



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek - Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 8. 2019, č. j. 25 A 141/2019 - 10,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 8. 2019, č. j. 25 A 141/2019 - 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný přípisem nazvaným „*Opatření proti nečinnosti - sdělení*“ ze dne 23. 5. 2019, č. j. MSK 78161/2019 (dále též „sdělení“), vyřídil podnět žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí (dále též „vodoprávní úřad“), kterým se žalobkyně domáhala toho, aby vodoprávní úřad rozhodl o její žádosti o obnovu řízení ve věci povolení stavby vodovodního řádu na pozemku par. č. X v k. ú. N. (ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí ze dne 7. 10. 2011, č. j. MUFO 17033/2011). Žalovaný ve sdělení uvedl, že žalobkyně žádost o obnovu řízení zdůvodnila tím, že měla být zahrnuta mezi účastníky řízení o povolení stavby. K tomu žalovaný uvedl, že postup vodoprávního úřadu, který žalobkyni nezahrnul mezi účastníky řízení, byl v souladu s právními předpisy, neboť v katastru nemovitostí nebyl uveden záznam svědčící o možném dotčení práv žalobkyně. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně podala předmětnou žádost o obnovu řízení po uplynutí zákonné lhůty. Uzavřel proto, že: „*Vzhledem ke skutečnosti, že účastníkem předmětného řízení o povolení stavby vodoprávního řádu na pozemku parc. č. X v k. ú. N. jste nebyla, a ani Vaše žádost o obnovu předmětného řízení, která byla brána jako podnět pro zahájení řízení o obnově z moci úřední, nebyla doručena správnímu orgánu v zákonem stanovené lhůtě, není možné se obnovy řízení domáhat. Vodoprávní úřad však nepostupoval v souladu se zákonem, když Vás o této skutečnosti neuvědomil. Krajský úřad v tomto případě k učinění opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu nepřistoupil, a to zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie danou § 6*“

odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť ani jím učiněné opatření proti nečinnosti by nevedlo k jinému výsledku, a uvedené pochybení vodoprávního úřadu zhojil tímto přípisem.“

II.

[2] Žalobkyně se proti sdělení žalovaného bránila u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) zásahovou žalobou. V žalobě uvedla, že žalovaný sdělením fakticky věcně vyřídil její žádost o obnovu řízení, když se zabýval např. i tím, že žádost nebyla podána v zákonné lhůtě. K takovému postupu však žalovaný nebyl v rámci postupu podle § 80 správního řádu (upravujícího ochranu před nečinností správního orgánu) věcně příslušný. Neobstojí přitom ani odkaz žalovaného na zásadu ekonomie, kterým odůvodnil nepřijetí opatření k nápravě a vyřízení věci sdělením. Užitím zásady procesní ekonomie totiž účastník řízení nesmí být zbaven možnosti účinně hájit svá práva. Této možnosti byla žalobkyně zbavena, neboť žalovaný nečinnost vodoprávního úřadu nezákonně ukončil vydáním sdělení. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby krajský soud „určil, že ukončení nečinnosti Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, odboru životního prostředí, ve věci žádosti žalobkyně ze dne 22. 12. 2016 o obnovu předmětného řízení přípisem žalovaného č. j. MSK 78161/2019, sp. zn. ŽPZ/12746/2019/Kle, ze dne 23. 5. 2019 je nezákonným zásahem do práv žalobkyně.“

III.

[3] Krajský soud žalobu odmítl usnesením identifikovaným ve výroku tohoto rozsudku. Dospěl totiž k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení o zásahové žalobě, neboť jednak není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s., a jednak není dána aktivní legitimace žalobkyně podle § 82 a násl. s. ř. s. Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah ve skutečnosti, že žalovaný sdělením sám zhojil nečinnost vodoprávního úřadu. Je však zjevné, že tímto postupem žalobkyně nemůže být dotčena na jakýchkoli, natož veřejných subjektivních právech. Postup žalovaného totiž odpovídá atrakci, kdy nadřízený správní orgán převezme věc a rozhodně namísto nečinného správního orgánu. Možnost takového postupu správní řád předpokládá v § 80 odst. 4 písm. b). S ohledem na smysl a účel samotného institutu opatření proti nečinnosti má přitom nadřízený správní orgán volit vždy takovou variantu, která v konkrétním případě naplní zásady rychlosti a procesní ekonomie. Krajský soud tedy shrnul, že způsob, jakým žalovaný věc vyřídil, zákon předpokládá, tudíž již z tvrzení žalobkyně vyplývá, že namítaným postupem žalovaného nemohlo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně – není tedy možné učinit závěr o existenci aktivní legitimace žalobkyně jako podmínky řízení. Postupem žalovaného nadto žalobkyně nemohla být dotčena na svých právech i z důvodu, že nebyla účastníkem řízení u vodoprávního úřadu, o jehož obnovu žádala. Postup vodoprávního úřadu, který žalobkyni neinformoval o tom, že nebyla účastníkem řízení, jehož obnovy se domáhá, zhojil žalovaný sdělením zcela v souladu se zákonem.

IV.

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka uvedla, že ačkoliv krajský soud žalobu odmítl, ve skutečnosti tuto věcně projednal, když shledal postup žalovaného souladným se zákonem. Věcné projednání žaloby však nemůže vést k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, nýbrž má vést nanejvýš k jejímu zamítnutí. Toto pochybení krajského soudu nelze posoudit pouze jako formální nedostatek. Stěžovatelka je názoru, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v důsledku toho vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby, čímž stěžovatelce upřel přístup k soudu. Krajský soud nadto nerespektoval rozhodnutí Nejvyššího správního

pokračování

soudu, který již vyslovil, že závěr krajského soudu o nedostatku pravomoci a aktivní legitimace není správný (rozsudek ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019 - 32). Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že usnesení krajského soudu je zákonné a správné. Kasační námitky nevedou k závěru o nezákonnosti napadeného usnesení. Poukázal na to, že podání stěžovatelky ze dne 22. 12. 2016 bylo vyhodnoceno jako podnět pro zahájení řízení o obnově řízení z moci úřední, neboť stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, jehož obnovy se domáhala. Tento podnět byl nadto doručen po lhůtě dle § 100 odst. 3 správního řádu. Žalovaný proto nepřistoupil k učinění opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu, a to zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie. Žalovaný dodal, že vodoprávní úřad dopisem ze dne 2. 4. 2019 oznámil stěžovateli zahájení řízení o obnově řízení a dne 16. 8. 2019 rozhodl o zamítnutí žádosti stěžovatelky o obnovu řízení. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

VI.

[6] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že její zásahovou žalobu odmítl, ačkoliv z odůvodnění usnesení je zřejmé, že žalobu věcně projednal. V takové situaci nemohl soud žalobu odmítnout, tuto měl případně zamítnout.

[8] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („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.

[9] Algoritmem posuzování zásahové žaloby (vč. otázky, kdy je namístě tuto odmítnout a kdy zamítnout) se zabýval rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160 (EUROVLA), v němž vyslovil následující:

„Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odebralo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).

Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že „příliš často prší“. Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní

na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).

Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásabem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásabem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přiblížit též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásabem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení - viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.

Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásabem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásabem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.“

[10] Právě citovaný rozsudek rozšířeného senátu ve věci *EUROVLA* byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, neboť Ústavní soud nesouhlasil s tím, jak v uvedeném rozhodnutí rozšířený senát posoudil běh lhůt k podání žaloby v případě neukončeného trvajících zásahu. Ústavního soudu ovšem v navazujícím nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, souhlasně citoval bod [22] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138, podle nějž „rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu [...], nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby - proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal [...]“ (obdobně viz též rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Afs 190/2017 - 36, bod [19]). Jinými slovy, ačkoliv byl citovaný rozsudek rozšířeného senátu ve věci *EUROVLA* zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, z navazujícího nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, a z toho, jak v něm Ústavní soud aproboval jím citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu udržující v platnosti část právních názorů vyjádřených právě ve zrušeném rozsudku rozšířeného senátu ve věci *EUROVLA*, vyplývá, že výše citovaný názor rozšířeného senátu je nadále aplikovatelný (viz i rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 Afs 114/2019 - 33).

[11] Ostatně, v rozsudku ze dne 6. 12. 2019, č. j. 5 As 153/2019 - 44, pak zdejší soud uvedené závěry zopakoval, když odmítnutí zásahové žaloby spojil s povinností soudu zkoumat, „zda se pojmově může jednat o zásah správního orgánu či správních orgánů.“ Výslovně pak dodal,

pokračování

že „[o]tázka, zda k zásahu dle žalobního tvrzení došlo, zda byl zákonný a zda jím byl stěžovatel zkrácen na svých právech, má být, jak již bylo konstatováno, až předmětem meritorního posouzení této věci.“

[12] Uvedené judikaturní závěry pak akcentuje i odborná literatura: „Rozšířený senát NSS v zásadním rozsudku EUROVLA vymezil posloupnost úvah a kroků soudu při projednávání zásahové žaloby. [...] Soud si musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Je samozřejmě možné, že žaloba je konkrétní a jasná, a ani otázka včasnosti není v daném případě sporná. Pokud je však žaloba nejasná, musí soud žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5, „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejm. skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odebralo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání). Jen dostatečná konkrétní tvrzení žalobce umožní, aby soud v následujícím kroku ověřil, zda žalobní tvrzení odpovídají skutečnosti. Soud nicméně k žádným dalším krokům nepřistupuje, 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 § 84, i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá. Taková žaloba musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a), jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. Není-li třeba žalobu odmítnout z práve uvedených důvodů, soud musí zvážit přípustnost žaloby dle § 85 části věty před středníkem. Zatímco u čisté deklaratorní žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u záporní žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o záporní žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Zjistí-li soud, že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 písm. b). Není-li třeba odmítnout žalobu z některého z práve uvedených důvodů (a samozřejmě i z jiných důvodů dle § 37 odst. 5 nebo § 46 odst. 1), soud projedná žalobu věcně a rozhodne rozsudkem. [...] V každém případě je třeba zopakovat, že není-li a priori jasné, zda žalované jednání nemůže představovat nezákonný zásah, nelze žalobu odmítnout. Soud musí zkoumat další podmínky řízení, a budou-li dány, žalobu věcně projednat. Dospěje-li soud během projednání věci k závěru, že dané jednání zásahem není, žalobu zamítne (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 729 - 730).

[13] Z práve uvedeného tudíž plyne, že krajský soud mohl stěžovatelčinu zásahovou žalobu odmítnout z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, bylo-li by zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Dále by pak soud mohl žalobu odmítnout, byla-li by tato opožděná či nepřipustná ve smyslu § 85 s. ř. s.

[14] Krajský soud odmítnutí žaloby postavil na tom, že „nejdou splněny podmínky řízení, neboť jednak není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s., a jednak není dána aktivní legitimace žalobkyně v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. [...] Z tvrzení žalobkyně totiž vyplývá, že tato spatřuje nezákonný zásah ve skutečnosti, že žalovaný svým přípisem č. j. MSK 78161/2019 ze dne 23. 5. 2019 sám zhojil nečinnost vodoprávního úřadu. Je zjevné, že žalobkyně sbora vymezeným postupem žalovaného nemůže být dotčena na jakýchkoli, natož veřejných subjektivních právech. Dle vlastních tvrzení se totiž domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v tom, že žalovaný její žádost o opatření v rámci postupu dle § 80 správního řádu zákonem „nepředvídatelným způsobem“ sám věcně vyřídil a nečinnost vodoprávního úřadu ukončil. Uvedený postup žalovaného však v zásadě odpovídá atrakci, kdy nadřízený správní orgán převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu a stane se tak správním orgánem prvního stupně namísto nečinného správního orgánu. Možnost takového postupu nadřízeného správního orgánu správní řád výslovně předpokládá v ustanovení § 80

odst. 4 písm. b). S ohledem na smysl a účel samotného institutu opatření proti nečinnosti, má pak nadřazený správní orgán při činění těchto opatření volit vždy takovou variantu, která v konkrétním případě nejlépe naplní zásady rychlosti řízení a procesní ekonomie zakotvené v § 6 odst. 1 a 2 správního řádu. Lze tedy shrnout, že způsob, jakým žalovaný věc vyřídil, zákon předpokládá, přičemž jednotlivé důvody, na základě kterých tak mohl učinit, dopadají na danou situaci. Tudiž, již z tvrzení žalobkyně vyplývá, že namítaným postupem žalovaného nemohlo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně; není tedy ani možné učinit závěr o existenci aktivní legitimace žalobkyně jako podmínky řízení. Postupem žalovaného nemohla být žalobkyně na svých právech zkrácena ani z důvodu, že tato nebyla účastníkem řízení u vodoprávního úřadu, o jehož obnovu žádala a následně se ve vztahu k této své žádosti o obnovu řízení vůči žalovanému domáhala opatření proti nečinnosti. Ani žalobkyně totiž v rámci svých žalobních tvrzení netvrdila, že by snad měla být účastníkem původního řízení u vodoprávního úřadu. Pokud vodoprávní úřad nepostupoval zcela v intencích příslušných ustanovení správního řádu, když žalobkyni na základě její žádosti o obnovu řízení o této skutečnosti nevěděl, zhojil toto pochybení žalovaný svým shora popsaným postupem. Tento postup žalovaného shledává krajský soud správným a zákonem předpokládaným. Krajský soud závěrem zdůrazňuje, že shledal neexistenci bezprostředního vztahu mezi žalovaným zásahem a „tvrzeným“ porušením veřejných práv; soudu není navíc zřejmé, jaká konkrétní veřejná práva žalobkyně by mohla být žalovaným sdělením zasažena.“

[15] Z citovaného odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé, že krajský soud nepostupoval v souladu s výše citovanými východisky. Odmítnutí žaloby nezaložil na tom, že by stěžovatelkou naříkaný postup žalovaného nemohl beze všech pochybností být zásahem, a žalobu návazně neodmítl z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (viz výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, či KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 724). Takto krajský soud svoji argumentaci nevystavěl.

[16] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že neshledal dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně, což podle něj vede k nedostatku pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví a k nedostatku aktivní legitimace stěžovatelky [k tomuto závěru viz i stěžovatelkou odkazovaný rozsudek ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019 - 32, ve kterém zdejší soud v rámci přezkumu usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta (jiná) stěžovatelčina zásahová žaloba označil závěr krajského soudu o nedostatku pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví a nedostatku aktivní legitimace stěžovatelky za chybný].

[17] Dále je nutno uvést, že závěr o nedotčení stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv, krajský soud odůvodnil tím, že postup žalovaného byl v souladu se zákonem - krajský soud se výslovně zabýval tím, že stěžovatelkou rozporovaný postup žalovaného zákon předvídá a umožňuje. Z této skutečnosti pak dovodil absenci zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky (v bodě 6 usnesení krajský soud výslovně uvedl, že lze „shrnout, že způsob, jakým žalovaný věc vyřídil, zákon předpokládá, přičemž jednotlivé důvody, na základě kterých tak mohl učinit, dopadají na danou situaci. Tudiž, již z tvrzení žalobkyně vyplývá, že namítaným postupem žalovaného nemohlo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně“).

[18] Lze tedy přisvědčit stěžovateli v tom, že krajský soud ve skutečnosti nedospěl k závěru o absenci zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, nýbrž dospěl k závěru, že stěžovatelkou naříkaný postup žalovaného nebyl nezákonným zásahem. Krajský soud tedy žalobu fakticky materiálně věcně projednal a postup žalovaného označil za souladný se zákonem. Věcné posouzení zákonnosti zásahu má nicméně místo až v rámci meritorního posouzení žaloby (viz výše citovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 12. 2019, č. j. 5 As 153/2019 - 44). Skutečnost, že zásah nebyl nezákonný, nezapřičiňuje nesplnění podmínek řízení a nezakládá povinnost soudu žalobu odmítnout, nýbrž zapřičiňuje nedůvodnost žaloby a povinnost soudu

pokračování

tuto zamítnout (jak stěžovatelka v kasační stížnosti správně připomíná). Nutno pak dodat i to, že ani povšechné tvrzení krajského soudu, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, jehož obnovy se domáhala, samo o sobě neodůvodňuje odmítnutí žaloby. Zaprvé je totiž namístě zdůraznit, že meritem věci je postup žalovaného při vyřízení stěžovatelčina podnětu na ochranu před nečinností. Zadruhé pak nelze přehlédnout fakt, že stěžovatelka o obnovu řízení žádala právě z důvodu, že dle svého názoru měla být účastníkem daného řízení. Posouzení této otázky má tudíž své místo případně taktéž až při věcném posouzení důvodnosti žaloby.

[19] Kasační stížnost je tedy důvodná a Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v dalším řízení primárně posoudí žalobu optikou shora uvedené judikatury, která umožňuje žalobu odmítnout pouze tehdy, je-li 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 § 84 s. ř. s. Pokud krajský soud shledá, že uvedené předpoklady nejsou splněny (příčemž neshledá ani jinou skutečnost, pro kterou nelze žalobu meritorně projednat), žalobu věcně projedná. Při věcném přezkumu na podkladě žalobních námitek posoudí, zda jsou splněny všechny podmínky, za kterých lze zásahové žalobě vyhovět (zejména posoudí, zda lze sdělení žalovaného považovat za zákonné, případně zda jím byla stěžovatelka zkrácena na svých právech), přičemž zohlední i obsah správního spisu (ze kterého mj. plyne, že vodoprávní úřad dopisem ze dne 2. 4. 2019 oznámil stěžovatelce zahájení řízení o obnově řízení a dne 16. 8. 2019 rozhodl o zamítnutí žádosti stěžovatelky o obnovu řízení).

[20] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. února 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu