

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Uherský Brod**, se sídlem Masarykovo nám. 100, Uherský Brod, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2016, čj. 30 A 77/2015 - 21,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

**II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Městský úřad Uherský brod (dále jen „žalovaný“) uznal rozhodnutím ze dne 18. 9. 2013, čj. OSD/1940, 2292/12/13/Hn, žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Proti výše uvedenému rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce dne 22. 8. 2014 odvolání.

## II.

[3] Podanou žalobou se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v nepostoupení jeho odvolání nadřízenému správnímu orgánu byl nezákonný a současně toho, aby soud žalovanému přikázal postoupit odvolání nadřízenému správnímu orgánu.
[4] Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 2. 2016, 30 A 77/2015 – 21, žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V odůvodnění usnesení uvedl, že v posuzovaném případě se nelze domáhat soudní ochrany zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s, ale je na místě žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.

## III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Je-li podle stěžovatele podáno odvolání, na které správní orgán nereflektuje, tj. nepředá jej orgánu nadřízenému, jde o nezákonný zásah, neboť nemůže jít o nečinnost, proti které by bylo možné brojit nečinnostní žalobou, jak tvrdí krajský soud. V takovém případě by totiž pasivní legitimaci měl ten správní orgán, který podle žalobního tvrzení má vydat rozhodnutí a rozhodnutí nevydal, ač mu k tomu uplynula zákonná lhůta. Takovým správním orgánem je v projednávané věci Krajský úřad Zlínského kraje (nadřízený správní orgán žalovaného), kterému ovšem nebylo odvolání předáno, a tedy mu nezačala plynout lhůta pro vydání rozhodnutí. Naopak po správním orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, se nečinnostní žalobou nelze domáhat vydání rozhodnutí, neboť ten rozhodnutí o odvolání vydat nemůže. S nečinnostní žalobou by tak stěžovatel nemohl mít úspěch a ta by nemohla jakkoli chránit jeho práva. Proto nezbývá, než se domáhat předložení odvolání nadřízenému orgánu zásahovou žalobou.

[7] Nepostoupení spisu nadřízenému správnímu orgánu bylo podle stěžovatele nezákonným zásahem. Nezákonná nečinnost spočívající v neprovedení úkonu jiného než rozhodnutí je nezákonným zásahem (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, Sb. NSS č. 2206/2011). Stěžovatel se nemohl domáhat ke dni podání žaloby vydání rozhodnutí nečinnostní žalobou, neboť úřadu příslušnému k vydání rozhodnutí o odvolání nezačala plynout lhůta pro vydání rozhodnutí [§ 90 odst. 6 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Nebyla tak splněna základní podmínka pro úspěch v řízení o nečinnostní žalobě, totiž, že žalovaný v zákonem stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí.

[8] Stěžovateli proto nezbývalo jiného prostředku ochrany. Nemohl podat žalobu proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť ve věci nebylo dosud rozhodnuto o řádném opravném prostředku. Stěžovatel též nemohl brojit proti nečinnosti žalovaného (správního orgánu I. stupně) žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., neboť žalovaný rozhodnutí již vydal a jemu nadřízenému orgánu nezačala plynout lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## IV.

[10] Žalovaný plně odkázal ve vyjádření ke kasační stížnosti na napadené usnesení krajského soudu, s nímž se ztotožnil.

## V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Mezi stranami není sporný skutkový stav. Spornou právní otázkou je, zda nepředložení spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu po uplynutí 30 dnů od podání odvolání účastníkem řízení je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Stěžovatel nebyl postupem žalovaného zkrácen na žádném svém veřejném subjektivním právu. Za veřejné subjektivní právo stěžovatele jako účastníka řízení nelze považovat „právo“ na předání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení odvolání. Z § 88 odst. 1 správního řádu sice vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pokud neshledá důvody pro autoremeduru (§ 87 správního řádu), předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z uvedené úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do nějž by správní orgán zasáhl, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby dodržely v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta prvá správního řádu (*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*) a v § 8 odst. 2 správního řádu (*správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy*), lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.

[15] Jakkoliv je pochopitelné, že se stěžovatel domáhá, aby odvolací správní orgán o jeho odvolání rozhodl, a brání se proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným - prvostupňovým správním orgánem, nelze k tomu využít žalobu proti nezákonnému zásahu.

[16] Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost správního orgánu I. stupně provést autoremeduru, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou podle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje stěžovateli domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.

[17] Tento závěr je v souladu i s názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 29. 6. 2005, čj. 6 Ans 1/2004 – 70. Nečinnostní žalobou se skutečně nelze bránit (pouze) proti nepředání spisu proti prvostupňovému správnímu orgánu, jelikož se nejedná o nečinnost prvostupňového správního orgánu ve vztahu k vydání rozhodnutí či osvědčení (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, čj. 6 As 129/2014 – 35). Pokud Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatuje, že se v takovém případě jedná o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu a při splnění zákonných podmínek se může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., je třeba připomenout, že tímto faktickým úkonem není zasahováno do žádného veřejného subjektivného práva účastníka řízení (neboť, jak již bylo uvedeno shora, stěžovateli z § 88 odst. 1 správního řádu žádné takové právo neplyne), a nejedná se tak o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ke shodnému právnímu závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve skutkově obdobné věci též v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015 - 20.

[18] Nejvyšší správní soud si je vědom, že zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.). Předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí vůbec jednat o nezákonný zásah do práva žalobce. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.

[19] Lze tedy shrnout, že v odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně „odpovědný“ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. To jistě nevylučuje, aby se nad tento rámec z praktických důvodů (urychlení vyřízení věci a její řešení bez zbytečných formalit a prostojů) snažil o nápravu i přímo u prvostupňového orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se obrátil postupem podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu na odvolací správní orgán. Je na odvolacím správním orgánu, aby si na základě žádosti účastníka opatřil u prvostupňového orgánu potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. Pokud opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jež inicioval účastník řízení, nebude úspěšné, může se účastník domáhat vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti, jíž směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě takové žaloby zjistí, zda je odvolací správní orgán nezákonně nečinný. Nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v odvolacím řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji jeho fáze, která probíhá před prvostupňovým správním orgánem (postup podle § 87 či podle § 88 odst. 2 a především předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu). Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to odvolací orgán, který je hlavním aktérem řízení o odvolání a je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby vystupovala navenek vůči účastníkům řízení jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 30. června 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu