



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **RWE Transgas Net, s.r.o.**, se sídlem V Olšínách 75/2300, Praha 10, zastoupeného JUDr. Pavlem Dejlem Ph. D, LL.M, advokátem se sídlem Jungmanova 24, Praha 1, proti žalované: **obec Hora Svaté Kateřiny**, se sídlem Dlouhá 261, Hora Svaté Kateřiny, ve věci nezákonného zásahu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 2. 2008, č. j. 15 Ca 50/2008 – 41,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované obce Hora Svaté Kateřiny (dále jen „žalovaná“). Stěžovatel se v žalobním řízení domáhal vyslovení zákazu, dle něhož by žalovaná nemohla pokračovat vůči stěžovateli v ukládání a vymáhání povinnosti zaplatit odvod a penále za porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), za užívání pozemků č. 381/5 o výměře 321 m² (zastavěná plocha), č. 385/5 o výměře 3213 m² (zastavěná plocha), č. 680/3 o výměře 1128 m² (ostatní plocha – manipulační), č. 680/4 o výměře 3283 m² (ostatní plocha – manipulační), č. 680/7 o výměře 912 m² (ostatní plocha – manipulační), č. 680/12

o výměře 1310 m² (ostatní plocha – manipulační), č. 680/13 o výměře 3487 m² (ostatní plocha – jiná), všechny v katastrálním území Hora Svaté Kateřiny. Stěžovatel současně podal návrh na předběžné opatření, dle něhož je žalovaná povinna se do právní moci rozsudku v předmětné věci zdržet výkonu rozhodnutí vydaného žalovanou dne 1. 2. 2008 pod č. j. 51/08-JM-01.

Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že žaloba je nepřípustná, a proto ji podle ustanovení § 46 odst. 1. písm. d) zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítl. Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah ve vydání rozhodnutí, kterým mu žalovaná uložila odvod za porušení rozpočtové kázně, proti kterému se však může odvolat a následně, nebude-li uspokojen, podat žalobu ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v souzené věci se lze ochrany domáhat jinými právními prostředky než žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, byla žaloba jako nepřípustná odmítnuta. V důsledku odmítnutí žaloby soud již nerozhodoval o návrhu na předběžné opatření.

Stěžovatel označil jako důvody své kasační stížnosti skutečnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Rozhodnutí žalované trpí takovými vadami a nedostatky, jež z něho činí paakt, tj. nicotný správní akt, na základě kterého nemohou stěžovateli vznikat žádná práva ani povinnosti. Rozhodnutí bylo vydáno v naprostém rozporu s právními předpisy, stěžovateli byl odvod uložen za porušení povinnosti, která mu nikdy nevznikla. Žalovaná zneužila svého postavení nositele veřejné moci, když se po neúspěšném občanském soudním řízení domáhá plnění veřejnoprávní cestou prostřednictvím napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel zdůrazňuje závěry judikatury, dle kterých je pojem „rozhodnutí“ označením technickým, a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Stěžovatel zdůraznil, že napadené rozhodnutí bylo vydáno, aniž by s ním bylo jakékoliv správní řízení vedeno, současně odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, který se nicotností podrobně zabývá a v němž je uvedeno, že k nicotnosti přihlíží soud z úřední povinnosti. Krajský soud jednoznačně pochybil, neboť nicotnost napadeného rozhodnutí vůbec nezkoumal a jeho rozhodnutí je tak zcela nepřezkoumatelné. Protože soud faktický obsah napadeného rozhodnutí vůbec nezkoumal, nevypořádal se ani s tím, zda byly naplněny podmínky ustanovení § 82 s. ř. s., tj. zda byl stěžovatel zkrácen na svých právech „zásahem, který není rozhodnutím“. Nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného usnesení spatřuje stěžovatel dále v tom, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou, že odvolání v předmětné věci nemá odkladný účinek a nemůže nastalému nezákonnému zásahu žádným způsobem zabránit. Podání odvolání tak nemůže nezákonný zásah do práv stěžovatele žádným způsobem odvrátit.

Na základě shora uvedených skutečností stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší

správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti, a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání je výslovně zmíněn také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V této souvislosti je vhodné připomenout, že není rozhodné, pod jaké ustanovení s. ř. s. stěžovatel své námitky podřadil, podstatný je jejich obsah, podle kterého se posuzují. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm krajským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského či městského soudu o odmítnutí návrhu (na zahájení řízení) nebo o zastavení řízení z povahy věci prakticky téměř vyloučen, neboť se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jímž se řízení před soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Přitom toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

V rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení je třeba se vyjádřit ke skutečnosti, zda v daném případě existovaly podmínky pro věcné projednání žaloby proti nezákonnému zásahu.

Podle § 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 žalobou u

soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvá-li, nebo trvají-li jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je však nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů, a nastupuje jen v případě, že jiná možnost právní ochrany chybí. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako nový institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu, proti kterému se nebylo možno bránit prostřednictvím stávajících prostředků. Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči kterým směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.

V řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. soud zkoumá jiné skutečnosti, nežli v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Účel těchto řízení je odlišný, u ochrany před nezákonným zásahem je primárním úkolem soudu zamezit negativnímu faktickému jednání správního orgánu, které je možno definovat jako nezákonný zásah, postižená osoba není povinna toto jednání snášet a vzhledem k tomu, že toto jednání nemá povahu rozhodnutí, není možno se proti němu jinak bránit. Jedná se tedy o ochranu před jednáním, které bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí, a kterému je nutno v případě, že je nezákonné, zabránit, a to vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2, věta první, s. ř. s.), které by jeho provádění zamezilo. Cílem ochrany poskytnuté podle § 82 a násl. s. ř. s. tedy není vyslovení nezákonnosti již skončeného nezákonného zásahu, či nezákonnosti nebo nicotnosti určitého rozhodnutí, ale poskytnutí reálné ochrany, pokud trvá zásah samotný, nebo trvají-li jeho důsledky. Důsledkem ale nelze rozumět vydání rozhodnutí, které lze napadnout po vyčerpání řádných opravných prostředků žalobou podle § 65 s. ř. s. Tato koncepce vychází z uceleného systému nástrojů ochrany poskytovaných soudním řádem správním a dalšími právními předpisy. Pokud zásah již netrvá, není postižené osobě odňato právo se proti negativnímu jednání správního orgánu bránit, k posouzení nezákonnosti takového jednání je však určen jiný procesní nástroj, který umožní efektivní prověření zákonnosti postupu dotyčného správního orgánu. Ke stěžovatelem namítané nicotnosti rozhodnutí žalované jsou pak správní soudy povinny přihlížet z úřední povinnosti, jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí

správního orgánu, tak i v následném řízení o kasační stížnosti. Soud pak v řízení o žalobě (či kasační stížnosti) pouze deklaratorním výrokem vyhlásí jeho nicotnost.

Z výše uvedené charakteristiky nezákonného zásahu a rovněž ze systematiky soudního řádu správního a logického výkladu ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. je možno konstatovat, že pojem „nicotnost“ lze vázat pouze k rozhodnutí (ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.), nikoli k nezákonnému zásahu. Nicotnost je krajní vada správního aktu, která znemožňuje tomuto rozhodnutí způsobit jakékoli účinky a vyvolává nutnost pohlížet na toto rozhodnutí jako by nebylo vydáno (paakt). Nicotný správní akt nikoho nezavazuje, neplatí pro něj zásada presumpce správnosti. Nelze však zaměňovat paakt s nezákonným zásahem, neboť obsahově se jedná o zcela jiné jednání správního orgánu. Jak je již uvedeno výše, nezákonným zásahem je nutno rozumět (většinou faktické) jednání správního orgánu, které je nezákonné pro svůj obsah, nikoli z důvodu, že nemá podobu (formální ani materiální) rozhodnutí. Nicotný správní akt je projev činnosti správního orgánu, jehož vyústěním by za zákonem předpokládaných okolností mohlo být rozhodnutí, avšak v důsledku některé nezhojitelné vady je vydán tzv. paakt. Tomuto výkladu odpovídá i systematické zařazení § 76 odst. 2 s. ř. s., dle něhož kompetence soudu vyslovit nicotnost rozhodnutí je zakotvena pouze v části třetí, hlavě druhé, dílu prvním s. ř. s., upravujícím řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V řízení dle § 82 s. ř. s. však soud může (v případě přípustné žaloby) volit pouze mezi možnostmi žalobu pro nedůvodnost zamítnout nebo rozsudkem zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázat, aby je li to možné obnovil stav před zásahem.

V souzené věci žalovaná rozhodnutím podle zákona o rozpočtových pravidlech a zákona o správě daní a poplatků uložila stěžovateli odvod za porušení rozpočtové kázně, včetně souvisejícího penále. Procesní i hmotněprávní pravidla, dle kterých je povinen správní orgán při ukládání povinností za porušení rozpočtové kázně postupovat, jsou napadnutelná v rámci přezkumu rozhodnutí, jímž je toto řízení ukončeno. Postup žalované je pod kontrolou správního soudnictví v režimu § 65 a násl. s. ř. s., a to i za předpokladu, že by rozhodnutí žalované bylo rozhodnutím nicotným, nikoli pouze nezákonným. Jakkoli je tedy napadené rozhodnutí či řízení, které mu předcházelo, vybočující ze zákonných mezí a způsobilé porušit množství zaručených práv účastníků řízení, je třeba přezkum takového případného vybočení uplatňovat až v rámci garantovaných opravných prostředků, jimiž lze brojit proti rozhodnutí ve věci, kterým je dané správní řízení ukončeno.

K předmětné věci lze proto uvést, že i přes výhrady stěžovatele k obsahu vydaného rozhodnutí žalované, je výsledkem její činnosti rozhodnutí, nikoli nezákonný zásah. Sám stěžovatel uvádí, že dle jeho názoru se jedná o „nicotný správní akt“. Správnost tohoto tvrzení může být však přezkoumána pouze zákonem předpokládaným způsobem, tj. v řízení o žalobě proti napadenému

rozhodnutí žalované dle části třetí, hlavy druhé a dílu prvního s. ř. s. (které předpokládá vyčerpání řádných opravných prostředků). Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, který žalobu stěžovatele posoudil jako nepřipustnou, s tím, že ochrany se lze domáhat jiným právním prostředkem.

Tento závěr, preferující soudní přezkum až v rámci meritorních rozhodnutí, přitom konvenuje se zákonnou koncepcí poskytování ochrany ve správním soudnictví, která vychází z premisy, že soudem budou přezkoumávána pouze meritorní a finální rozhodnutí správních orgánů. Tato zásada je vyjádřena v § 68 písm. a) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřipustná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem; dále v § 70 s. ř. s., které pod písm. a) vylučuje ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, dle písm. b) jsou vyloučeny úkony předběžné povahy. Z uvedených ustanovení je tedy zřejmé, že se krajský soud nedopustil restriktivního výkladu zákona, konkrétně § 85 s. ř. s., nýbrž respektoval základní zásady správního soudnictví. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publikovaném pod č. 720/2005 Sb. NSS (případně dostupném na www.nssoud.cz), konstatoval, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si současně otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímá obrana proti nezákonnému zásahu je proto možná jen tehdy, jestliže neexistuje ochrana jinými právními prostředky. 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 v úvahu. V daném případě je však namístě dát žalované prostor pro posouzení stěžovatelem tvrzeného pochybení v odvolacím řízení, případně poté (pokud stěžovatel setrvá na vyslovených námitkách) žádat správní soud o vyslovení nicotnosti v řízení o žalobě dle § 76 odst. 2 s. ř. s.

Skutečnost, že případné odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nemá odkladný účinek nemá na shora uvedené závěry žádný vliv. Ve stejné situaci je například většina daňových subjektů v řízení proti rozhodnutím správců daně, jejich žaloby jsou typickým příkladem podání podanou proti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., a i přes plnou vykonatelnost prvostupňového platebního výměru od okamžiku jeho doručení nelze tento kvalifikovat jako nezákonný zásah.

Případné negativní důsledky uhrazení předmětné částky na základě nezákonného rozhodnutí lze vymáhat postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., nikoli dle soudního řádu správního.

Ve vztahu k námitkám stěžovatele vzneseným v kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné toliko pro úplnost vyslovené závěry shrnout: Stěžovatel se v předmětné věci domáhal vydání rozhodnutí o jeho návrhu (žalobě), který ovšem zákon výslovně označuje jako nepřipustný (§ 85 s. ř. s.). V důsledku této skutečnosti byl potom daný návrh odmítnut, neboť již v okamžiku jeho podání byl věcně neprojednatelný. To znamená, že nebyl věcně posuzován, a krajský soud se tudíž nemohl zabývat případnou nicotností napadeného rozhodnutí. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že je-li správní akt nicotný, pak tuto skutečnost lze úspěšně namítat v jakémkoli řízení, v němž by byl závazným podkladem takový paakt.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a druhý účastník řízení nárok na náhradu řízení neuplatnil. Ani ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně dne 6. srpna 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu