



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **České sdružení pro technická zařízení, z. s.**, se sídlem Modřanská 496/96A, Praha 4, zastoupeného Mgr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2022, č. j. 9 A 39/2022-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

[1] V projednávané věci Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) řešil otázku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), která směřuje proti obecným účinkům vyhlášky ministerstva.

[2] Žalobce podal dne 3. 5. 2022 k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dle § 82 s. ř. s. V ní žádal, aby se žalovaný zdržel nezákonné aplikace vyhlášky Ministerstva vnitra č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalínové cesty (dále „vyhláška č. 34/2016 Sb.“), na spalínové cesty, ve kterých nehrozí riziko vzniku požáru. Současně žádal, aby soud uložil žalovanému povinnost upravit tuto vyhlášku v souladu se smyslem zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále „zákon o požární ochraně“), jehož je vyhláška č. 34/2016 Sb. prováděcím předpisem.

[3] Městský soud napadeným usnesením žalobu odmítl z důvodu, že ve věci nebyla splněna podmínka pro vedení řízení, jmenovitě podmínka přípustitelného tvrzení nezákonného zásahu. Žalobce totiž podle městského soudu zásahovou žalobou napadá obecné důsledky právního předpisu, a nikoliv konkrétní způsob aplikace daného předpisu, jímž by se tento právní předpis v právní sféře žalobce přímo a adresně projevil. Městský

soud s odkazem na judikaturu NSS konstatoval, že ve věci absentuje individualizovaný zásah správního orgánu, za nějž nelze považovat obecné účinky právních předpisů. Pokud by městský soud žalobě vyhověl, fakticky by se podle jeho názoru takový výrok rovnal zrušení tohoto právního předpisu, což správním soudům nepřísluší. Takovou pravomoc má pouze Ústavní soud.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Usnesení krajského soudu žalobce (stěžovatel) napadá kasační stížností. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního („s. ř. s.“). Hlavním důvodem, proč se stěžovatel obrací na správní soudy, je podle jeho názoru nezákonná aplikace vyhlášky č. 34/2016 Sb. na spalínové cesty od plynových spotřebičů, ve kterých nehrozí riziko vzniku požáru. Povinnost provádět preventivní protipožární opatření u těchto spalínových cest jde podle stěžovatele proti smyslu zákona o požární ochraně, jenž vyhláška provádí. Tím, že se městský soud věci meritorně nezabýval, porušil stěžovatelovo právo na přístup k soudu. Stěžovatel navrhuje, aby NSS z důvodu protiústavnosti vyhlášky č. 34/2016 Sb. předložil věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu. V případě, že NSS takto postupovat nebude, stěžovatel navrhuje, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Uvádí, že městský soud v otázce, zda tvrzený zásah lze pojmově považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., rozhodl zcela v souladu s příslušnou právní úpravou a ustálenou judikaturou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] NSS přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] 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.“*

[9] Pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. je nezbytné splnění pěti kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není 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. poskytnout (viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, nebo ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018-35).

pokračování

[10] Za nezákonný zásah proto ustálená judikatura NSS nepovažuje takové úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny přímo proti žalobci. Zásahem tak nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován, který působí obecně, ve vztahu ke komukoliv. Z toho plyne, že samotné vydání či pouhá existence právního předpisu jakožto obecného normativního aktu pojmově nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, pak soud dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, či ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51; a z odborné literatury např. Z. Kühn, T. Kocourek. § 82 Žalobní legitimace. In: Z. Kühn, T. Kocourek a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[11] V projednávané věci stěžovatel tvrdí, že brojí proti nezákonné aplikaci vyhlášky č. 34/2016 Sb. Nenapadá však *žádný konkrétní, individualizovaný úkon* směřující přímo proti němu, ale jenom potenciální aplikaci vyhlášky (a zákona), a to obecně na určité typy případů, které by dle jeho názoru neměly do jejího aplikačního rámce spadat. Stěžovatel v podstatě žádá o abstraktní přezkum právního předpisu, k němuž ale obecným soudů v podobném typu případů schází pravomoc. Vzhledem k tomu, že zde zjevně chybí „zásah“, městský soud postupoval správně, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[12] NSS se ztotožňuje s odůvodněním napadeného usnesení v tom ohledu, že pokud by městský soud žalobě vyhověl, fakticky by si tím přisvojil pravomoc ke zrušení právních předpisů, která je podle čl. 87 odst. 1 Ústavy svěřena Ústavnímu soudu. Obecné soudy sice mohou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit soulad jiného právního předpisu (tedy např. vyhlášku ministerstva) se zákonem, avšak pouze v případě aplikace takového jiného právního předpisu na konkrétní případ. V takovém konkrétním případě, v podobě jakési incidenční kontroly, pak také mohou rozhodnout, že se jiný právní předpis pro jeho rozpor se zákonem v dané věci nepoužije (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01, nebo ze dne 15. 11. 2021, II. ÚS 2925/20). Individualizované použití právního předpisu v konkrétní věci zde ale právě schází.

[13] Stěžovatel dále namítá, že se městský soud nezabýval jeho podnětem, aby navrhl Ústavnímu soudu zrušení předmětné vyhlášky podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. O totéž nyní stěžovatel žádá NSS. Obecné soudy však podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předloží Ústavnímu soudu věc k posouzení pouze, když dojdou k závěru, že „*zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem*.“ Hypotéza této právní normy zde nebyla naplněna, a to ze dvou důvodů. Za první, stěžovatel požaduje, aby NSS předložil Ústavnímu soudu ke zrušení vyhlášku (tj. podzákonný právní předpis), nikoliv zákon. Obecné soudy si zákonnost i ústavnost vyhlášky při její aplikaci v konkrétní věci posoudí samy a případně ji neaplikují; předložit věc Ústavnímu soudu mohou jen, dojdou-li k přesvědčení o protiústavnosti *zákona* (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; srov. k tomu také nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/05, či ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01). Za druhé, jak již NSS popsal výše, v dané věci schází aplikace právního předpisu na konkrétní případ, přičemž k tomu, aby soud mohl zpochybnit ústavnost procesního předpisu, je nezbytná jeho „*nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti*“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Tvrzené důvody kasační stížnosti nebyly naplněny, a proto ji NSS podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[15] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. NSS nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. listopadu 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu