



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2020, č. j. 22 A 62/2020-20,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci**

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 16. 8. 2019, sp. zn. MUFO\_S 1535/2019, zamítl žádost žalobkyně o obnovu řízení ve věci povolení stavby vodního díla. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 1. 2020, č. j. MSK 154340/2019, zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o obnově řízení a řízení zastavil. Žalobkyně podala dne 24. 2. 2020 žádost o obnovu řízení o obnově řízení ukončeného rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 1. 2020. Žalovaný přípisem ze dne 23. 3. 2020, č. j. MSK 29418/2020, žalobkyni sdělil, že její podání ze dne 24. 2. 2020 posoudil jako podnět k přezkumnému řízení a předal jej Ministerstvu zemědělství (dále jen „ministerstvo“) jako nadřízenému správnímu orgánu.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v předání žádosti o obnovu řízení nadřízenému správnímu orgánu. Krajský soud žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví tohoto rozsudku. Dospěl k závěru, že žaloba není přípustná, neboť žalobkyně měla možnost se domáhat nápravy, resp. ochrany jinými právními prostředky.

Žalobkyně podala žádost o obnovu řízení a bylo tak na žalovaném, aby posoudil podmínky řízení, potažmo důvodnost žádosti. Výsledkem posouzení však mělo být rozhodnutí žalovaného. Z přípisu ze dne 23. 3. 2020 lze usoudit, že žalovaný neshledal existenci podmínek řízení; proto měl řízení zastavit podle § 66 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jelikož se jedná o řízení o žádosti, o jejímž obsahu nemohlo být pochyb, nebylo možné žádost vyřídit pouhým neformálním přípisem a věc předat nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k přezkumnému řízení. Žalobkyně se totiž nedomáhala zahájení řízení z moci úřední, nýbrž svou žádostí o obnovu řízení toto řízení sama zahájila. Za dané situace však nejsou splněny podmínky pro to, aby se žalobkyně domáhala ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Pokud žalovaný nevydal ve věci žádosti o obnovu řízení rozhodnutí, bylo na žalobkyni, aby se nejprve domáhala ochrany proti jeho nečinnosti ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Ačkoli krajský soud dospěl k závěru, že právě žaloba na ochranu proti nečinnosti mohla být v projednávaném případě oním vhodným typem ochrany, uvážil, že nebylo na místě žalobkyni v tomto směru o změně žalobního typu poučovat, neboť z obsahu spisu je zjevné, že žalobkyně nevyčerpala ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledně prostředky stanovené správním řádem. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného by tak byla za daného stavu nepřijatelná.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítá, že krajský soud vadně vymezil předmět řízení a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Závěry soudu se nevztahují k předmětu řízení, který je uveden v petitu žaloby, tj. k určení, zda předání žádosti o obnovu řízení ze dne 24. 2. 2020 nadřízenému správnímu orgánu přípisem ze dne 23. 3. 2020 je nezákonným zásahem žalovaného. Tímto postupem krajského soudu došlo k odeprání přístupu k soudu.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul dosavadní průběh řízení souvisejících s napadeným přípisem. Objasnil rovněž procesní vývoj po postoupení stěžovatelčina podání ministerstvu k přezkumnému řízení. Ministerstvo usnesením ze dne 27. 5. 2020 postoupilo podání stěžovatelky ze dne 24. 2. 2020 podle § 12 správního řádu zpět žalovanému, který je podle § 100 odst. 2 správního řádu příslušným k řízení o obnově řízení. Žalovaný dne 31. 7. 2020 žádost o obnovu řízení zamítl. Stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala odvolání, které ministerstvo rozhodnutím ze dne 23. 11. 2020 zamítlo a rozhodnutí žalovaného potvrdilo.

[6] Žalovaný má za to, že žalobou napadené předání podnětu nadřízenému správnímu orgánu nenaplněvalo předpoklady uvedené v § 82 s. ř. s., neboť nebylo zaměřeno přímo proti stěžovateli a ani v jeho důsledku nebylo proti stěžovateli přímo zasazeno. Žalovaný je přesvědčen, že v jeho postupu podle § 37 odst. 1 správního řádu nelze spatřovat nezákonný zásah. Skutečnost, že ministerstvo vyhodnotilo obsah podání stěžovatelky odlišným způsobem, nic nemění na skutečnosti, že postup žalovaného správní řád předpokládá a umožňuje.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Shledal, že usnesení krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo není, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Je z něj především patrné, jak soud o žalobě rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách své závěry založil. Napadené usnesení není ani vnitřně rozporné. Stěžovatelka námitku nepřezkoumatelnosti ostatně nijak blíže neupřesnila, a proto se jí Nejvyšší správní soud mohl zabývat jen v obecné rovině. Lze dodat, že pouhý nesouhlas stěžovatelky s postupem krajského soudu nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

[10] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda byly v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Podle § 82 s. ř. s. platí, že „každý, 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“.

[11] Z judikatury vyplývá, že případné odmítnutí zásahové žaloby je spojeno s povinností soudu zkoumat, zda se pojmově může jednat o zásah správního orgánu. Otázka, zda k zásahu podle žalobního tvrzení došlo, zda byl zákonný a zda jím byl žalobce zkrácen na svých právech, má být však až předmětem meritorního posouzení věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2019, č. j. 5 As 153/2019-44).

[12] Podle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba nepřijatelná, „lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“

[13] Citovaný § 85 s. ř. s. zakotvuje zásadu subsidiarity zásahové žaloby. Soudní ochrana je subsidiární jednak tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním či nečinností veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Nastupuje v případech, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy. Uplatnit se může případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

[14] Kromě tohoto judikatura Nejvyššího správního soudu subsidiaritu zásahové žaloby chápe i jako vyjádření přednostního postavení ostatních žalobních typů zakotvených v soudním řádu správním. Zásahová žaloba je tedy přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 52, ve kterém rozšířený senát odkázal na své usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, Olomoucký kraj).

[15] V rozsudku ze dne 11. 1. 2018, č. j. 8 As 4/2017-45, Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledal, že „skutečnost, že správní rozhodnutí a řízení mu předcházející nemůže být zásahem, plyne již ze samotné dikce § 82 s. ř. s., který možnost ochrany cestou zásahové žaloby spojuje výlučně se zásahem (v širším slova smyslu), který není rozhodnutím. Jinými slovy, je-li výsledkem správního řízení (shodně jako v posuzované věci) rozhodnutí, nelze se proti němu bránit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., a to ani tehdy, pokud by účastník takového řízení uplatňoval pouze požadavek na určení jeho nezákonnosti.“ Tyto závěry

lze obdobně vztáhnout také na žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud zákon umožňuje bránit se proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím zvláštní žaloby podle § 79 s. ř. s., nemůže nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí současně představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[16] Krajský soud posoudil, že podání stěžovatelky ze dne 24. 2. 2020 bylo žádostí o obnovu řízení a žalovaný měl o této žádosti věcně rozhodnout. Žádost tak nebylo možné vyřídit pouhým neformálním přípisem a věc předat nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k přezkumnému řízení. Krajský soud uvedl, že žalovaný ve věci podání stěžovatelky ze dne 24. 2. 2020 nevydal rozhodnutí, ač tak učinit měl. V době rozhodování krajského soudu však již žalovaný meritorně o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení rozhodl (rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020) a probíhalo odvolací řízení, které bylo ukončeno rozhodnutím ministerstva ze dne 23. 11. 2020. Kasační soud tak zčásti koriguje tento dílčí závěr krajského soudu – v době rozhodování krajského soudu nebyl žalovaný nečinný, neboť již o žádosti stěžovatelky o obnovu řízení rozhodl a probíhalo odvolací řízení. Tato dílčí korekce však neznamená, že by v řízení před krajským soudem byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Pokud bylo řízení o obnově řízení ve fázi odvolacího řízení, nebyla splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby, neboť stěžovatelka měla následně možnost bránit se soudní cestou proti rozhodnutí o odvolání, které však ještě v době rozhodnutí krajského soudu nebylo vydáno.

[17] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že za určitých okolností je namístě, aby správní soud žalobce vyzval k úpravě zvoleného žalobního typu (rozsudek ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31). Taková povinnost však není absolutní. Výzva k úpravě žaloby (tedy i překvalifikování žalobního typu) nemá smysl především tehdy, pokud by ani po úpravě nebyly splněny podmínky řízení. Otázku účelnosti případné změny žalobního typu v případě nesplnění podmínek řízení zmiňuje v této souvislosti v aktuální judikatuře i Ústavní soud (nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V projednávané věci tedy krajský soud nepochybil, pokud stěžovatelku ke změně žaloby nevyzval, neboť bylo zřejmé, že by i případná upravená žaloba, ať již na nečinnostní žalobu nebo na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, byla v daný čas nepřijatelná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu kasační soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 11. února 2021

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu