



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. P. K.**, zastoupen JUDr. Ivou Repa Kremplovou, advokátkou se sídlem Okružní 433/1, Brno, proti žalovanému: **Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje**, se sídlem Zubatého 1, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2022, č. j. 30 A 143/2021 – 58,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2022, č. j. 30 A 143/2021 – 58, **se ruší.**
- II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nedostatečném vypořádání podnětu žalobce ze dne 3. 8. 2021 **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 **7.000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Ivy Repa Kremplové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal žalovanému dne 3. 8. 2021 podnět ke kontrole předpisů o požární ochraně v bytovém domě z důvodu, že před bytem jednoho z vlastníků v posledním patře domu dochází k trvalému ukládání velkého množství obuvi.

[2] Žalovaný podnět prošetřil; provedl v bytovém domě kontrolu dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, při níž nezjistil žádné nedostatky. Tento závěr sdělil žalobci v odpovědi na jeho podnět doručené mu 4. 10. 2021. Dále uvedl, že činnost provozovaná v bytovém domě je v souladu se zákonem o požární ochraně klasifikována jako činnost bez zvýšeného požárního nebezpečí, že únikovou cestu (schodiště) nelze s ohledem na termín výstavby bytového domu považovat za chráněnou únikovou cestu a že obuv umístěná přede dveřmi (podél stěny) jednoho z vlastníků bytů nemá vliv na zachování volné únikové cesty, ani neomezuje evakuaci nebo záchranné práce.

[3] Proti tomu se žalobce bránil zásahovou žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), ve které namítl, že žalovaný zasáhl do jeho práv tím, že se nedostatečně vypořádal s jeho podnětem na zahájení řízení. Žalobu soud shora nadepsaným rozsudkem zamítl.

[4] Uvedl, že žalobcův podnět byl řádně prošetřen a žalobce byl o způsobu jeho vyřízení dostatečně konkrétně informován. Jako nedůvodnou shledal proto též námitku nepřezkoumatelnosti způsobu vyřízení podaného podnětu. K námitce žalobce se zabýval správností závěrů žalovaného, se kterými se však plně ztotožnil. Nejmenší průchodnou šířku únikové cesty lze určit podle aktuálně platné normové hodnoty nejmenší průchodné šířky hlavních schodišť, která u bytových domů činí 1100 mm. Ta byla při kontrole shledána jako vyhovující. Soud rovněž uzavřel, že obuv umístěnou před jedním z bytů nelze chápat jako překážku, která by bránila průchodnosti únikové cesty.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“), napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Předně namítl, že žalovaný celou věc nesprávně právně posoudil, a tedy jeho odpověď na podnět neměla podklad v právní úpravě. Soud pak pochybil, jestliže právní posouzení žalovaného převzal, avšak nerefletoval obsáhlou argumentaci uvedenou v žalobě; napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[7] V další části kasační stížnosti zopakoval odůvodnění svého právního názoru, dle kterého nejmenší možná volná nechráněná úniková cesta musí měřit 1,374 metru, nikoliv 1,100 metrů, jak uvedl žalovaný. Následně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2015, č. j. 78 Ad 46/2013 - 26, dle kterého *„za volně průchodnou lze únikovou cestu pokládat jen tehdy, je-li skutečně volně průchodná, což znamená, že se na ní neobjevují žádné překážky nebo omezení“*.

[8] Následně uzavřel, že primárně nevytýká žalovanému to, že by odpověď na jeho podnět byla nedostatečně odůvodněná, ale skutečnost, že je založená na nesprávném právním názoru, proti čemuž se žalobce nemohl bránit jinak než správní žalobou.

pokračování

[9] Žalovaný uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, ale rovněž též nepřipustnou. Odkázal dále na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se plně ztotožnil. Nad rámec tam uvedeného dodal, že obuv v posledním patře bytového domu nepředstavuje výrazné nebezpečí pro evakuaci osob nebo záchranné práce a nemají proto vliv na zachování volné únikové cesty. S ohledem na výše uvedené navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Na toto vyjádření reagoval dále stěžovatel, který setrval na správnosti svých výpočtů a na tom, že úniková cesta musí být prosta jakýchkoliv překážek, včetně bot.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Dříve, než soud přistoupí k věcnému projednání kasační stížnosti, je třeba postavit najisto, zda podaná žaloba (resp. v ní tvrzené skutečnosti) splňuje podmínky přípustnosti soudního přezkumu.

[14] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen zásah) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochranu podle § 82 s. ř. s. lze poskytnout pouze tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v citovaném ustanovení. Žalobce tedy musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem 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). Není-li byt jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, odkazovaný krajským soudem).

[15] 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.*“.

[16] Dle § 84 odst. 3 s. ř. s. žaloba mimo obecných náležitostí podání musí obsahovat a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vyličení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.

[17] V souzené věci stěžovatel v podané žalobě uvedl, že z důvodu „*dlouhotrvajícího a soustavného porušování zákona*“ podal podnět žalovanému, který však při následné kontrole neshledal porušení příslušných právních norem.

[18] Tomuto závěru se bránil žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ve které uvedl (ve vztahu k vymezení nezákonného zásahu), že „*se žalovaný s důvody, proč řízení nezahájil, dostatečně nevypořádal*“. Na jiném místě svého podání rozvedl, že „*největší problém celého přístupu žalovaného je však v tom, že se nezabýval nutnou mírou protipožární ochrany i v případě, pokud se jedná o nechráněnou únikovou cestu, protože i v tomto případě jsou zde určité minimální parametry ochranné cesty, které musí být dodrženy. Tuto problematiku žalovaný ve své odpovědi vůbec nezmiňuje a patrně se jí při svém rozhodování o tom, jestli bude zahajovat správní řízení, vůbec nezabýval*“. Následně uzavřel, že „*žalovaný porušil svou povinnost zajišťovat dodržení předpisů protipožární ochrany ve veřejném zájmu a tím, že se dostatečně nezabýval podnětem žalobce, zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv, a to tak, že posvětil nedodržování protipožárních předpisů v domě, kde žalobce bydlí*“. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby soud v rozsudku určil, že „*I. Žalovaný zasáhl do práv žalobce tím, že se dostatečně nevypořádal s jeho podnětem na zahájení řízení. II. Žalovanému se ukládá, aby se podnětem žalobce znovu zabýval*“.

[19] Krajský soud v odst. 15 napadeného rozsudku následně při posouzení přípustnosti podané žaloby toliko uvedl, že „*žalobci v projednávané věci svědčí vlastnické právo k jednotce v daném bytovém domě. Případným nezákonným postupem žalovaného při prošetřování podnětu na dodržování předpisů o požární ochraně by žalobce mohl být dotčen na svém vlastnickém právu. Podmínky pro věcné projednání žaloby tak byly v daném případě splněny*“; zásah dále vyhodnotil jako trvajících a následně se již věnoval věcnému vypořádání uplatněných námitek.

[20] Ve vztahu k přípustnosti žaloby pak žalobce (a následně též krajský soud) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, dle jehož právní věty „*postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele*“.

[21] Tyto úvahy jsou však nedostatečné, neboť takto paušálně a zjednodušeně závěry citovaného rozsudku vykládat nelze. Jak zcela správně uvedl předkládající senát ve věci předložené rozšířenému senátu (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES), názor o procesním právu na řádné vyřízení podnětu k zahájení řízení *ex officio* se objevuje pouze v právní větě uvedeného rozsudku druhého senátu; z odůvodnění samotného však tento právní závěr takto kategoricky nevyplývá. Ostatně rozsudkem ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 26. 9. 2016, č. j. 30 A 118/2015 - 184, a věc mu vrátil k novému projednání. V návazném rozsudku ze dne 11. 6. 2018, č. j. 30 A 118/2015 - 242, soud nejprve rekapituloval, že žalobci se v této věci bránili proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v tom, že se správní orgán dostatečně nevypořádal s podaným podnětem (věc neprošetřil v patřičném rozsahu). Následně na zrušující rozsudek kasačního soudu zareagoval takto (bod 34 rozsudku): „*krajský soud však dospěl k závěru, že v daném případě šetření podnětu, které vyústilo v oznámení o výsledku šetření, nelze považovat za nezákonný zásah, neboť zde nejsou naplněny podmínky (1) a (5) algoritmu, tj. že by těmito úkony žalobci byli přímo zkráceni na svých*

pokračování

právech a že by zde mezi tvrzeným zásahem a tvrzeným porušením práv žalobců existoval bezprostřední vztah projevující se v právní sféře žalobců. V důsledku toho tedy ani nebylo nutné se dále zabývat případným vymezením namítaných náležitostí oznámení o výsledku šetření podnětu, včetně tvrzení žalobců o neúplném posouzení tohoto podnětu, na který žalobci usuzovali právě z obsahu oznámení, neboť to by bylo možné teprve v případě kladné odpovědi na otázku, že se v případě těchto úkonů vůbec pojmově mohlo jednat o nezákonný zásah.“ Krajský soud přitom mimo jiné vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS, dle kterého „jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným (tvrzení o absenci povolení ke stavbě kolny, plísni apod.). Pokud správní orgán důvody k zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nahrazovat dokazováním v řízení před soudem“.

[22] Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že v odkazovém rozsudku ŽAVES následně rozšířený senát rovněž potvrdil tyto závěry rozsudku čtvrtého senátu a uzavřel, že „zkoumání podnětů ve smyslu § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může, ale nemusí být správní řízení zahájeno. Posuzování podnětů neprobíhá ve správním řízení a o vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevzdává žádné rozhodnutí. Rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního není ani sdělení podle § 42 správního řádu, kterým stavební úřad vyrozumí podatele o osudu jeho podnětu (takto správně rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS)“.

[23] V nyní souzené věci stěžovatel nebyl vyřízením podnětu způsobem, který neodpovídá jeho představám, přímo zkrácen na svých právech. Napadený úkon žalovaného nebyl zaměřen přímo vůči stěžovateli ani v jeho důsledku proti němu nebylo přímo zasaženo. 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. 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 samoúčelné konstruovat procesní právo podatele na řádné vypořádání podnětu, není-li následné sdělení či vyrozumění o vyřízení podnětu nijak způsobilé k dotčení jeho hmotných práv (shodně též rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 As 394/2020 - 53).

[24] Podatelé podnětu se obecně ani nemohou domoci zahájení řízení zahajovaného z moci úřední (jak to dle č. j. činí i stěžovatel v nyní souzené věci) a následného vydání rozhodnutí, neboť jim podle § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží *a priori* k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta. Není zde tedy dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě

pouhého podnětu. Z tohoto důvodu není proto nutné podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009 - 139, a ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009 - 58). To ostatně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, dle které neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán (např. usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, a ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02).

[25] Jak zdůraznil rozšířený senát ve věci ŽAVES, 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 nabrzovat činnost správních orgánů. Opačný závěr by hrubě narušil dělbu moci jako základní princip demokratického právního státu*“. V bodě 56 rozšířený senát upozornil, že „*pokud stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, účastníkem takového řízení se stane též vlastník pozemku, na kterém stojí sporná stavba*“. V nyní posuzovaném případě by se však žalobce účastníkem správního řízení (ke kterému podnět směřuje) nestal.

[26] Jak konstatoval rozšířený senát, žalobce musí být skutečně dotčen na svém veřejném subjektivním právu (musí skutečně dotčení tvrdit). Správní soudnictví totiž neumožňuje podat zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*). Nelze proto přípustnost podané žaloby založit ani tvrzením, že „*žalovaný porušil svou povinnost zajišťovat dodržení předpisů protipožární ochrany ve veřejném zájmu a tím, že se dostatečně nezabýval podnětem žalobce zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv, a to tak, že posvětil nedodržování protipožárních předpisů v domě, kde žalobce bydlí*“.

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli nesvědčí veřejné subjektivní právo, které by - ať už ve vztahu k vyřízení podnětu, nebo ve vztahu k požadovanému zahájení správního řízení - opravňovalo soudy ve správním soudnictví přezkoumávat napadené závěry a postup žalovaného. Nebyly tak naplněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany podle § 82 s. ř. s. Z tohoto důvodu nebylo namístě, aby krajský soud (potažmo nyní kasační soud) meritorně posuzoval žalobou napadený úkon žalovaného. Naopak krajský soud měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019 - 21, dle kterého „*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*“.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Krajský soud tedy postupoval nesprávně, pokud žalobu zamítl, neboť v souzené věci byly dány důvody pro její odmítnutí. 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.).

[29] 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.

[30] 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 7.000 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 JUDr. Ivy Repa Kremplové, advokátky.

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

V Brně dne 18. srpna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu