



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zastoupeného Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti žalované: **Česká komora architektů**, se sídlem Josefská 34/6, Praha 1, zastoupené Mgr. Danielou Rybkovou, advokátkou se sídlem Jana Želivského 2385/11, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2020, č. j. 8 A 54/2020-111,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2020, č. j. 8 A 54/2020-111, **se ruší.**
- II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nevypořádání se s podnětem žalobce ze dne 15. 7. 2019 a navazující stížností ze dne 2. 1. 2020 (sp. zn. DR 2019-06) řádným způsobem **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.
- IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu a za kasační stížnost ve výši **8.000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Lenky Kotulkové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se obrátil na žalovanou s podnětem k zahájení disciplinárního řízení vůči architektům doc. Ing. arch. J. K. a Ing. arch. J. K. Důvod podnětu spočíval v tvrzeném střetu zájmů jmenovaných architektů. Žalobce považoval za problematickou jejich práci jak na projektech soukromého investora, tak na veřejných zakázkách zpracovávaných

pro Jihomoravský kraj. Dozorčí rada žalované zahájila disciplinární zjišťování, jež následně vůči oběma architektům zastavila. Neshledala totiž, že by porušili povinnosti autorizované osoby, které jim ukládá Profesní a etický řád České komory architektů a ostatní profesní předpisy. Proti usnesením, jimiž bylo zjišťování zastaveno, podal žalobce stížnost, v jejímž důsledku bylo disciplinární zjišťování obnoveno. Obnovené disciplinární zjišťování dozorčí rada žalované rovněž zastavila, neboť stížnost neobsahovala žádné nové skutečnosti, které by mohly vést k podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení.

[2] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalované zakázal pokračovat v porušování jeho práva řádným nevyřízením podnětu a stížnosti a současně jí přikázal obnovit stav před nezákonným zásahem tím, že zruší usnesení o zastavení disciplinárního zjišťování. Žalobce *in eventum* navrhl, aby městský soud sám zrušil uvedená usnesení. Zdůraznil, že nezákonný zásah nespátřuje v tom, že nebylo zahájeno disciplinární řízení, ale v postupu při šetření jeho podnětu.

[3] Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce zvolil vhodný žalobní typ, resp. povahou usnesení dozorčí rady žalované, jimiž byl žalobce informován o vyřízení podnětu a následně také stížnosti ve fázi disciplinárního zjišťování. Přestože usnesení naplňují judikaturou požadované formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), není jimi autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech žádné ze zúčastněných osob, tedy ani žalobce. Poté přistoupil k věcnému posouzení zásahové žaloby. Na základě dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu konstatoval, že úprava obsažená v § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neposkytuje osobě, která podá podnět k zahájení řízení, bez dalšího samostatné právo na kvalifikované vyřízení podnětu.

[4] Městský soud odkázal na věc sp. zn. 6 As 108/2019, která byla v době jeho rozhodování předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Pripustil, že v případě některých typově odlišných řízení zahajovaných z mocí úřední může být otázka nároku na zahájení řízení sporná. Posuzovaná věc ovšem spadá do oblasti správně-disciplinárního trestání. Je proto jednoznačné, že neexistuje právo třetí osoby na to, aby byl kdokoli uznán vinným a potrestán, a tedy ani právo, aby bylo s kýmkoliv zahájeno a vedeno disciplinární řízení. Nemá-li žalobce právo na to, aby žalovaná zahájila disciplinární řízení se svými členy, potom nejsou relevantní ani námitky směřující k tomu, že se dostatečně nezabývala podnětem k jeho zahájení, resp. že nedostatečně odůvodnila svůj postup v podobě zastavení disciplinárního zjišťování. Žalobce měl v posuzovaném případě právo pouze na to, aby se dozorčí rada žalované s jeho podnětem předvídaným způsobem vypořádala, tj. buď zastavila disciplinární zjišťování, nebo podala návrh na zahájení disciplinárního řízení. Tak se stalo, a proto v postupu žalované nelze spatřovat nezákonný zásah do žalobcových práv.

[5] Následně městský soud poukázal na vlastní úpravu obsaženou v Disciplinárním a smírcím řádu České komory architektů (dále jen „disciplinární řád žalované“), který nestanoví povinnost vypořádat se se všemi vznesenými argumenty a důkazy obsaženými v podnětu či stížnosti. Nelze proto dovozovat ani tomu odpovídající specifické procesní právo podatele. Speciální úpravu postupu při disciplinárním zjišťování v tomto směru

připodobnil k § 3 správního řádu a uzavřel, že závěry judikatury ohledně § 42 správního řádu lze vzhledem ke shodné podstatě právní úpravy plně aplikovat i na tuto věc. Disciplinární pravomoc žalované nemá přímý vztah k právům třetích osob, které proto nemohou řádné plnění tohoto úkolu soudně vymáhat. Podatel má pouze procesní právo na prosté vyřízení svého podnětu, eventuálně také stížnosti. Soud nepřisvědčil ani námitce zásahu do práva na příznivé životní prostředí žalobce, neboť postup žalované má k tomuto právu žalobce jen velmi vzdálený vztah bez relevance pro posuzovanou věc.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované a replika žalobce

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel netvrdí, že má bez dalšího právo vynutit si zahájení disciplinárního řízení s dotčenými architekty. Má však právo na to, aby jeho podnět byl řádným způsobem vyřízen. V této souvislosti odkázal na řízení vedené pod sp. zn. 6 As 108/2019 a související usnesení ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28. Citovaným usnesením byla věc postoupena rozšířenému senátu k posouzení otázky, zda se žalobce může žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu bránit proti faktické nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby provedené jinou osobou. Městský soud podle stěžovatele vycházel z nesprávného předpokladu, že na zahájení řízení z moci úřední na základě podnětu není právní nárok. Tato otázka dosud nebyla v judikatuře jednoznačně vyřešena. Z domnělé neexistence práva na zahájení řízení z moci úřední městský soud nesprávně dovodil neexistenci práva na řádné vyřízení podnětu.

[7] Stěžovatel je na rozdíl od městského soudu přesvědčen, že působnost žalované typově přesahuje rozsah působnosti jiných profesních komor. Není zaměřena jen dovnitř profesní komory samotné, ale může zasahovat do práv třetích osob. Dále poukázal na zvláštní úpravu pro podání podnětu, jak je stanovena v disciplinárním řádu žalované. Tento postup považuje za odlišný od postupu vyřizování podnětu podle § 42 správního řádu i jiných profesních komor. Městským soudem citované rozsudky týkající se České lékařské komory a České advokátní komory podle stěžovatele nelze vztahovat na nyní řešenou věc. Disciplinární a dozorová působnost žalované nad autorizovanými osobami má, na rozdíl od jmenovaných profesních komor, v některých případech dopad i do jiných probíhajících správních řízení a zejména veřejnoprávních procesů územního plánování.

[8] Stěžovatel se dále vyjádřil k důsledkům případného střetu zájmů zpracovatele územní studie nebo územně plánovací dokumentace pro akceptovatelnost výsledného díla. Ve vztahu k námitce týkající se práva na příznivé životní prostředí dodal, že při posuzování variant řešení, které předkládá autorizovaná osoba ve svém díle, má být přihlíženo právě k životnímu prostředí. Lze tedy vysledovat souvislost mezi rozhodnutím dozorčí rady žalované o případném střetu zájmů autorizované osoby a možným nesprávným posouzením variant v jejím díle (územně plánovací dokumentaci), resp. takto vzniklým zásahem do stěžovatelova práva na příznivé životní prostředí. Poukázal rovněž na neústavnost disciplinárního řádu žalované. Závěrem kasační stížnosti namítl

nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož krajský soud se dostatečně nevypořádal s námitkou zásahu do práva na příznivé životní prostředí.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně poukázala na postavení autorizovaného architekta v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Zdůraznila, že autorizovaný inspektor nemá vliv na definici zadání ani rozhodovací pravomoc a není odpovědný za schválení územního plánu. Etická pravidla a disciplinární odpovědnost při jejich porušení mají společné znaky u všech profesních komor zřízených zákonem. Postavení žalované a znění jejího disciplinárního řádu v tomto ohledu není nijak výjimečné. Žalovaná proto vyjádřila nesouhlas s tvrzenou nemožností užití závěrů judikatury týkajících se jiných profesních komor. Uvedla, že dvojinstančnost správního rozhodování nepatří mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech osob, a nepřisvědčila ani námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku.

[10] Na vyjádření žalované reagoval stěžovatel replikou, v níž zdůraznil rozdíly mezi jednotlivými profesními komorami a jejich předpisy, stejně jako rozdíl mezi disciplinárním řádem žalované a správním řádem. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud disciplinární řád coby podzákonný právní předpis pro jeho namítaný rozpor s ústavním pořádkem vůbec neaplikoval. Vyjádřil se také k zásadě dvojinstančnosti v kontextu právní úpravy disciplinárního řízení jednotlivých profesních komor. Následně poukázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, jehož závěry lze podle názoru stěžovatele vztáhnout rovněž na jeho případ.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Nejprve se kasační soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, ke které je povinen přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel ji spatřuje v nedostatečném vypořádání žalobní námitky týkající se dotčení práva na příznivé životní prostředí. Nejvyšší správní soud přitom s ohledem na povahu dotčené žalobní námitky dospěl k závěru, že její stručné, avšak dostačující vypořádání městským soudem naplňuje kritéria přezkoumatelnosti ve smyslu ustálené judikatury (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). K námitce týkající se zásahu do práva na příznivé životní prostředí se Nejvyšší správní soud vyjádří rovněž níže v souvislosti s věcným posouzením kasační stížnosti.

[13] Předmětem sporu je posouzení, zda způsob vyřízení podnětu k zahájení disciplinárního řízení, resp. fáze jemu předcházející (zde disciplinárního zjišťování) může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Podle § 42 správního řádu „*správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.*“.

[15] Podle § 29 odst. 1 disciplinárního řádu žalované je disciplinární žalobce „*povinen zabývat se každým podezřením ze spáchání disciplinárního provinění [...] o němž je informován.*“. Podle odst. 3 téhož ustanovení „*jakmile je disciplinární žalobce informován o podezření, že se autorizovaná nebo registrovaná osoba dopustila disciplinárního provinění, zahájí zjišťování a bez zbytečného prodlení ověří věrohodnost a odůvodněnost sděleného podezření; o zahájeném zjišťování vyrozumí osobu podezřelou z disciplinárního provinění.*“.

[16] Mezi obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu a zvláštními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se správní řád jako obecný předpis použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak. Správní řád se tak použije také v případě, že na něj zvláštní právní předpis výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012-19).

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že rozšířený senát v již zmiňované věci sp. zn. 6 As 108/2019 rozhodl rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39. Dospěl v něm k závěru, že „*ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezačal řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezačátené řízení z moci úřední je nezákonným zásahem a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.*“. Nyní posuzovaná věc se od tohoto rozsudku odlišuje především v tom, že se nejedná o faktickou nečinnost žalované. Stěžovatel napadá především způsob, jakým žalovaná vyřídila podnět, jímž usiloval o zahájení disciplinárního řízení.

[18] Podnět k zahájení řízení z moci úřední zásadně slouží k ochraně práva objektivního. Ve standardní situaci podatel podnětu přispívá k ochraně zákonitosti tím, že upozorňuje správní orgán na možné porušení objektivního práva, kterým by se měl správní orgán zabývat. Od těchto případů je třeba odlišit osoby, které podnětem v první řadě chrání svá subjektivní hmotná práva. Rozšířený senát přistoupil k relativizaci tradičního rozlišování mezi řízeními zahajovanými z moci úřední, u nichž jde o ochranu objektivního práva, a řízeními na žádost, která jsou vedena zájmem na realizaci či ochraně veřejného subjektivního práva žadatele, právě za účelem potřeby ochrany veřejných subjektivních práv. Setrvale prosazovanou nezávislost ochrany objektivního práva na ochraně práva subjektivního odmítl s poukazem na nutnost soudní ochrany veřejných subjektivních práv osob, jejichž hmotných práv se stavba provedená v rozporu s veřejným právem dotýká.

[19] Rozšířený senát současně zdůraznil, že možnost obrany vůči faktické nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední k podnětu podatele prostřednictvím zásahové žaloby je nutné vykládat restriktivně. Pravidlem zůstává, že „uplatnění podnětu, ve kterém podatel vyzývá správní úřad k uplatnění úřední povinnosti (úřední moci), žádné veřejné subjektivní právo nezakládá. To proto, že obecně tu není veřejné subjektivní právo na to, aby správní orgán zahájil z moci úřední nějaké řízení. Pokud by rozšířený senát tuto zásadu v obecné rovině popřel, zcela by změnil charakter správního soudnictví, který je daný zákonem. Správní soudnictví je (byť s určitými výjimkami, viz např. § 66 s. ř. s.) povoláno k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k ochraně veřejného zájmu ani práva objektivního (viz § 2 s. ř. s.). Správní soudnictví nemůže ani mimo zákonem stanovená pravidla volně nahrazovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu.“. Závěry judikatury, která nepřipouští soudní ochranu proti nezahájení přezkumného řízení nebo neumožňuje poškozenému domáhat se zahájení přestupkového řízení vůči podezřelému z přestupku, zůstávají i nadále v platnosti. Stále proto platí, že ve většině případů se nezahájení řízení z moci úřední nedotkne subjektivních hmotných práv podatele podnětu. V tomto směru je neustále třeba mít na paměti specifické postavení vlastníka pozemku, na němž stojí nepovolená stavba, eventuálně souseda. Z hlediska zásahu do hmotných práv se totiž jedná o situaci kvalitativně zcela odlišnou, než v níž se nachází podatel podnětu k zahájení například přestupkového, disciplinárního nebo přezkumného řízení.

[20] Stěžovatel spatřuje zásah do svého veřejného subjektivního práva v dotčení práva na příznivé životní prostředí. K tomu by podle něj mohlo dojít kvůli možné nezákonnosti aktualizace zásad územního rozvoje v důsledku střetu zájmů autorizovaných architektů jako zpracovatelů tohoto díla. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožnil s posouzením městského soudu, jelikož zde nespátřuje žádnou relevantní souvislost. Pokud se stěžovatel z nejrůznějších důvodů zamýšlí bránit proti aktualizaci zásad územního rozvoje, právní řád mu k tomu poskytuje zvlášť určené nástroje v oblasti územního plánování včetně možnosti následného soudního přezkumu. Snaha o zahájení disciplinárního řízení s autory příslušné územně plánovací dokumentace však neslouží k obraně vůči jejímu obsahu.

[21] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli nesvědčí veřejné subjektivní právo na zahájení disciplinárního řízení vůči členům žalované. Rozhodnutí o podnětu, resp. o následné stížnosti stěžovatele není způsobitelné jakkoliv zasáhnout jeho veřejná subjektivní práva, která bez ohledu na výsledek zůstávají nedotčena. Stěžovatel současně není ani členem žalované a její rozhodnutí mu tak nemohou zakládat, měnit ani rušit práva nebo povinnosti. Smyslem podnětů je v této věci iniciace dozorové pravomoci příslušných orgánů žalované jako profesní komory, nikoliv rozhodování o právech a povinnostech podatele ani třetích osob (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 1/2009-299, ve vztahu k České lékařské komoře, nebo ze dne 19. 2. 2020, č. j. 9 As 284/2018-89, ve vztahu k České advokátní komoře). V tomto ohledu se postavení žalované skutečně neliší od ostatních profesních komor. Stěžovatel by se ostatně nemohl proti výslednému rozhodnutí z takto zahájeného disciplinárního řízení bránit ani žalobou podle § 65 s. ř. s.

[22] Podnět, s nímž se na žalovanou může obrátit kdokoliv, vede pouze k aktivaci dozorcí pravomoci žalované. Disciplinární řízení je správním řízením, jehož konečný výsledek (zde rozhodnutí představenstva žalované o odvolání proti rozsudku stavovského soudu) naplňuje materiální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se může negativně projevit v právní sféře člena komory, s nímž je vedeno. Fáze disciplinárnímu řízení předcházející, tedy disciplinární zjišťování, je zaměřena pouze na prošetření skutečností uvedených v podnětu (případně stížnosti) za tím účelem, zda má smysl s určitým členem komory disciplinární řízení zahajovat (ve vztahu k předběžnému šetření České lékařské komory srov. rozsudek č. j. 1 Ans 1/2009-299). Smyslem fáze disciplinárního zjišťování není autoritativní rozhodování o právech a povinnostech ani jedné ze stran (viz rozsudek č. j. 9 As 284/2018-89). Možné důsledky podnětu k zahájení disciplinárního zjišťování závisí na posouzení žalované, přičemž i v případě, že by jej shledala důvodným, nevedlo by to ke vzniku nároku stěžovatele na jakýkoliv další konkrétní postup ve věci. Disciplinární pravomoc profesních komor je jednou z podob sankční pravomoci správních orgánů, již se v souvislosti s podnětem k zahájení řízení zabýval také Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. II. ÚS 2990/13. Konstatoval přitom, že stíhání a potrestání pachatele správního deliktu je věcí vztahu mezi státem a pachatelem a neshledal existenci žádného ústavně zaručeného práva stěžovatele na to, aby byla jiná osoba stíhána. Podobnou paralelu lze seznat i v případě odložení oznámení o přestupku podle § 76 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[23] Rozsudek č. j. 6 As 108/2019-39 nic nemění na závěru, že nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo na zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č. j. 2 As 41/2014-47). Postup při šetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední a sdělení o jeho výsledku mohou být nezákonným zásahem jen tehdy, zasahují-li do práv podatele (rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86). Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil potřebu zkoumat, „*zda a jaká jejich práva jsou dotčena šetřením či oznámením o výsledku tohoto šetření*“ a tím i zda byly naplněny judikaturou dovozené podmínky, za nichž lze úkon správního orgánu považovat za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[24] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, musí být pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. kumulativně splněny následující podmínky: „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (‘zásahem’ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)*“. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, se podává, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobitelné zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení*“. V rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, pak kasační soud vyslovil, že „*předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě,*

že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.“

[25] Městský soud při rozhodování zohlednil závěry judikatury, a to s důrazem na otázku dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Dospěl přitom ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl být na svých právech vyřízením podnětu jakkoliv dotčen. Nebyly tak naplněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany podle § 82 s. ř. s. Stěžovatel nebyl vyřízením podnětu způsobem, který neodpovídá jeho představám, přímo zkrácen na svých právech. Napadený úkon žalované nebyl zaměřen přímo vůči stěžovateli ani v jeho důsledku proti němu nebylo přímo zasazeno. Jinak řečeno, žalobou napadený úkon pojmově vůbec nemůže být nezákonným zásahem. V takovém případě se stěžovatel nemohl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem bránit ani proti způsobu nebo kvalitě vyřízení podnětu a navazující stížnosti. S ohledem na absenci veřejných subjektivních práv svědčících stěžovateli, jejichž dotčení by mohlo být namítáno, by takový soudní přezkum postrádal jakýkoliv smysl. Právo na soudní ochranu poskytovanou správními soudy totiž z podstaty věci souvisí s dotčením veřejných subjektivních práv ze strany orgánů veřejné správy (srov. § 2 s. ř. s.). Za této situace by bylo samoučelné konstruovat procesní právo podatele na řádné vypořádání podnětu, není-li následné sdělení či vyrozumění o vyřízení podnětu nijak způsobilé k dotčení jeho hmotných práv. V nyní posuzované věci je zřejmé, že žalovaná při vyřizování podnětu nečinná nebyla a podnět splnil svůj zákonný účel, neboť vedl k aktivaci dozorové pravomoci v podobě zahájení disciplinárního zjišťování.

[26] V nyní řešené věci proto nelze aplikovat závěry rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39, které rozšířený senát učinil jednak v situaci faktické nečinnosti stavebního úřadu, který v rozporu se zákonem nezahájí řízení o odstranění stavby, a jednak primárně ve vztahu k řízení o odstranění nepovolené stavby. Stěžovatel sice odkazuje na možnost použití tohoto právního názoru i na jiná řízení, avšak opomíjí rozšířeným senátem zdůrazněnou potřebu vykládat tento právní názor restriktivně. Má být užit pouze tam, kde jsou v sázce subjektivní hmotná práva osoby, která se podnětem domáhá zahájení řízení z moci úřední právě za účelem ochrany nejen práva objektivního, ale i subjektivního.

[27] Kasační námitkou protiústavnosti disciplinárního řádu žalované se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se jedná o důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohl. Jedná se tedy o nepřípustnou právní novotu ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[28] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že stěžovatel nemohl být vyřízením podnětu a navazující stížnosti dotčen na svých právech. Napadená usnesení žalované nejsou pojmově rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Současně, jak bylo již výše vyloženo, ani pojmově nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Z tohoto důvodu nebylo namístě, aby městský soud meritorně posuzoval splnění podmínek nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Naopak měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správnost závěru o nutnosti odmítnout žalobu v těchto případech plyne z ustálené judikatury, podle níž „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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Městský soud tedy postupoval nesprávně, pokud žalobu zamítl, přestože odůvodnění jeho rozsudku odpovídá důvodům pro odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek výrokem I. zrušil a výrokem II. žalobu odmítl, neboť již v řízení před městským soudem byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[31] Vzhledem k tomu, že žaloba byla odmítnuta, vrací se stěžovateli podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 8.000 Kč. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, respektive ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014-28, ze dne 2. 11. 2016 č. j. 6 Azs 199/2016-35, ze dne 5. 3. 2015 č. j. 6 Afs 3/2015-29, ze dne 23. 4. 2019, č. j. Ars 6/2018-28 či ze dne 21. 2. 2019, č. j. Ars 7/2018-29). Zaplacené soudní poplatky budou stěžovateli vráceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích) k rukám jeho zástupkyně, Mgr. Lenky Kotulkové, advokátky.

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

V Brně dne 15. dubna 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu