezbavují své odpovědnosti za průtahy v řízení, neboť je možné uvažovat o uplatnění nároku na náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž navrhla zrušit výrok usnesení o odmítnutí žaloby. Stěžovatelka nesouhlasila s právním posouzením přípustnosti žaloby a důvody jejího odmítnutí. Podle ní lze procesní obstrukci a nečinnost žalovaného kvalifikovat jako nezákonný zásah. V návaznosti na to zrekapitulovala jednotlivé procesní úkony žalovaného, které považovala za samostatné nezákonné zásahy, a podotkla, že žalovaný neplnil příkazy nadřízeného správního orgánu k odstranění nečinnosti. Tím podle stěžovatelky zasáhl do jejího práva na včasné rozhodnutí. Rovněž upozornila na to, že obstrukčním jednáním žalovaného došlo ke zneužití institutu přerušení řízení. Žalovaný měl vydat rozhodnutí ve věci poté, co vypršela lhůta k doplnění žádosti stanovená 3. 4. 2023, nikoliv bezdůvodně řízení prodlužovat opakovanými výzvami (jedna výzva přitom měla formu sdělení a nikoliv usnesení, proti kterému by bylo možné se bránit). V usnesení o zastavení řízení pak žalovaný nezdůvodnil, proč nejsou podklady žádosti a její doplnění dostatečné. Tvrděním krajského soudu, že se ochrany proti ukončené nečinnosti nelze domáhat pomocí prostředků v s. ř. s., došlo k zásahu práva stěžovatelky na soudní a jinou právní ochranu. Smyslem správního soudnictví je dle stěžovatelky poskytnutí účinné ochrany veřejným subjektivním právům a každý úkon veřejné správy vůči jednotlivci zasahující do sféry jeho práv má být podroben účinné soudní kontrole. I nezákonná nečinnost spočívající v něčem jiném, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení, může být nezákonným zásahem. Zásahovou žalobou se současně lze domáhat i jen vyslovení, že v minulosti k tomuto zásahu došlo. Z konstantní judikatury dle stěžovatelky vyplývá, že zásahová žaloba představuje zbytkovou kategorii, jestliže nelze využít jiných žalobních typů podle s. ř. s. Proti úkonům žalovaného nebylo možné bránit se jinými prostředky, čímž bylo namístě použití zásahové žaloby. Podle judikatury může být nezákonným zásahem i takový typ zásahu, u něhož jsou překročeny zákonem stanovené mantinely určené plynutím času, např. nepřiměřeně dlouhá daňová kontrola. Z judikatury podle stěžovatelky naopak neplyne, že žalované jednání zasahující do práv stěžovatelky nezákonným zásahem být nemůže. Nemožnost toho, že tvrzená jednání nejsou nezákonným zásahem, tak není nepochybná. V případě rozumných pochybností měl krajský soud žalobu věcně projednat. Nepovažoval-li soud za zřejmé, co konkrétně považuje stěžovatelka za nezákonný zásah, měl stěžovatelku postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k jednoznačnému a konkrétnímu popisu uvedeného jednání žalovaného.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své stanovisko pro nadřízený správní orgán uvedené ve správním spise. V něm uvedl, že usnesení o zastavení řízení bylo stěžovatelce oznámeno dne 17. 4. 2024. Žalovaný se pokusil o smírné odstranění rozporů, nicméně oznámení záměru nesplňovalo zákonné podmínky (nemělo předepsané náležitosti, bylo neúplné). Stěžovatelka měla přiměřenou lhůtu k nápravě vad svého podání. K úplnému odstranění vad však ani přes postupné doplňování podání nedošlo (nebylo doloženo vyjádření správce vodárenské infrastruktury k projektové dokumentaci). Proto žalovaný správní řízení zastavil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[10] Nejvyšší správní soud předně nepřehlédl, že stěžovatelka v kasační stížnosti namítala nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů napadeného usnesení, byť jen v obecné rovině. K namítané nepřezkoumatelnosti lze odkázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, či ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25). Z judikatury plyne, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, u nichž pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Z napadeného usnesení vyplývá, že krajský soud vzal v potaz podstatu argumentace žalobkyně, dále je zjevné, jaké skutečnosti soud zohlednil při právním posouzení, k jakým závěrům na základě těchto skutečností dospěl a jakými úvahami se při tom řídil. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení tak není důvodná.

[11] Ohledně posouzení přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu lze odkázat na četnou judikaturu, která vychází ze systematiky členění žalobních typů podle s. ř. s. Tato judikatura staví na tom, že vzhledem k pojmovému vymezení „zásahu“ podle § 82 s. ř. s. jde o subsidiární prostředek ochrany práv. Princip subsidiarity zásahové žaloby se uplatňuje jak v případech, kdy se účastník řízení domáhá vyslovení deklaratorního výroku (tedy určení, že tvrzený zásah byl nezákonný), tak i v případech, kdy se účastník domáhá zákazu pokračování trvajících zásahu (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2016, č. j. 8 As 80/2016-36, bod 23, ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 As 159/2016-24, bod 8, či ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015-30, body 28 a 29). Podle Ústavního soudu pak tento výklad o subsidiární povaze zásahové žaloby „vnáší do soudního řádu správního logické a systematické uspořádání jednotlivých žalobních (návrhových) typů.“ (nález Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III.ÚS 2383/19, bod 35).

[12] Z principu subsidiarity zásahové žaloby také vyplývá, že 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 tvrzení žalobce pravdivá, je namístě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2021,

pokračování

č. j. 8 As 224/2020-68, bod 44, ze dne 16. 2. 2024, č. j. 8 As 221/2023-40, bod 21, či ze dne 10. 11. 2023, č. j. 4 As 77/2023-22, bod 11).

[13] Samostatná soudní ochrana prostřednictvím zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. tak připadá v úvahu, nejde-li o nečinnost při vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., proti níž se poskytuje ochrana žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. U ochrany poskytované až společně s konečným správním rozhodnutím pak jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Tento náhled na systematiku žalobních typů uvedených v s. ř. s. je podle Ústavního soudu plně slučitelný s ústavními hledisky (nálezn Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III.ÚS 2383/19, bod 34). V nálezu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 71, pak Ústavní soud rovněž konstatoval, že „výrokem rozsudku správní soud nemůže určovat nezákonnost ani u žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, kde v případě důvodnosti žaloby ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve lhůtě, kterou stanoví (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že správní soud může ve výroku rozsudku určit nezákonnost u zásahu, a naopak nemůže výrokem vyslovit nezákonnost správního rozhodnutí, nečinnosti či opatření obecné povahy. K tomu mu chybí zákonný podklad, který ke své činnosti potřebuje dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.“

[14] Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k názoru souladnému se shora citovanou judikaturou. Podotkl, že pokud by soud připustil projednání žaloby, v podstatě by tím posvětil možnost, aby se prostřednictvím zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. obcházel institut žaloby na ochranu proti nečinnosti, který slouží k tomu, aby byla odstraněna trvající nečinnost, ale ne k tomu, aby se žalobce domáhal akademického výroku o tom, že nečinnost tu byla v minulosti. Před odmítnutím žaloby z důvodu chybné volby žalobního typu krajský soud poučil stěžovatelku, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a vyzval ji ke změně žaloby tak, aby její náležitosti odpovídaly žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu.

[15] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením věci souhlasí. Stěžovatelka pokládala za nezákonný zásah průtahy ve správním řízení a za tento zásah považovala i již ukončenou nečinnost žalovaného při vydání rozhodnutí. Na tuto situaci lze plně aplikovat judikaturu uvedenou výše. Ta se opírá o závěr, že správní soud nemůže v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem výrokem vyslovit nezákonnost nečinnosti při vydání rozhodnutí, neboť k tomu správnímu soudu chybí zákonný podklad (nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 71, rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, body 67 až 69). Jinými slovy, deklarovat nezákonný zásah lze pouze u jednání, které lze pojmově považovat za zásah podle § 82 s. ř. s. Má-li stěžovatelka za to, že na věc nelze aplikovat rozsudek NSS č. j. 5 As 138/2020-80, Nejvyšší správní soud tomuto názoru nepřisvědčil. Daný rozsudek přejímá shora uvedené závěry Ústavního soudu pro situaci, kdy dojde k „odklizení“ nezákonného aktu, a věnuje se otázce, jestli za takové situace může řízení pokračovat prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že „pokud by správní soudy považovaly vydání opatření obecné povahy od okamžiku jeho zrušení či obdobně původní nečinnost správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) od okamžiku, kdy tato nečinnost byla ukončena a příslušné rozhodnutí nebo osvědčení bylo vydáno, za nezákonný zásah

a přisvojovaly by si oprávnění deklarovat nezákonnost takového „zásahu“, obcházel by tím zmiňovaný nedostatek pravomoci k takovému deklaratornímu rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka správně uvádí, že nezákonným zásahem může být za jistých okolností i nečinnost. Judikaturou však bylo dovozeno, že taková nečinnost nemůže spočívat v nevydání rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20, rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2023, č. j. 1 Afs 257/2022-56, bod 19). Je tomu tak proto, že proti nevydání rozhodnutí či osvědčení se lze bránit samostatnou žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. V právě projednávané věci tvrzená nečinnost spočívá právě v nevydání včasného rozhodnutí o záměru stěžovatelky, resp. v průtazích, které měl v řízení způsobit svým postupem žalovaný, a které vedly k tomu, že rozhodnutí ve věci bylo vydáno déle jak rok po podání oznámení záměru. Toto jednání z pohledu výše uvedené judikatury nemůže být „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., protože zjevně šlo o nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s. Protože tedy jednání žalovaného není „zásahem“, nelze deklarovat ani nezákonnost zásahu. Tvrzení stěžovatelky uvedená v žalobě v tomto směru nepřinášejí žádné rozumné pochybnosti o projednatelnosti žaloby, které měly vést krajský soud k připuštění žaloby do meritorního přezkumu. Námitka nesprávného právního posouzení tak není důvodná.

[17] Krajský soud přitom neodmítl žalobní návrh bez dalšího, ale nejprve stěžovatelku poučil a poskytl jí lhůtu k úpravě žaloby. Námitka stěžovatelky, že jestliže není možné využít jiných žalobních typů, je třeba zvažovat zásahovou žalobu jako zbytkovou kategorii, není důvodná. V této věci totiž byla správným žalobním typem žaloba na ochranu proti nečinnosti a byla tak projednatelná žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (jak stěžovatelku správně poučil krajský soud), a to bez ohledu na to, že z hlediska věcné důvodnosti této žaloby bylo ke dni rozhodování krajského soudu zásadní, že žalovaný již vydal usnesení o zastavení řízení (žaloba na ochranu proti nečinnosti by nemohla být důvodná). Krajský soud nemusel poučovat ani o tom, že by správným žalobním typem byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, a to z toho důvodu, že v době rozhodování soudu existovalo pouze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (usnesení o zastavení řízení), které nebylo pravomocné. Výzva k úpravě žaloby spočívající ve změně na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu není nutná tehdy, pokud by ani po takové úpravě nebyly splněny podmínky řízení (shodně k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 8 As 408/2018-38, nebo nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18).

[18] I kdyby Nejvyšší správní soud připustil, že stěžovatelka měla svým tvrzením o průtazích v řízení na mysli některé konkrétní správní úkony žalovaného jakožto dílčí nezákonné zásahy, je patrné, že se jednalo o úkony vedení správního řízení směřující k vydání rozhodnutí ve věci. Tyto úkony nejsou samostatně napadnutelné žalobou proti nezákonnému zásahu. Prostřednictvím zásahové žaloby totiž podle judikatury nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a které samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2024, č. j. 5 Afs 16/2024-30, bod 20, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42, nález Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III.ÚS 2383/19, body 32 až 35). Nejvyšší správní soud výše

pokračování

uvedené vysvětlil také v rozsudku ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, ve kterém připustil, že určité jednání správního orgánu v rámci správního řízení může být považováno za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. jediné tehdy, pokud může představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady (například v případě vzniku materiální újmy při nesprávném doručování) a neprojevuje se pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V nyní projednávané věci však stěžovatelka netvrdila, že by jí vznikala nějaká samostatná újma na právech (například nějaká materiální újma), proto nelze uvažovat o tom, že by stěžovatelkou popsané úkony nebyly toliko úkony vedení správního řízení směřující k vydání rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka tvrdila pouze zásah do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Toto právo však je, a má být, chráněno prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[19] Ochrana proti rozhodnutí o přerušení řízení, která jsou jinak vyloučena ze samostatného přezkumu ve správním soudnictví, tak je poskytována prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, bod 49, č. 3013/2014 Sb. NSS), případně prostřednictvím žaloby proti výslednému rozhodnutí ve věci (§ 65 a násl. s. ř. s.). Účelem soudní ochrany dle s. ř. s. není rozměňovat soudní přezkum do řady dílčích řízení, ale naopak koncentrovat jej do finálního výstupu veřejné správy, tedy zpravidla do konečného rozhodnutí ve věci (rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 8 As 323/2021-31, body 14 a 15). Ostatně sama stěžovatelka své námitky nedůvodnosti přerušování správního řízení učinila předmětem svého odvolání proti usnesení o zastavení řízení. O tomto odvolání následně rozhodoval nadřízený správní orgán, přičemž dané rozhodnutí bylo napadnutelné prostředky soudní ochrany podle s. ř. s. Není tak možné dovodit, že by jí po odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem chyběl efektivní prostředek právní ochrany, prostřednictvím kterého by mohla na uváděné vady postupu správního orgánu upozornit.

[20] Pokud stěžovatelka tvrdí, že v usnesení o zastavení řízení žalovaný dostatečně nezdůvodnil, proč nejsou podklady žádosti a její doplnění dostatečné (tj. považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné), je nutné uvést, že daná námitka směřuje proti rozhodnutí žalovaného, popř. též rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a věcně se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, který odmítl posuzovat průtahy v řízení a již skončenou nečinnost žalovaného jako možný nezákonný zásah (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98). Tato námitka je uplatnitelná v žalobě proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ani toto tvrzené opomenutí žalovaného nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[21] Stěžovatelce nelze upřít, že má právo na včasné rozhodnutí věci (rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 Azs 343/2016-26, bod 29, ze dne 21. 11. 2019, č. j. 1 Azs 310/2019-25, bod 18, či ze dne 26. 7. 2024, č. j. 5 As 193/2023-29, bod 16). Trvajících nečinnost žalovaného v situaci, kdy jsou zákonem stanoveny lhůty k vydání rozhodnutí, tak obecně bude způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Stěžovatelce však nelze přisvědčit v tom, že napadeným usnesením bylo zasaženo do jejího práva na soudní ochranu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, vycházejícího ze závěrů Ústavního soudu, z práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod nevyplývá žádný požadavek na to, aby se stěžovatelka mohla proti určitému jednání správního orgánu bránit alternativně dvěma či více odlišnými žalobami podle s. ř. s. Postačí, je-li ochrana

poskytována jedním žalobním (návrhovým) typem (nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, bod 32, či nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III.ÚS 2634/18, bod 69). Tvrdila-li stěžovatelka procesní průtahy a nečinnost žalovaného, bylo namístě využít žalobu proti nečinnosti. Po odklizení nečinnosti a vydání pravomocného rozhodnutí ve věci nadřízeným správním orgánem pak stěžovatelka rovněž mohla namítat vady postupu správního orgánu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí. Stěžovatelce rovněž nebylo upřeno považovat již skončenou nečinnost žalovaného za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. a dále postupovat podle tohoto zákona. Podmínkou pro postup směřující k náhradě újmy není vydání rozsudku správního soudu deklarujícího nezákonný zásah žalovaného (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 5 Afs 208/2016-25). Není tedy pravdou, že by stěžovatelce chyběl efektivní prostředek ochrany jejích práv a že jí bylo upřeno právo na soudní ochranu.

[22] Stěžovatelka závěrem uvedla, že pokud si krajský soud nebyl jistý tím, jaká jednání konkrétně stěžovatelka považuje za nezákonný zásah, měl ji postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k opravě či odstranění vad podání. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že z podané žaloby bylo zřejmé, jaké jednání správního orgánu stěžovatelka považuje za nezákonný zásah. Nebylo tak žádnou procesní vadou, pokud krajský soud nevyzýval stěžovatelku k další precizaci toho, co považuje za nezákonný zásah žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení příslušelo. Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. září 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu