



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. M.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Třebíč**, se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, zast. JUDr. Marií Veselou, advokátkou, se sídlem Bráfova tř. 16/2, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2016, č. j. 62 A 202/2015 – 33,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Předcházející řízení**

[1] Žalobou ze dne 23. 11. 2015 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu se žalobce domáhal vyslovení, že zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu sp. zn. OSČ-PŘ-401/2013/Tu se stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je nezákonný, a žalovanému se v něm proto zakazuje pokračovat. V odůvodnění svého podání žalobce blíže uvedl, že žalovaný vyhotovil dne 25. 3. 2014 rozhodnutí, č. j. OSČ-PŘ-401/2013-15/Tu (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), proti kterému podal žalobce prostřednictvím svého zástupce P. K., nar. X, bytem Čs. A. 601, P. 6, odvolání. Žalovaný byl ve smyslu § 88 odst. 1 správního řádu povinen postoupit jemu doručené odvolání nadřízenému orgánu k rozhodnutí, avšak neučinil tak. Dle názoru žalobce bylo tímto postupem zasaženo do jeho práv, zejména do práva na podání odvolání a práva na soudní ochranu, neboť nerozhodl-li o podaném odvolání nadřízený správní orgán, bylo žalobci znemožněno podat

žalobu na přezkoumání rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 1. 2. 2016, č. j. 62 A 202/2015 – 33, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že podstatou tvrzené nezákonnosti je nepředání spisu odvolacímu orgánu poté, co bylo podáno odvolání. Krajský soud zdůraznil, že žalovaný nepostoupil odvolání nadřízenému orgánu z důvodu, že na něj nahlížel jako na fakticky neučiněné, jelikož bylo podáno osobou, kterou žalovaný pro neúspěšnou snahu o doručování a komunikaci přestal v průběhu správního řízení akceptovat jako zmocněnce žalobce, přičemž tuto skutečnost žalobci sdělil a nadále komunikoval přímo s ním. Dle názoru krajského soudu postup související se zmocněním P. K. vykazuje znaky systémového zneužití práva na zastoupení, směřujícího k záměrným komplikacím, jež měly vyústit v oddálení vydání rozhodnutí ve věci samé, a to zřejmě až do doby, kdy již nebude možno přestupek projednat a pachatele přestupku potrestat. Krajský soud v této souvislosti poukázal jednak na skutečnost, že po P. K. bylo vyhlášeno celostátní pátrání, a následně též na skutečnost, že jmenované osobě se nedařilo doručovat písemnosti – z doručovací adresy na T. se zásilka vrátila jako nedoručená, na elektronickou adresu (e-mail) se rovněž nepodařilo účinně doručovat a na adresu trvalého pobytu bylo doručováno toliko fikcí doručení.

[3] Krajský soud dále poznamenal, že smyslem zastoupení ve správním řízení podle § 33 odst. 1 správního řádu (tzn. zastoupení na základě plné moci) by mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony (např. vyřizování komunikace se správním orgánem atd.), čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup. Byl-li žalovaný v pochybnostech ohledně účelovosti postupu žalobce, resp. jeho zmocněnce, mohl dle názoru krajského soudu využít kromě postupu podle § 33 odst. 4 správního řádu (tzn. ustanovení opatrovníka nebo doručování veřejnou vyhláškou) i obecného konceptu zákazu zneužití práva a zmocnění nepřipustit. Zneužití totiž může být i procesních práv, mezi něž nutno řadit také právo na zastoupení. Krajský soud proto dovodil, že žalovanému nelze v jeho postupu ničeho vytknout. Vyhodnotil-li důvodně postup žalobce a jeho zástupce jako zneužití práva, přičemž současně žalobci sdělil, že v dalším průběhu správního řízení nebude účinky takového zastoupení akceptovat, pak další úkony učiněné tímto zástupcem nezaložily v řízení žádné právní účinky. Krajský soud následně uzavřel, že postup žalovaného nikterak nezkrátil žalobce na žádném jeho právu – ani na právu zvolit si ve správním řízení zástupce, ani na právu činit ve správním řízení úkony, ani na právu napadat rozhodnutí žalovaného vydané v prvním stupni opravným prostředkem.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a navazující vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2016, č. j. 62 A 202/2015 – 33, (dále též „napadený rozsudek“), podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel konkrétně uvádí, že ve správním řízení nebyl dán důvod k tomu, aby správní orgán odmítl jeho zastoupení P. K. pro nevyvíjení procesní aktivity. Dle názoru stěžovatele je předně právem účastníka řízení zůstat procesně pasivním a nezúčastňovat se jednání. Zmocněnec v tomto ohledu pouze plní úkony svého zmocnitele; jde tudíž o projev vůle, který nepřísluší správnímu orgánu hodnotit. Pokud jde o neúspěšné doručování písemností na elektronickou adresu zmocněnce, stěžovatel podotýká, že žalovaný doručoval nesprávně na e-mailovou adresu X, když správný tvar e-mailové adresy, na kterou žádal zmocněnec doručovat, zní X (tedy s dlouhým „á“ ve slově zástupce). Zmocněnec proto nemohl doručení e-mailu potvrdit. Pokusil-li by se žalovaný doručovat na

pokračování

správnou elektronickou adresu zmocněnce stěžovatele, nebylo by již nutno doručovat na adresu jeho trvalého pobytu nebo doručovací adresu zjištěnou z evidence obyvatel.

[5] Stěžovatel dále považuje některá tvrzení žalovaného za rozporná, když žalovaný na jedné straně uvedl, že zmocněnci nebylo možno doručovat, avšak na straně druhé považoval předvolání k ústnímu jednání odeslané zmocněnci za řádně doručené (byť fikcí doručení). Nemožnost doručení přitom dle názoru stěžovatele nepředstavuje natolik mimořádnou okolnost, aby odůvodňovala závěr o neakceptování zastoupení účastníka ve správním řízení, neboť i správní řád počítá s řešením takové situace, a to ustanovením opatrovníka. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem žalovaného, že zmocněnec nevyvíjel v průběhu řízení žádnou procesní aktivitu. V této souvislosti poukazuje stěžovatel např. na podání odporu, či samotného odvolání.

[6] Stěžovatel současně namítá, že správní orgán nemůže krátit právo účastníka řízení na soudní ochranu, resp. soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy tím, že odepré jeho zastoupení. Správní řád a ani žádný jiný právní předpis totiž nedává správnímu orgánu možnost zastoupení odmítnout. Jediným způsobem, jak k takovému kroku dospět, je úvaha o jednání *in fraudem legis*, na základě které by bylo možno samotnou volbu zástupce označit za disimulativní úkon, k němuž by se nepřihlíželo, aniž by se o tom vydávalo samostatné procesní rozhodnutí. Odmítnutí zástupce by pak dle názoru stěžovatele bylo možno napadnout případnou žalobou proti následnému konečnému rozhodnutí ve věci. Avšak pro takový postup je třeba, aby konečné rozhodnutí bylo vůbec vydáno. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že i kdyby se soud rozhodující o kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu o správnosti postupu spočívajícího v odmítnutí zastoupení stěžovatele P. K., tato skutečnost by ničeho nezměnila na tom, že P. K., jakožto osoba plně svéprávná, odvolání podal, a tudíž o něm mělo být odvolacím orgánem rozhodnuto (byť by i bylo zamítnuto jako nepřípustné). Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 2. 2016 setrval na správnosti a zákonnosti svého postupu. Po krátké rekapitulaci skutkového stavu podotkl, že stěžovatel nikdy nezpochybňoval skutečnost, že se předmětného přestupku dopustil. Dle názoru žalovaného je zřejmé, že stěžovatelův postup je motivován především snahou o dosažení prekluze odpovědnosti za přestupek. Žalovaný v této souvislosti poukázal na stěžovatelovo zneužití práva na zastoupení, směřující ke způsobení záměrných komplikací při vedení správního řízení, jež měly vyústit v oddálení rozhodnutí ve věci samé, a to patrně až do doby, kdy již nebude možno přestupek projednat a pachatele potrestat. K otázce zneužití práva odkázal žalovaný v podrobnostech na své vyjádření k žalobě ze dne 14. 12. 2015.

[8] Žalovaný dále poznamenal, že stěžovatel uvádí v kasační stížnosti nové skutečnosti, které neuvedl v žalobě, ač tak učinit mohl, a to konkrétně námitky související s doručováním na nesprávnou e-mailovou adresu a rovněž námitky týkající se nepředložení odvolání P. K. odvolacímu orgánu i v případě, že by bylo možno dovodit, že je nepodal jako zástupce stěžovatele. Žalovaný považuje tyto námitky stěžovatele za nepřípustné. K otázce doručování na e-mailovou adresu žalovaný nad rámec uvedeného dodává, že správní orgán nemá absolutní povinnost doručovat účastníkům řízení elektronicky. K problémům doručování pravděpodobně P. K. (osobě P. K.) se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46. V nyní projednávané věci nebyl žalovaný povinen vyhovět požadavku na doručování na elektronickou adresu zmocněnce stěžovatele (v době doručování neměl zmocněnec zřízenou datovou schránku), jelikož žalovanému bylo z různých rozsudků, rozhodnutí i poznatků nadřízeného orgánu známo, že se jedná o zmocněnce, který má snahu přestupkové řízení zpomalovat. I přesto se žalovaný o doručování na adresu X, resp. X, pokusil, nicméně

neúspěšně. Rovněž se pokusil o doručování na zmocněncovu doručovací adresu na T., na adresu trvalého pobytu (kde bylo doručeno fikcí dne 27. 1. 2014) a také na adresu, jež byla žalovanému sdělena jeho nadřízeným orgánem. Z důvodu, že zmocněnec stěžovatele byl v době konání ústního jednání v celostátním pátrání, nebylo dle názoru žalovaného v jeho zájmu tohoto jednání se zúčastnit. Žalovaný proto nemohl rozumně očekávat, že P. K. bude v předmětné přestupkové věci činit za stěžovatele úkony, kterými by mu usnadnil a zefektivnil postup v řízení, což je smyslem zastoupení. O vyloučení zmocněnce přitom stěžovatele informoval dopisem ze dne 19. 2. 2014 – ten však na tuto skutečnost nikterak nereagoval. Žalovaný je tak přesvědčen, že stěžovateli poskytl větší procesní ochranu, než bylo s ohledem na efektivitu přestupkového řízení nutné.

[9] Závěrem svého vyjádření odkázal žalovaný na dle jeho názoru přílehlavou judikaturu, v níž soudy aplikovaly koncept zákazu zneužití práva, přičemž dospěly k závěru, že se jedná o protiprávní jednání, kterému soud neposkytne ochranu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, resp. též rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 5. 2015, č. j. 72 A 18/2014 – 28); dále dovodily, že povinnost správního orgánu doručovat na elektronickou adresu sdělenou účastníkem řízení není absolutní, jelikož se neuplatní např. v případě využití elektronické adresy, v níž se nacházejí diakritická znaménka, a tudíž na ni není možno úspěšně doručit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 – 26, resp. rozsudek téhož soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015 – 27); popřípadě konstatovaly, že pokud překážky, bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit, jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku podle § 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, svou podstatou porušují nejen zákon, ale i podmínky spravedlivého procesu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 240/2014 – 48). S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Při posuzování kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v první řadě hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. V této souvislosti shledal, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou (§ 103 a § 106 s. ř. s.), stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a není namístě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost (§ 104 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k věcnému přezkoumání kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Výrok rozsudku krajského soudu, jímž byla žaloba zamítnuta, je správný, proto neshledal Nejvyšší správní soud důvod k jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[12] Podstatou projednávané věci je posouzení otázky, zda skutečnost, že žalovaný po podání odvolání ze strany P. K. nepředal spis odvolacímu orgánu k rozhodnutí, představuje nezákonný zásah do stěžovatelových práv.

[13] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen -zásah-) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

pokračování

[14] Podle § 87 správního řádu „[s]právní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“

[15] Podle § 88 odst. 1 téhož zákona „[n]eshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.“

[16] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné odkázat v první řadě na své závěry související se vzájemným vztahem jednotlivých žalobních typů ve správním soudnictví. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), bylo konstatováno následující:

*„Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jim upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematickou s. ř. s., že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).*

*Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.*

*Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).*

*Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, vybrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.*

*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat*

*rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. [...]“*

[17] Nutno poukázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20, v němž byla posuzována totožná otázka jako v nyní projednávané věci, tzn. situace, kdy správní orgán prvního stupně nepostoupil podané odvolání svému nejbližší nadřízenému správnímu orgánu. Zdejší soud ve jmenovaném rozsudku uvedl:

*„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 něž by mu mohlo být zasazeno, nýbrž se jedná o úpravu pouhé procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správnímu orgánu a na odvolacím správnímu orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy), dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.*

*Jakkoliv je pochopitelné, že žalobce chce, aby odvolací správní orgán o jeho odvolání rozhodl, a brání se proto proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu žalovaným - prvostupňovým správním orgánem [...], nelze k tomu využít obrany v podobě žaloby proti nezákonnému zásahu.*

*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 provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, 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 dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.*

*Nejvyšší správní soud tak, i s ohledem na výše uvedené, nepřisvědčil názoru krajského soudu, který má za to, že nečinnostní žalobou se žalobce nemohl v daném případě bránit proti odvolacímu správnímu orgánu, neboť tento orgán neměl spis ve své dispozici. Není totiž povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis zrovna nachází. Účastník řízení má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho odvolání bylo vydáno ve lhůtách uvedených shora.*

*Tento závěr je v souladu i s názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 Ans 1/2004 – 70, na který krajský soud poukazuje. Nečinnostní žalobou se skutku nelze bránit 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, č. j. 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 subjektivního práva účastníka řízení (neboť, jak již bylo uvedeno shora, žalobci z § 88 odst. 1 správního řádu žádné takové právo neplyne), a tak se nejedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.*

*Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že 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 o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nespědí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.*

pokračování

*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 důvodů praktických (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 tento 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, jež směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě takovéto žaloby zjistí, zda je odvolací správní orgán nezákonně nečinný, přičemž nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, jež 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 v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.“*

[18] Nejvyšší správní soud podotýká, že výše uvedené závěry považuje i nadále za správné, a nevidí tudíž důvod, pro který by se měl od nich odchýlit. Použil je proto jako východisko také v posuzovaném případě. Stěžovatel se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby byl správnímu orgánu prvního stupně (žalovanému) uložen zákaz pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Jak ale vyplývá ze shora citovaných judikatorních závěrů, takový postup není možný. Měl-li stěžovatel za to, že předmětný postup žalovaného je nezákonný, měl se v první řadě obrátit na žalovanému nejbližší nadřízený správní orgán s podnětem na učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. Až v případě bezvýsledného vyčerpání tohoto prostředku ochrany by pak bylo možno domáhat se ochrany v rámci správního soudnictví, a to právě prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti odvolacího správního orgánu, nikoliv prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[19] Jelikož v projednávané věci nedošlo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu, krajský soud správně, ačkoliv s jiným právním posouzením, shledal žalobu nedůvodnou [srov. v této souvislosti též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS, z něhož plyne, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení].

[20] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. Nad rámec uvedeného nutno dodat, že zdejší soud se již nezabýval námitkami stěžovatele (resp. též argumentací žalovaného) stran doručování písemností na elektronickou adresu P. K., a stejně tak se nezabýval ani otázkou institutu zákazu zneužití práv, neboť posouzení těchto otázek by na závěr o nedůvodnosti žaloby a současně i kasační stížnosti nemělo žádný vliv.

**IV.****Rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti**

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Ačkoli žalovaný byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou a požadoval přiznání náhrady nákladů řízení, zdejší soud tak neučinil s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, a v něm citovanou judikaturu).

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

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu