



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. 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 9. 1. 2020, č. j. 22 A 2/2020 - 8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný ke dni podání žaloby nevydal žádnou písemnost reagující na podání stěžovatelky ze dne 2. 10. 2019, resp. nezahájil přezkumné řízení dle § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[2] Dne 26. 10. 2016 vydal k žádosti P. M. a T. M. Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí rozhodnutí, č. j. MUFO 33742/2016, o umístění stavby – „čistírny odpadních vod, vč. splaškové kanalizace a dešťové kanalizace vč. vsaku“ na pozemku parc. č. X, katastrální území N. V. u F. n. O., obec Frýdlant nad Ostravicí, okres Frýdek-Místek, který je ve společném jmění manželů M.

[3] Dne 24. 1. 2017 bylo žalovanému doručeno podání stěžovatelky, datované tímž dnem, označené jako „podnět k přezkoumání a provedení státního dozoru“. V tomto podání uvedla několik dílčích námitek; primárně však namítala, že provedením stavby na

základě výše uvedeného územního rozhodnutí (čističky odpadních vod) může dojít ke znehodnocení její studny, která se nachází v blízkosti umístěné stavby.

[4] Sdělením ze dne 22. 3. 2017, č. j. MSK 13240/2017, žalovaný stěžovatelku informoval, že na základě jejího podnětu zjistil, že územní rozhodnutí o umístění stavby nebylo zasláno všem účastníkům řízení, není tudíž dosud v právní moci, proto jej nelze přezkoumávat. Žalovaný vrátil správní spis Městskému úřadu Frýdlant nad Ostravicí ke zjednání nápravy – k doručení rozhodnutí účastníkům ČEZ Distribuce, a. s. a GasNet, s. r. o. Poté, co byla zjednána náprava, se žalovaný zabýval podnětem stěžovatelky z věcného hlediska, avšak neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Stěžovatelce sdělil, že územní rozhodnutí bylo vydáno na základě hydrogeologického posudku zpracovaného odborně způsobilou osobou, přičemž na základě tohoto posudku vydal vodoprávní úřad souhlasné závazné stanovisko k umístění stavby. Všechny závěry odborných podkladů byly takové, že nedojde k negativnímu ovlivnění podzemních vod. Sdělením ze dne 21. 6. 2017, č. j. MSK 53201/2017, proto stěžovatelku informoval, že důvody k zahájení přezkumného řízení nejsou dány.

[5] Dne 2. 10. 2019 doručila stěžovatelka žalovanému podání – podnět ke zrušení sdělení ze dne 21. 6. 2017, č. j. MSK 53201/2017. V tomto podání uvedla, že měla být účastnicí územního řízení o umístění stavby – čističky odpadních vod. Na toto podání reagoval žalovaný sdělením ze dne 9. 1. 2020, č. j. MSK 144934/2019, ve kterém znovu zopakoval, že územní řízení proběhlo v souladu se zákonem, a stěžovatelku opět informoval, že důvody k zahájení přezkumného řízení neshledal.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] Stěžovatelka podala ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť v reakci na její poslední podání (ze dne 2. 10. 2019) nevydal žalovaný ke dni podání žaloby, tj. k 3. 1. 2020, žádnou písemnost.

[7] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Tato ochrana však nemůže být v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem poskytnuta vůči jakémukoli zásahu správního orgánu, který může vyvolat např. pocit nejistoty či ohrožení, ale pouze vůči takovým zásahům, které jsou způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv. Stěžovatelka se podanou žalobou fakticky domáhala zahájení přezkumného řízení, které se však zahajuje *ex officio*. Z dlouhodobé judikatury vyplývá, že soukromá osoba nemá na zahájení řízení vedeného z moci úřední veřejné subjektivní právo. Namítaným postupem žalovaného proto nemohlo dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Nebyly tedy splněny podmínky řízení, neboť nebyla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví. Z hlediska aktivní procesní legitimace je pak podle krajského soudu podstatné tvrzení stěžovatelky, že k zásahu došlo. Stěžovatelka zásah do svých práv netvrdila, k takto formulované žalobě proto ani nebyla aktivně procesně legitimována.

[8] Krajský soud se zabýval také otázkou volby žalobního typu a zvažoval, zda nebylo namíste stěžovatelku poučit o volbě jiného žalobního typu. Dospěl však k závěru, že nebyly splněny podmínky ani pro podání žaloby proti nečinnosti, neboť rovněž nebyly splněny podmínky řízení – žalobou proti nečinnosti je možné domáhat se vydání rozhodnutí ve věci, což není situace stěžovatelky. S ohledem na uvedené proto krajský

pokračování

soud žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítla, že *„krajský soud žalobu odmítl, aniž by měl na jisto postaveno s ohledem na chybějící petit, čeho se žalobou domáhám.“* Odmítnutí žaloby tak založil na nesprávném právním posouzení. Nadto toto řízení zatížil vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí, neboť stěžovatelku nevyzval k doplnění žaloby (petitu), čímž jí upřel přístup k soudu.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka napadla kasační stížností usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[14] V nyní projednávané věci podala stěžovatelka žalobu, kterou označila jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Výslovně pak uvedla následující: *„K dnešnímu dni žalovaný k mému podání ze dne 2. 10. 2019 nevydal žádnou písemnost,“* přičemž v žalobě neuvedla petit. Krajský soud, aniž by si od žalovaného správního orgánu vyžádal správní spis, žalobu stěžovatelky odmítl, neboť dle jeho názoru nebyla dána pravomoc soudů ve správním soudnictví a stěžovatelka nebyla k podání žaloby aktivně procesně legitimována.

[15] Podle § 82 s. ř. s. *„[k]aždý, 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.“*

[16] Aktivně legitimována k podání zásahové žaloby je každá osoba, která tvrdí, že byla zásahem přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci. Aktivní procesní legitimace (možnost subjektu práva být žalobcem v řízení o zásahové žalobě) jakožto podmínka řízení na straně účastníků řízení je proto založena pouhým tvrzením. To vychází ze samotného § 82 s. ř. s. (viz formulaci „každý, kdo tvrdí...“). Z hlediska posouzení aktivní procesní legitimace je tedy rozhodný fakt, zda žalobce (stěžovatelka) tvrdí přímé zkrácení na svých právech; nikoli skutečnost, zda k přímému zásahu do jeho práv došlo; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, č. 1382/2007 Sb. NSS; srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS.

[17] V projednávané věci stěžovatelka v podané žalobě žádný zásah do svých práv netvrdila. Uvedla pouze to, že žalovaný nereagoval na její podání ze dne 2. 10. 2019, viz výše. Na druhou stranu, i přes naprostou strohost podané žaloby bylo evidentní, čeho se stěžovatelka domáhá – a sice zahájení přezkumného řízení ve věci dříve vydaného územního rozhodnutí o umístění stavby (čističky odpadních vod), k čemuž také dala na počátku celé této kauzy podnět.

[18] Povahou přezkumného řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých rozhodnutí. Např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015 - 141, č. 3454/2016 Sb. NSS, uvedl, že jde o správní řízení vedené z moci úřední, přičemž jeho zahájení není v dispozici účastníků řízení. Nejedná se tedy o nárokový opravný prostředek, nýbrž o dozorcí řízení. Účastník řízení sice může podat k jeho zahájení podnět, na samotné zahájení však není právní nárok. Není-li důvod zasahovat do právní sféry účastníků správního (územního) řízení, sdělí správní orgán tuto skutečnost podateli, tj. tomu, kdo dal k zahájení přezkumného řízení podnět (§ 94 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). V rozsudku ze dne 12. 11. 2015, č. j. 5 As 127/2015 - 37, pak Nejvyšší správní soud přímo vyslovil, že „sdělením vydaným podle § 94 odst. 1 správního řádu nebylo zasaženo do právní sféry stěžovatele a není možné takové sdělení posuzovat jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.;“ k tomu přiměřeně srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, č. 1831/2009 Sb. NSS.

[19] Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (tj. součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Aps 6/2007 - 247). Tyto závěry však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu upřesnil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, když v bodě 63 uvedl: „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 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 zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem

pokračování

nejdou 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.“

[20] Přestože byl citovaný rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, lze z citované části v nyní projednávané věci i nadále vycházet, neboť zrušovací důvod spočíval v nesprávném posouzení počátku běhu lhůty pro podání žaloby v případě trvajících zásahu, tj. otázky odlišné, než je obsažena v citované části.

[21] Nejvyšší správní soud má shodně s krajským soudem za to, že v případě stěžovatelky bylo zcela zjevné a nepochybné, že nezahájení přezkumného řízení zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. představovat nemohlo (viz výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu). Krajský soud proto postupoval správně, když žalobu stěžovatelky postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[22] Pokud jde o námitku, že krajský soud neměl v důsledku absentujícího petitu postaveno najisto, čeho se stěžovatelka v řízení domáhá, Nejvyšší správní soud uvádí, že petit představuje jednu z povinných náležitostí žaloby, neboť se jedná o úkon, jímž se disponuje řízením (srov. § 37 odst. 2 s. ř. s.). Náležitosti žaloby však nepatří k procesním podmínkám řízení, ale k náležitostem procesního úkonu, což je nezbytné rozlišovat. Již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směřovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu. Skutečnost, že neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, má stejný následek, jako neodstranění odstranitelného nedostatku procesní podmínky (či neodstranitelný nedostatek procesní podmínky) bránícího pokračování v řízení, tj. odmítnutí žaloby, ani v nejmenším neodůvodňuje jejich směšování.“

[23] V projednávané věci krajský soud žalobu odmítl, neboť nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za této situace by proto ani případné doplnění petitu žaloby na postupu krajského soudu ničeho změnit nemohlo. Je-li totiž zřejmé, že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, není úkolem soudu toto řízení dále vést, ale naopak řízení bez dalšího ukončit; srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008 - 48, č. 1741/2009 Sb. NSS.

[24] Přestože tedy žaloba stěžovatelky neobsahovala petit, nic to nemění za závěru, že její žalobu krajský soud po právu odmítl. Nedostatek podmínek řízení byl totiž neodstranitelný, neboť sdělení o nezahájení přezkumného řízení nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.; k tomu blíže viz citovaný rozsudek č. j. 7 As 55/2007 - 71. V daném případě nemůže nezahájení přezkumného řízení představovat ani nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť ochrany proti nečinnosti je možné domáhat se pouze tam, kde správní orgán zahájil a vede správní řízení

(viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59). Ani jedna situace v případě stěžovatelky nepřipadala v úvahu. Ze stejného důvodu proto krajský soud nepoučoval stěžovatelku o volbě jiného žalobního typu; změnou žalobního typu, ani doplněním petitu žaloby by stěžovatelka výsledek řízení vedeného u krajského soudu změnit nemohla; nehledě na to, že po podání žaloby žalovaný vydal sdělení ze dne 9. 1. 2020, kterým reagoval na podání stěžovatelky ze dne 2. 10. 2019, jak je zřejmé ze shora provedené rekapitulace – viz část I., odst. [5] odůvodnění tohoto rozsudku.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud mu proto jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. ledna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu