

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Simony Hájkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. T.**, zast. Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem, se sídlem Náchodská 760/67, Praha 9, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 13. 12. 2017, č. j. 59 A 119/2017 - 13,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zásahovou žalobou ze dne 11. 12. 2017 podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka Liberec, se žalobce domáhal určení nezákonnosti trvajícího zásahu žalovaného spočívajícího v tom, že žalovaný nerozhodl v souladu se zákonem o námitce podjatosti vznesené žalobcem do protokolu při ústním jednání ve věci řízení o přestupku vedeném Magistrátem města Jablonce nad Nisou pod sp. zn. 2757/2016/SPR OPŘ/1232-Dpř/ch, neboť pověřená úřední osoba hodnotila provedené důkazy, ačkoliv stěžovatel neměl možnost se k nim vyjádřit. Tímto dala žalobci najevo své nepřátelství a s ohledem na své vnitřní přesvědčení o vině stěžovatele prokázala takový poměr k věci, který jí vede k účelovému rozhodnutí, ač má při výkonu své činnosti hájit veřejný zájem, rozhodovat nestranně a zdržet se všeho, co může ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování. Neformálním přípisem žalovaného z 15. 11. 2017 doručeným zástupci žalobce dne 16. 11. 2017 byl žalobce vyrozuměn o tom, že s jeho námitkou podjatosti všech úředních osob správního orgánu bude nakládáno jako s neformálním podnětem, neboť námitka nebyla vznesena bezodkladně a nebyly v ní uvedeny skutečnosti vzniklé v současné době. Tvrdil

dále, že tímto postupem služebně nadřízeného úřední osoby, proti které námitky směřovaly, mu byl odejmut jediný prostředek obrany proti nestrannému rozhodování úřední osoby za situace, kdy mu právní řád neumožňuje dosáhnout nápravy jinými prostředky. Žalobce odkázal na § 14 správního řádu ohledně zákonného postupu žalovaného, tvrdil vznesení námitky podjatosti bezodkladně po provedeném hodnocení důkazů před vydáním rozhodnutí, kdy mu byl z přednesu úřední osoby zjevný poměr k věci, přičemž na věci nic nemění ani datum zahájení řízení dne 21. 12. 2016, neboť až do 30. 10. 2017 neměl pochybnosti o podjatosti úřední osoby. Odůvodnění neformálního přípisu žalovaného považuje za projev libovůle, má je za zcela nepřesvědčivé, chabé. Zdůraznil, že žalovaný v rámci svých pochybností mohl a měl žalobce vyzvat k upřesnění námitek podjatosti, neboť postupem dle § 154 správního řádu jsou spíše realizovány méně formální úkony, přičemž zároveň konstatoval, že žalovaným nebyly zjištěny rozhodné skutečnosti pro závěr vyplývající z neformálního přípisu.

[2] Usnesením uvedeným v záhlaví krajský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když dospěl k závěru, že projednání předmětné věci brání neodstranitelná překážka věci pravomocně rozhodnuté ve věci týchž účastníků obsahově shodná, o níž bylo rozhodnuto již usnesením z 29. 11. 2017, č. j. 59 A 114/2017 - 14, jež nabylo právní moci dne 6. 12. 2017. Konstatoval, že podáním žaloby ze dne 11. 12. 2017 bylo zahájeno řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.), přičemž soud nejprve posuzoval splnění podmínek pro vedení řízení.

[3] Krajský soud v odůvodnění specifikoval předmět řízení a účastníky řízení, uvedl, že žalobce se žalobou proti žalovanému Krajskému úřadu Libereckého kraje, domáhá ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že o jeho námitce podjatosti všech úředních osob včetně tajemníka Magistrátu města Jablonce nad Nisou, která byla vznesena v rámci správního řízení o přestupku vedeného Magistrátem města Jablonec nad Nisou pod sp. zn. 2757/2016/SPR/OPŘ/1232-Dpř/ch, nebylo rozhodnuto.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že projednání žaloby v této věci brání překážka věci rozhodnuté, a to s ohledem na zachování totožnosti účastníků a předmětu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti usnesení krajského soudu ze dne 13. 12. 2017 podal žalobce kasační stížnost dne 21. 12. 2017, v níž namítal, že citovaným rozhodnutím soudu bylo zasaženo jeho právo domáhat se zákonem předvídaným způsobem soudní ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu a zároveň mu bylo zamezeno v přístupu k soudu. Rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné, nesrozumitelné a nezákonné. Konstatoval, že usnesení o odmítnutí návrhu č. j. 59 A 114/2017 - 14 ze dne 29. 11. 2017 netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté pro toto řízení, neboť odmítnutí návrhu není rozhodnutím ve věci samé, meritorním rozhodnutím ve formě rozsudku. Soud zkoumal pouze podmínky řízení, aniž o věci autoritativně rozhodl. Navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj., že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je odůvodněno dostatkem relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[11] Výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, z něhož je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Jistě si lze představit odůvodnění důkladnější, nicméně podstatné je, že samotný právní názor krajského soudu je ze stručného odůvodnění usnesení patrný.

[12] Stěžovateli je nutno přisvědčit v tom, že krajský soud nesprávně uzavřel, že projednání žaloby brání překážka věci rozhodnuté.

[13] Pravomocné usnesení krajského soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 59 A 114/2017 – 14, skutečně nepředstavuje pro nyní posuzovanou věc překážku věci pravomocně rozhodnuté a to z důvodů uváděných stěžovatelem. Překážku věci pravomocně rozhodnuté může založit pouze takové rozhodnutí soudu, v němž by byla zákonnost napadeného úkonu žalovaného věcně přezkoumána a bylo o ní meritorně rozhodnuto (např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 30/2004 – 75). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představují překážku věci rozhodnuté ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pouze meritorní rozhodnutí v téže věci. Za meritorní rozhodnutí je pak v případě správního soudnictví nutno považovat především rozsudky a z usnesení pouze ta, kterými se rozhoduje ve věci, srov. § 53 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 4. 11. 2004, č. j. 3 Azs 324/2004 – 52, obdobně rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 5 Afs 140/2004 – 50). Jinými slovy, v době vydání napadeného rozhodnutí zde nebyla překážka *rei iudicatae*.

[14] Uvedený závěr, však nemá za následek nezákonnost kasační stížností napadeného usnesení o odmítnutí žaloby.

[15] Dle 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, taková osoba se může domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[16] Dle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, což však neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[17] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu z § 85 s.ř.s. dovozuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je pouze subsidiárním prostředkem ochrany vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví (např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, či rozsudek z 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101). K otázce vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s.ř.s. a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvedl, že *„přímo žalovat nezákonný zásah je možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá do úvahy, a to ani po „zprocesnění" zásahu jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s.ř.s."* (rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42).

[18] Stejně chápe subsidiaritu zásahové žaloby vůči jiným druhům žalob ve správním soudnictví i např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, body 41 - 42, *Eurovia*. Uvedený princip přiznává ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř .s. *„Nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 s. ř. s. nedosáhne. Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srovnej např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č.j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS)".* Nelze tedy přiznat ochranu před nečinností nebo nezákonným zásahem, může-li se žalobce domáhat svých práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. (Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že citovaný rozsudek rozšířeného senátu byl zrušen Ústavním soudem, avšak uvedené závěry lze použít i nadále).

[19] V rozhodnutí ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, rozšířený senát shrnul, že *„prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (shodně např. rozhodnutí z 14. 6. 2007, č. j. 9 Aps 3/2007 – 33). Rozšířený senát dále ve svém rozhodnutí uzavřel, že „může-li se žalobce domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s., implicitně je mu tímto prostředkem poskytnuta ochrana proti postupu správního orgánu. Využití žaloby na ochranu proti nečinnosti je v takovém případě nadbytečné (duplicitní). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. není v takovém případě přípustná"*.

[20] V posuzované věci je z obsahu spisu patrno, že proti stěžovateli bylo zahájeno řízení o přestupku, které je vedeno Magistrátem města Jablonec nad Nisou. V tomto řízení je stěžovateli kladeno za vinu, že se dopustil přestupku dle § 125c odst.1 písmeno f) bod 2 zákona o silničním provozu v souvislosti s porušením § 18 odst. 4 tohoto zákona tím, že dne 9. 12. 2016 ve 21:14 hodin v obci Jablonec nad Nisou na silnici I. třídy ve směru od centra města řídil osobní vozidlo BMW, registrační značky X, přičemž projížděl úsekem v obci, kde je stanovena nejvyšší povolená rychlost jízdy do 50 km/hod., rychlostí 91 km/hod. po odečtení tolerance. Nejvyšší povolenou rychlost jízdy v obci tak překročil o 41 km/hod.

[21] Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dosud nebylo vydáno, neboť věc byla předložena žalovanému s námitkou podjatosti všech zaměstnanců Magistrátu města Jablonec nad Nisou. Žalovaný následně zaslal stěžovateli sdělení dle § 154 správního řádu ke vznesené námitce.

[22] Jednotlivé úkony správního orgánu v rámci uvedeného přestupkového řízení jsou uskutečňovány podle procesních pravidel, jejichž dodržení je plně přezkoumatelné v rámci přezkumu vydaného rozhodnutí, jímž bude řízení v přestupkové věci stěžovatele ukončeno. Jinými slovy postup správních orgánů, včetně postupu odvolacího orgánu přímo směřujícího k vydání rozhodnutí, je ve správním soudnictví podřazen režimu § 65 a násl. s. ř. s., přičemž pod tento přezkum je zahrnuta i kontrola zákonnosti veškerých úkonů uskutečněných správním orgánem v rámci správního řízení. Je tudíž zřejmé, že není důvodu zpochybňovat postup žalovaného již v okamžiku, kdy správní řízení dosud nebylo ukončeno (např. rozsudek ze dne 14. června 2007, č. j. 9 Aps 3/2007 – 33, či usnesení rozšířeného senátu z 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55).

[23] Ve vztahu k námitkám stěžovatele vzneseným v kasační stížnosti je pak nutné poznamenat, že pokud se žalobce v předmětné věci domáhal rozhodnutí o žalobě, kterou zákon označuje za nepřípustnou dle § 85 s. ř. s., není možný jiný postup soudu než návrh jako nepřípustný dle § 46 odst. 1 písm. d) za použití § 85 s. ř. s. odmítnout. Ochrana proti případnému podílu podjatých úředních osob na vydání rozhodnutí bude stěžovateli poskytnuta v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě by mohlo být rozhodnutí správního orgánu zatíženo podstatnou procesní vadou. Ačkoli tedy krajský soud své usnesení nesprávně odůvodnil, žalobu správně odmítl. Za této situace nelze dovozovat naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.., neboť žaloba byla správně odmítnuta.

[24] Z výše uvedeného rovněž jednoznačně plyne, že soud svým postupem neodňal stěžovateli právo domoci se soudního přezkumu postupu žalovaného, jenž se dle tvrzení v kasační stížnosti promítl do jeho právní sféry, neboť zásahová žaloba může být úspěšná pouze tehdy, pokud je přípustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na nedůvodnost uplatněných kasačních námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.)

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první za použití § 120 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Soud žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal, neboť stěžovatel byl procesně neúspěšný a z obsahu spisu nevyplývá, že by procesně úspěšnému žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly jakékoli náklady.

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

V Brně dne 26. července 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu