



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Jihlavy**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2017, č. j. 31 A 104/2016 – 21,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2017, č. j. 31 A 104/2016 – 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce obdržel upomínku, jejímž prostřednictvím byl informován, že má vůči žalovanému nedoplatek ve výši 3500 Kč na základě rozhodnutí o přestupku ze dne 4. 3. 2015, a byl vyzván k jeho zaplacení. Dne 2. 8. 2016 se žalobce žalovaného dotázal, v jakém stavu se řízení o přestupku nachází, a dodal, že si není vědom toho, že by ve věci bylo vydáno jakékoli rozhodnutí nebo jiná písemnost, na jejímž podkladě by byl žalovaný oprávněn nedoplatek vymáhat. Žádal také o informaci, komu bylo rozhodnutí o přestupku doručováno. Žalovaný na žalobcův přípis reagoval sdělením ze dne 8. 8. 2016, č. j. MMJ/OD/23367/2016-42, ve kterém uvedl, že bylo doručováno žalobcově zmocněnci, a připomenul, že podle § 34 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vznikají z úkonů zástupce práva a povinnosti přímo zastoupenému. Citoval také z § 38 správního řádu, podle něhož mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu i tehdy, pokud již konečné rozhodnutí nabylo právní moci, a uvedl kontakt na osobu, s níž bylo možno termín nahlédnutí do spisu sjednat.

[2] Žalobce následně podal ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že mu žalovaný odmítl poskytnout informace o stavu řízení, čímž ho zkrátil na právu znát stav svého řízení. Navrhl, aby krajský soud vyslovil nezákonnost zásahu žalovaného a aby mu zakázal v protiprávním jednání spočívajícím v neposkytnutí informace pokračovat.

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl, neboť shledal, že žalobce před podáním žaloby nevyužil všechny prostředky, které mu poskytoval správní řád, způsobem zakotveným v § 175. Žalovat tvrzený zásah lze jen tehdy, pokud ochrana jinými prostředky není možná, což nebyl tento případ. Krajský soud nadto konstatoval, že přihlédl také k tomu, proti jakému úkonu byla žaloba podána, a k obsahu spisu, z něhož plyne, že žalobce jako účastník správního řízení měl garantována všechna práva včetně práva nahlížet do spisu a seznámit se se stavem řízení. Zohlednil i to, že řízení o přestupku bylo pravomocně skončeno v roce 2015, a vzal v potaz sdělení žalovaného, z něhož plyne, že žalobci nebylo bráněno, aby jakékoli informace ze správního spisu získal.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Právní názor krajského soudu, že měl nejprve využít prostředky ochrany dle § 175 správního řádu, nepokládá za správný, a cituje z rozsudku sp. zn. 4 Aps 2/2010, podle něhož podání stížnosti není podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Zdůrazňuje také, že stížnost není nárokovým opravným prostředkem a jeho funkcí není chránit práva účastníků řízení. Proti rozhodnutí o stížnosti se ani nelze bránit žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a tak ji nelze pokládat za dostatečný prostředek ochrany, který by byl způsobilý poskytnout ochranu obdobnou té, jakou nabízí zásahová žaloba. Pouze na okraj stěžovatel konstatuje, že stížnost podle § 175 správního řádu podal dne 15. 8. 2016 a žalovaný o ní dosud nerozhodl.

[5] Stěžovatel má za to, že z napadeného usnesení není zřejmé, zda okolnosti, k nimž krajský soud přihlédl, byly taktéž důvody pro odmítnutí žaloby. Pro případ, že tomu tak bylo, se k nim dále vyjadřuje. Tvrdí, že účastník má právo na poskytnutí informace o řízení podle § 36 odst. 2 správního řádu i tehdy, pokud může realizovat jiné své právo, v konkrétním případě nahlížet do spisu. Institut nahlížení do spisu totiž není srovnatelnou alternativou s právem na informaci o řízení, a to i z důvodu ekonomických. Stěžovatel upozorňuje taktéž na to, že krajský soud nezpochybnul, že stěžovatel měl na právo získat požadovanou informaci způsobem, jakým o ni požádal. Z tvrzení, že krajský soud přihlédl k tomu, že řízení již je pravomocně skončeno, pak krajský soud ničeho nedovozoval. Ani to, že krajský soud zohlednil reakci žalovaného, tj. sdělení, že mu žalovaný žádnou informaci nesdělí, pak nemá žádnou relevanci. Reakce žalovaného nadto svědčí o jeho nezákonném a nevstřícném postupu vůči stěžovateli a jde o typický případ arogance, který je vhodné vymýtit. Z napadeného usnesení dle mínění stěžovatele není seznatelné, proč žalobcem tvrzený zásah není nezákonným zásahem.

[6] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. představuje pomyslnou „zbytkovou“ kategorii, v jejímž rámci lze zvažovat poskytnutí soudní ochrany, pokud není možné využít jiných žalobních typů podle § 65 a násl. s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), § 79 a násl. s. ř. s. (žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), ale i § 101a a násl. s. ř. s. (návrh na zrušení opatření obecné povahy). Subsidiarita tohoto žalobního typu je ještě umocněna pravidlem dle § 85 s. ř. s., podle něhož je zásahová žaloba nepřipustná, jestliže se lze prostředky ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (to neplatí, pokud se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný). „Zákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 – 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS).

[10] Z napadeného usnesení je patrné, že rozhodným důvodem, pro který krajský soud shledal stěžovatelovu zásahovou žalobu nepřipustnou, bylo to, že stěžovatel žaloval přímo tvrzený zásah (neposkytnutí požadované informace žalovaným) bez toho, aby nejprve využil prostředek ochrany, který mu poskytoval správní řád. Takovým prostředkem ochrany měla být dle krajského soudu stížnost podle § 175 správního řádu. Tento právní názor krajského soudu je však v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[11] V rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, publ. pod č. 2339/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že povaha stížnosti podle § 175 správního řádu je subsidiární a lze ji podat v případě, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu současně nevyplývá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy. Stížnost může podat jen dotčená osoba proti nevhodnému chování úředních osob nebo nesprávnému úřednímu postupu správního orgánu. Stížnost se svou povahou a právní úpravou blíží dozorcímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Na vyřízení stížnosti však není právní nárok a samotné její vyřízení ještě neznamená odstranění závadného stavu. O výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozmívá, jen pokud o to požádal. Takový postup dle zmíněného rozsudku „neskýjí dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální než faktický prostředek nápravy a ochrany. Z výše uvedených důvodů vyplývá v případě institutu stížnosti její nedostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly. Pominout pak nelze ani inkompatibilitu § 175 správního řádu se soudním řádem správním, zejména pak s jeho § 84 odst. 1, který stanovuje subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. V komparaci se lhůtou pro vyřízení stížnosti by totiž mohla nastat situace, že v důsledku podání stížnosti, která navíc vlivem § 175 odst. 5 správního řádu nemusí být vyřízena ve lhůtě do 60 dnů, ale ve lhůtě delší, by došlo ke zmeškání subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.“ Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti zásahové žaloby

(tím však není vyloučeno, aby jiný zákon efektivní prostředek ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu upraven, a umožnil tak uplatnění § 85 s. ř. s.).

[12] Judikatorní závěr, že před podáním zásahové žaloby není třeba využít institut stížnosti dle § 175 správního řádu, je v judikatuře správních soudů respektován (srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2017, č. j. 45 A 69/2016 – 21, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 134/2015 – 36), Nejvyšší správní soud v této věci neshledal důvod pro odchýlení se od něj a ani krajský soud žádný takový důvod neuvádí. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbývá, než napadené usnesení zrušit z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a to pro jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení přípustnosti stěžovatelovy zásahové žaloby.

[13] Krajský soud v napadeném usnesení dále vyjmenoval řadu okolností, ke kterým při svém rozhodování o odmítnutí žaloby přihlédl (např. typ úkonu, proti němuž stěžovatel žalobou brojil; možnost stěžovatele jako účastníka správního řízení nahlížet do spisu aj.). Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že z napadeného usnesení není zcela patrné, zda zohlednění těchto okolností také vedlo k závěru o odmítnutí žaloby či nikoliv, jak o nich krajský soud smýšlel a jakou relevanci jim přikládal. Napadené usnesení krajského soudu je proto v této části nepřezkoumatelné, což představuje další důvod pro jeho zrušení z důvodu nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[14] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud konstatuje, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházející z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS, zastává názor, že postavení žalobce jako účastníka řízení o žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. je dáno jeho tvrzením. Posouzení, zda úkon správního orgánu může být nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, je otázkou důvodnosti žaloby a je součástí rozhodnutí ve věci samé, nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud krajský soud přihlédl k okolnostem plynoucím ze správního spisu a zjistil, že stěžovatel nebyl na svých právech tvrzeným zásahem ve formě nezákonné nečinnosti zkrácen nebo že postup žalovaného nebyl nezákonným zásahem, jednalo se o úvahy, které mohly vést k zamítnutí žaloby, nikoli k jejímu odmítnutí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 325/2015, který zmínil krajský soud v napadeném usnesení (aniž by z něj cokoli ve vztahu k projednávané věci dovodil), se týkal situace, kdy předmětný úkon pojmově nemohl vůbec být nezákonným zásahem, takže žaloba měla být odmítnuta pro nedostatek podmínek řízení. V takovém případě však nedává smysl uvažovat o využití prostředku ochrany před zásahem instituty správního řádu. Pro úplnost lze ještě dodat, že rozšířenému senátu byla pod sp. zn. 7 As 155/2015 k posouzení předložena věc dotýkající se řady otázek spjatých s institutem zásahové žaloby, takže není vyloučeno, že jeho rozhodnutí přinese nejen určité zpřesnění, ale i nový pohled na tuto problematiku.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a buď odůvodní, proč postup žalovaného v žádném případě nemůže být nezákonným zásahem, nebo žalobu věcně projedná.

pokračování

V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 24. května 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu