



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. E. J.**, zast. JUDr. Bohumilem Vodičkou, advokátem, se sídlem Písnická 764/27, Praha 4, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro hlavní město Prahu, Katastrální pracoviště Praha**, se sídlem Pod Sídlištěm 1800/9, Praha 8, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2008, č. j. 5 Ca 359/2007 - 34,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 359/2007 - 34, ze dne 9. 10. 2008, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 4. 12. 2007 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, ve které uvedl, že v roce 1994 proběhla likvidace společnosti JUMA k. s., IČ 40762262, se sídlem Chlumova 22, Praha 3. V rámci likvidace byla uzavřena dohoda o vypořádání podílu žalobce v této komanditní společnosti, podle které žalobce převzal do svého vlastnictví budovu č. p. 199 stojící na pozemku parc. č. 747 v k. ú. Žižkov. Na základě této dohody žalovaný zapsal žalobce jako výhradního vlastníka uvedených nemovitostí. Až do začátku roku 2006 byl žalobce veden v katastru nemovitostí jako výhradní vlastník uvedených nemovitostí. Přípisem ze dne 16. 1. 2006, sp. zn. OR-67/2006-101/1 obdržel žalobce od žalovaného informaci o provedené opravě chyby v údajích katastru podle § 8 odst. 4 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), podle které žalovaný provedl opravu v údajích katastru nemovitostí z úřední povinnosti tak, že namísto stávajících vlastnických vztahů zapsal jako vlastníka budovy č. p. 199 a parcely katastru nemovitostí č. 747 žalobce

s podílem 1/7 a společnost JUMA k. s., s podílem 6/7. V rozhodnutí ze dne 22. 1. 2007, sp. zn. OR-67-2006-101/10 žalovaný rozhodl, že na LV č. 1639 pro k. ú. Žižkov zůstanou i nadále zapsány vlastnické vztahy tak, jak bylo výše uvedeno, tedy 1/7 budovy č. p. 199 a parcely katastru nemovitostí č. 747 ve vlastnictví žalobce a zbývajících 6/7 těchto nemovitostí ve vlastnictví společnosti JUMA k. s. K odvolání žalobce Zeměměřický a katastrální inspektorát v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil, a to rozhodnutím ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. ZKI-O-46/239/2007-Ji, ve kterém vyslovil právní názor, že pro tento případ je zásadní ustanovení § 5 odst. 7 katastrálního zákona a doporučil, aby žalovaný v dalším řízení uplatňoval zásady činnosti správních orgánů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 a 4 zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu tím, že bude šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy dotčených osob a dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, odpovídalo okolnostem případu a aby podklady od dotčené osoby vyžadoval jen tehdy, když tak stanoví právní předpis. Na obsah tohoto rozhodnutí reagoval žalobce vypracováním souhlasného prohlášení pro odstranění nejasnosti v listině, ve které jako prohlašující vystupují účastníci původní dohody o likvidaci majetku společnosti JUMA k. s. Obsahem tohoto prohlášení bylo upřesnění věty z dohody o vypořádání podílu žalobce v této komanditní společnosti „Pan ing. E. J. přijímá do svého vlastnictví dům č. p. 1999 v P., Ch. č. 22 spolu s pozemky“, tak aby bylo zřejmé a přesně specifikováno od koho a jaký majetek žalobce přejal do svého vlastnictví. Žalovaný na toto souhlasné prohlášení nereagoval a zaslal žalobci přípis (podnět) ze dne 26. 7. 2007, sp. zn. OR-67/2006-101/41, v němž jej vyzval, aby podal návrh na zápis společnosti JUMA k. s. v likvidaci do obchodního rejstříku a poté pokračoval v její likvidaci. Žalovaný v tomto přípise argumentuje tím, že provedenou opravou chyby byl v katastru nemovitostí zjištěn majetek společnosti JUMA k. s. Žalobce poukázal na skutečnost, že řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí nebylo dosud pravomocně ukončeno (rozhodnutí žalovaného o provedení opravy chyby bylo zrušeno shora uvedeným rozhodnutím Zeměměřického a katastrálního inspektorátu v Praze). Tento postup žalovaného považuje žalobce za nezákonný a překračující jeho pravomoci. Žalobce v této souvislosti připomenul, že žalovaný v řízení před Městským soudem v Praze vedeném pod sp. zn. 49 Cm 105/2006 soudu navrhl, aby jeho původní návrh na obnovení likvidace společnosti JUMA k. s. byl odmítnut. Podle názoru žalobce bylo samo zahájení řízení o opravě chyby protiprávním zásahem do jeho veřejných subjektivních práv, neboť bylo zasaženo do jeho vlastnického práva, a tímto nezákonným postupem je žalobci upíráno 6/7 vlastnického podílu k předmětným nemovitostem. Tento stav žalobce omezuje ve výkonu vlastnických práv, neboť vůči třetím osobám je jeho vlastnické právo zpochybněno. Zahájení řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí považuje žalobce s ohledem na § 5 odst. 7 katastrálního zákona za nezákonné, neboť toto ustanovení zákona o katastru nemovitostí není možné aplikovat na daný případ. Žalobce namítal, že bezvýsledně využil opravných prostředků, kdy i poté, co Zeměměřický a katastrální úřad rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nerespektuje žalovaný právní názor nadřízeného orgánu a nadále žalobce vede v katastru nemovitostí jako vlastníka pouze 1/7 podílu k předmětným nemovitostem, aniž by o této změně bylo pravomocně rozhodnuto, čímž nezákonně zasahuje do práv žalobce. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze: I. uložil žalovanému zastavit řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí, zahájené vyrozuměním žalovaného ze dne 17. 2. 2006, č. j. OR-67/2006 - 101, a to vyhotovením a odesláním rozhodnutí o zastavení řízení do 10 dnů od právní moci rozsudku, II. přikázal žalovanému, aby obnovil stav zápisu na LV č. 1639, vedeného

žalovaným takto: v části A: Ing. E. J., rod. č. X, Ch. 199/22, P. 3, Ž. - k celku a to do tří dnů od právní moci rozsudku, III. uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady řízení ve výši 22 600 Kč, a to do tří dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyjádřil přesvědčení, že žaloba v dané věci není přípustná. Poukázal na § 8 odst. 1 a 2 katastrálního zákona a konstatoval, že proces opravy chyby v katastru nemovitostí má specifický právní režim, kdy lze říci, že je rozdělen do dvou fází. V první fázi se jedná o vyřizování žádosti mimo formální správní řízení. Tato fáze ústí v provedení nebo neprovedení opravy katastrálním úřadem (§ 8 odst. 3 katastrálního zákona) a vydání oznámení o provedené opravě nebo o tom, že oprava na návrh nebyla provedena, protože se nejedná o chybu, které katastrální úřad doručí vlastníkově a jinému oprávněnému (§ 8 odst. 4 katastrálního zákona). Ve druhé fázi, která je zahájena doručením případného nesouhlasu vlastníka či jiného oprávněného s oznámením o provedení či neprovedení opravy katastrálního úřadu, se pak již jedná o formální správní řízení, ve kterém je vydáváno konečné rozhodnutí ve věci. V tomto řízení rozhoduje katastrální úřad jako správní orgán prvního stupně. Proti jeho rozhodnutí je možno podat odvolání k zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu, v jehož obvodu je dotčena nemovitost (§ 8 odst. 5 katastrálního zákona). Žalovaný dále připomenul ustanovení § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Upozornil na rozhodnutí Nejvyšší správního soudu, která se týkala otázky přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003 - 278, rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 1. 11. 2007, č. j. 7 Aps 3/2007 - 35) a uvedl, že řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí, které vede pod sp. zn. OR-67/2006 - 101, a všechny úkony uskutečněné v rámci tohoto řízení jsou pod kontrolou nadřízeného správního orgánu a následně podléhají také soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Žalovaný je toho názoru, že přezkum postupu katastrálního úřadu v řízení o opravě chyby v katastru nemovitostí je primárně garantován oprávněnými prostředky v režimu správního řízení a následně možným podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Nejedná se tedy o situaci, kde jiná možnost soudní ochrany chybí. Proto je podle žalovaného žaloba nepřípustná ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud předmětnou žalobu pro nepřípustnost (§ 46 odst. 1 písm. d/ ve spojení s § 85 s. ř. s.) odmítl.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) usnesením ze dne 9. 10. 2008, č. j. 5 Ca 359/2007 - 34, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění konstatoval, že žalobce v podané žalobě výslovně uvádí, že právě v zahájení řízení o opravě chyby z moci úřední ze dne 17. 2. 2006, spatřuje nezákonný zásah a v petitu žaloby žádá aby soud žalovanému přikázal řízení zastavit a obnovit stav zápisu na příslušném listu vlastnictví. Městský soud konstatoval, že soud není v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu (a ani v jiném druhu řízení) oprávněn takovouto povinností žalovanému uložit. Vedení správního řízení není z materiálního hlediska úkonem správního orgánu, na který by dopadalo ustanovení § 82 s. ř. s. Nedostatek pravomoci soudu vydat žalobou požadované rozhodnutí a skutečnost, že žalobce spatřuje nezákonný zásah v samotném vedení správního řízení, představuje podle

městského soudu neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve shodě se žalovaným městský soud dodal, že postup žalovaného (správní orgán prvního stupně) podléhá ve správním řízení kontrole nadřízeného (odvolacího) správního orgánu a to včetně toho, zda správní orgán prvního stupně respektoval právní názor odvolacího správního orgánu, jehož rozhodnutí pak může být u správního soudu napadeno žalobou. Žalobce se tedy může domáhat ochrany jinými právními prostředky (využít postup upravený v § 8 odst. 5 katastrálního zákona, tj. podat proti rozhodnutí o opravě chyby v katastrálním operátu odvolání a případně pak rozhodnutí odvolacího orgánu napadnout dle § 65 a násl. s. ř. s.) a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je tudíž podle § 85 s. ř. s. nepřipustná. Městský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publikovaný pod č. 720/2005 Sb. NSS, ze kterého plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu má primát žaloba proti rozhodnutí. Možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Není v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat. Žaloba proti rozhodnutí 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. Po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalobu nezákonný zásah je proto možné jen tehdy, pokud ochrana jinými právními prostředky není možná. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí zároveň odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 2. 9. 2004, sp. zn. Konf 62/2003, podle kterého věcně příslušným soudem k projednání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o opravě údajů v katastrálním operátu podle § 8 zákona o katastru nemovitostí je krajský soud. Městský soud uzavřel, že ze všech výše uvedených důvodů žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) namítal nedostatek důvodů pro odmítnutí žaloby. Podle přesvědčení stěžovatele rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby neodpovídá skutkovému stavu (tomu jak probíhalo předmětné správní řízení). Stěžovatel zopakoval svá žalobní tvrzení a namítal, že již v žalobě tvrdil, že využil bezvýsledně opravných prostředků, kdy žalovaný i poté, co jeho rozhodnutí bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, nerespektuje právní názor odvolacího správního orgánu a nadále žalobce vede v katastru nemovitostí jako minoritního spoluvlastníka předmětných nemovitostí s 1/7 vlastnickým podílem, a to aniž by bylo o této změně pravomocně rozhodnuto, čímž nezákonně zasahuje do práv stěžovatele. Žalovanému vytýká, že překračuje své kompetence a volí nezákonné postupy, když stěžovatele podnětem vyzývá, aby zajistil obnovu likvidace společnosti JUMA k. s., 13 let poté, co byla tato společnost vymazána z obchodního rejstříku, Stěžovatel má za to, že argumentace městského soudu o možnosti stěžovatele podat proti rozhodnutí o opravě chyby v katastru nemovitostí odvolání a případně napadnout rozhodnutí o odvolání žalobou u soudu je nedůvodná. Stěžovatel toto rozhodnutí odvoláním napadl, odvolacím správním orgánem bylo rozhodnutí zrušeno, správní orgán prvního stupně (žalovaný) další rozhodnutí nevydal a právně nepodloženě, mimo své kompetence, vyzval stěžovatele k jednání, pro které není zákonná opora. Právě toto chování, kdy žalovaný odmítá ve věci rozhodnout v souladu s právním názorem odvolacího orgánu a konstruuje úkony, které mají pouze

konečné rozhodnutí o opravě chyby oddálit, považuje stěžovatel za nezákonný zásah správního orgánu, to vše za situace kdy nemá možnost se po dobu více než tří let domoci původního zápisu vlastnických práv do katastru nemovitostí. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť je tomu tak z jiných, než stěžovatelem namítaných důvodů, jak bude uvedeno níže.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Popsané důvody kasační stížnosti nasvědčují závěru, že je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Tento důvod je totiž 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 (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ostatně již ve svém rozhodnutí ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, Nejvyšší správní soud konstatoval, že je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

V dané věci krajský soud žalobu vůbec věcně neprojednával, ale usnesením ji odmítl, jelikož dospěl k závěru, že v zahájení řízení o opravě chybných údajů katastru z moci úřední ze dne 17. 2. 2006, nelze spatřovat nezákonný zásah a není v jeho pravomoci vyhovět petitu žaloby, v níž stěžovatel žádal aby soud žalovanému přikázal řízení zastavit a obnovit stav zápisu na příslušném listu vlastnictví. Nedostatek pravomoci soudu vydat

žalobou požadované rozhodnutí a skutečnost, že žalobce spatřuje nezákonný zásah v samotném vedení správního řízení, představuje podle městského soudu neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

V předmětné věci jde tedy především o to, zda byly či nebyly splněny podmínky § 82 a § 85 s. ř. s., a zda tedy byly či nebyly dány podmínky pro to, aby bylo vůbec možné vést soudní řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

V této souvislosti je nutno uvést, že žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle ustanovení § 82 s. ř. s. bránit 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 Afs 17/2003, definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Samotný pojem „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. pak není definován žádným ustanovením soudního řádu správního ani jiného právního předpisu. Přesná definice totiž není ani možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Tyto úkony pro svoji neodkladnost nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procením postupem respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem takových autoritativních úkonů je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku. Jde tedy 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 nimž 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. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).

Z uvedeného je patrné, že 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 jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, jak již bylo uvedeno výše, 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 zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního

orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. 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, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.

Z tohoto pohledu nelze úvahám městského soudu upřít oprávnění.

Z ústavně právního hlediska je však k tomu vhodné dodat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob (viz např. čl. 4 Ústavy ČR). Tato určující ústavní kautela především znamená, že těmto subjektům nemůže být v případě zásahu do jejich práv odepřen přístup k soudu, přičemž však již není rozhodné a je v dispozici rozlišovací schopnosti zákonodárce a nikoliv ústavodárce, ve kterých případech je právo na soudní ochranu garantováno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a kdy ve formě jiné, např. právě žalobou proti nezákonnému zásahu.

Z tohoto závěru Ústavního soudu vycházel rozšířený senát zdejšího soudu, který při posouzení shora nastíněné otázky, zda v posuzované věci byly dány podmínky pro to, aby bylo vůbec možné vést soudní řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, vyslovil, 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), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení dále uvedl, že ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Již v období mezi dvěma světovými válkami Prof. JUDr. Václav Hora ve svém stěžejním díle Československé civilní právo procesní (díl II., Řízení před soudy první stolice, v Praze 1932, str. 116) naléhavě upozorňoval: *„Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k proc. úkonu došlo.“* Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení; úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené.

Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou (srov. § 46 odst. 1 s. ř. s.): opožděnost (předčasnost) žaloby, podání zjevně neoprávněnou osobou, nepřípustnost.

Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (srov. § 37 odst. 5 s. ř. s.).

Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.

Ustanovení § 82 s. ř. s. pod nadpisem „žalobní legitimace“ stanoví, 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Postavení žalobce jako účastníka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s. je (ve spojení s § 33 odst. 1 s. ř. s. podle něhož jsou účastníky řízení navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon) dáno jeho tvrzením. Citované ustanovení § 82 s. ř. s. tak pod nadpisem „aktivní legitimace“ vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uvést, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniku příslušnému procesně právnímu vztahu a vedl soud k rozhodnutí, tj. výroku směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva. V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž „zjištěné absenci“ se klade absolutní překážka postupu procesu takže soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.

Jiný přístup k hodnocení definičních znaků nezákonného zásahu v jeho jednotlivých komponentech by vedl k tomu, že žaloba by mohla být též odmítnuta pro nedostatek pravomoci soudu (jako podmínky řízení) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v případě, že tvrzený zásah by nebyl shledán zásahem, popř. nezákonným zásahem [neboť podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soudy rozhodují jen o ochraně před nezákonným zásahem], nebo též pro podání zjevně neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zjevně nemohlo být zasaženo do práv žalobce),

anebo rovněž pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [neboť nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zde není objektivně „způsobilý předmět“ žaloby – analogicky ust. § 70 písm. a) s. ř. s.]. To by znamenalo prosazení institutu obdobného řízení dovolacímu podle o. s. ř. či před Ústavním soudem, a to potud, pokud v těchto procesních úpravách existuje možnost odmítnout návrh pro zjevnou nedůvodnost (bez důvodnost). Takovou možnost však s. ř. s. v řízení podle dílu třetího hlavy druhé s. ř. s. neupravuje.

Ze shora uvedené je zřejmé, že podmínky k žalobě podle § 82 s. ř. s. jsou podmínky hmotněprávní, nikoli procesně právní. Nezbyvá tak než uzavřít, že městský soud pochybil tím, že zvolil nesprávný procesní postup, když žalobu odmítl, neboť úvaha o existenci nezákonného zásahu představuje úvahu o věci samé, která musí být vyjádřena v rozsudku, nikoliv úvahu o tom, zda byly splněny podmínky řízení. Na výše uvedeném závěru nemění nic ani to, že městský soud v napadeném usnesení uvedl úvahy a důvody, které jej vedly k tomu, že se v posuzované věci nejedná o nezákonný zásah a odůvodnění rozsudku, který bude v dalším řízení městským soudem vydán se tedy nebude příliš lišit od odůvodnění napadeného usnesení.

Na Městském soudu v Praze bude, aby se věci znovu věcně zabýval, řídit se právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) s. ř. s.

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

V Brně dne 16. července 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu