



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Synergy Insurance s. r. o.**, se sídlem Václavské náměstí 841/3, Praha 1, zastoupena JUDr. Janem Zrckem, advokátem se sídlem Kodaňská 1441/46, Praha 10, proti žalované: **Česká národní banka**, se sídlem Na Příkopě 864/28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2022, č. j. 18 A 50/2022-13,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze. Tímto usnesením městský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) odmítl žalobu, jíž se stěžovatelka domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované. Ten spatřovala v postupu žalované, která po stěžovateli v rámci kontrolní činnosti požadovala předložení dokladů souvisejících s poskytováním bezúročných půjček stěžovatelkou klientům.

[2] Podle stěžovatelky městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Městský soud nesprávně dovodil, že kontrola prováděná žalovanou u stěžovatelky nemá znaky nezákonného zásahu, resp. že stěžovatelka má k dispozici jiné prostředky právní ochrany. Nesouhlasí s odůvodněním bodu 31 a násl. usnesení, ve kterých městský soud dovozuje, že stěžovatelka má jiné prostředky ochrany, konkrétně že může napadnout správní žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. příkaz ze dne 5. 5. 2022, č. j. 2022/46407/570, kterým žalovaná shledala stěžovatelku vinnou z neposkytnutí součinnosti při předmětné kontrole.

Polemizovala i s dalšími částmi odůvodnění napadeného usnesení a dovozovala jejich nepřipadnost. Souhrnně dovozovala, že předmětná kontrola u stěžovatelky splňuje znaky nezákonného zásahu, a městský soud měl proto shledat v postupu žalované nezákonný zásah. Takto však nepostupoval a žalobu nesprávně odmítl. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.

[3] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Žalovaná má za to, že městský soud věc posoudil správně. Kasační stížností napadené usnesení se podrobně, úplně a správně vypořádává se všemi otázkami, které jsou podstatné pro posouzení, že kroky žalované nemohly představovat nezákonný zásah.

III.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Zdejší soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí zásahové žaloby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). 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. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS).

[6] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením provedeným městským soudem, neboť to má oporu v právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[7] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („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.

[8] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

pokračování

[9] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 As 3/2008-98, ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53, ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, a rozsudky téhož soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90, ze dne 26. 7. 2007, č. j. 2 Aps 2/2007-72, ze dne 14. 12. 2016, č. j. 2 Afs 243/2016-34, ze dne 6. 4. 2017, č. j. 1 Afs 4/2017-40, ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 42/2021-29 atp.) vyplývá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiárním prostředkem ochrany, který se aplikuje pouze v případech, kdy žalobce nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu 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 bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, 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. Přímou 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. Pokud by Nejvyšší správní soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem přes zákaz obsažený v § 85 s. ř. s. připustil, umožnil by žalobci fakticky dvojí projednání téže věci před soudem. Takový postup by byl nejen v rozporu s § 85 s. ř. s., nýbrž i s obecným principem subsidiarity správního soudnictví obsaženým v § 5 s. ř. s.

[10] Z uvedené judikatury dále vyplývá, že účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního (vedle výše uvedené judikatury srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 34/2014-39, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 199/2014-81, ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013-63, ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256 atp.). Např. v posledně označeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně „není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochrana ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možnost úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí.“ Obdobně srov. rozsudky ze dne 22. 8. 2007, č. j. 1 Afs 45/2007-69, ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65. K zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. může zpravidla dojít konkrétním nezákonným úkonem správního orgánu (např. nezákonným vstupem do obydlí apod.), nikoliv však samotným vedením správního řízení. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo

přezkumem předčasným a odporujícím systematice soudního řádu správního, resp. by vedlo k porušení zásady subsidiarity (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 199/2014-81, jakož i rozsudek rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 atp.).

[11] V poslední označeném rozsudku rozšířený senát zdůraznil, že je třeba vždy zkoumat, zda žalobou napadený akt vůbec může být pojmově zásahem. Pokud se o zásah pojmově nejedná, je třeba žalobu odmítnout. *„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.“* Je pravdou, že rozsudek rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015 byl zrušen nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkaly právě analyzované otázky. Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující jednotné judikatury (shodně např. rozsudky ze dne 14. 3. 2019, č. j. 5 As 194/2018-26, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23 atp.).

[12] Z uvedených východisek vychází i aktuální judikatura. Např. v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že před věcným projednáním žaloby je třeba důkladně zkoumat otázku, zda jednání popsané v žalobě může být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem, zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s. V opačném případě nelze žalobu připustit k věcnému přezkumu a je třeba ji odmítnout. Věcně nelze zásahovou žalobu projednat ani tehdy, pokud fakticky směřuje k dublování soudní ochrany, resp. narušuje imperativ, že zásahová žaloba je pouze subsidiárním prostředkem ochrany, který se aplikuje pouze v případech, kdy žalobce nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky. Uvedený rozsudek rovněž zdůraznil, že smyslem zásahové žaloby není podrobovat testu zákonnosti dílčí kroky ve správním procesu. Tomu se ostatně snažila bránit i judikatura rozšířeného senátu. Ta se *„vždy snažila bránit přílišné expanzi pojmu ‚nezákonný zásah‘. Prostřednictvím zásahové žaloby nelze podrobovat testu zákonnosti „jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. [...] Extenzivní výklad pojmu ‚zásah‘ by umožnil rozložit správní řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník řízení napadnout nespočtem zásahových žalob.“*

[13] Optikou uvedených judikatorních východisek přitom nahlížel na danou věc i městský soud. Důkladně zkoumal povahu tvrzeného zásahu, jakož i možnost ochrany stěžovatelky prostřednictvím jiných právních prostředků. V tomto ohledu vyšel z právní úpravy, která stanoví rámec postupu žalované při dané kontrole - zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále též „kontrolní řád“) a zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZDPZ“). Zkoumal pravomoci žalované při předmětné kontrole, důvody zahájení kontroly, jakož i další skutečnosti mající relevanci k dané kontrole. Dovodil, že kontrola byla vedena dle § 94 ZDPZ a § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu, podle kterých je žalovaná oprávněna vyžadovat po povinných subjektech mj. informace a podklady sloužící k naplnění účelu kontroly. Podle § 94 odst. 1 a 2 ZDPZ dohled nad dodržováním povinností pojišťovny,

pokračování

zajišťovny, pojišťovacího zprostředkovatele, pojistníka podle § 4 a akreditované osoby stanovených tímto zákonem, jinými právními předpisy v rozsahu, v jakém se vztahují k distribuci pojištění nebo zajištění, a přímo použitelnými předpisy Evropské unie v oblasti distribuce pojištění, vykonává Česká národní banka, přičemž osoby podléhající dohledu jsou povinny poskytnout České národní bance při výkonu dohledu potřebnou součinnost, zejména jsou povinny jí na vyžádání předložit informace, podklady, objasnění skutečností, záznamy, zprávy nebo s nimi spojené údaje, a to bez zbytečného odkladu nebo ve lhůtě stanovené Českou národní bankou. To platí obdobně pro toho, kdo je důvodně podezřelý, že neoprávněně provozuje činnost podle tohoto zákona. Podle § 5 odst. 1 a 2 písm. b) kontrolního řádu pak kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední. Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících. Na podkladě uvedených otázek městský soud zkoumal, zda předmětná kontrola může být nezákonným zásahem ve smyslu shora označené prejudikatury. Neopomněl přitom ani judikaturu dovozující, že nezákonným zásahem může být i zahájení a provádění daňové kontroly. Jedním z významných argumentů pro připuštění ochrany proti daňové kontrole cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je však skutečnost, že ne vždy musí tato kontrola vyústit v rozhodnutí, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. (viz rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). V tomto ohledu pak městský soud správně akcentoval odlišnosti nyní projednávané věci od judikaturou vymezených věcí, které výjimečně umožňují považovat daňovou kontrolu za nezákonný zásah (vedle výše uvedených rozsudků srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256, či ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 42/2021-29). Z tohoto hlediska považuje i Nejvyšší správní soud za stěžejní to, že žalovaná v rámci předmětné kontroly vydala příkaz (ze dne 5. 5. 2022, č. j. 2022/46407/570), kterým shledala stěžovatelku vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, a to právě tím, že nepředložila doklady související s poskytnutím bezúročné půjčky na úhradu pojistného. Žalovaná tady vydala správní rozhodnutí ve věci nepředložení dokladů souvisejících s poskytováním půjček stěžovatelkou. Jak přitom správně připomněl městský soud, tento příkaz lze napadnout odporem a návazně i správní žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Nejedná se tedy o situaci popisovanou shora označenou judikaturou (rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110 a na něj navazující rozhodnutí). Jinými slovy, v daném konkrétním případě má stěžovatelka k dispozici jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Není tedy zbavena práva na soudní ochranu a na přístup k soudu. Z hlediska subsidiarity soudního přezkumu je přitom podstatné, zda stěžovatelka uvedenou možnost využije, resp. otázka hospodárnosti takového postupu. Zásahová žaloba není univerzálním prostředkem ochrany proti jakémukoliv úkonu správního orgánu, který se žalobci nelíbí, resp. prostředkem který má nastoupit tehdy, pokud dotčený subjekt nevyužije ochrany, kterou mu právní úprava stanoví. Zásahová žaloba plní roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98 a další shora označenou judikaturu).

[14] V tomto ohledu lze zmínit i nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19. Podle něj nelze ani z ústavního pořádku dovodit právo na to, bránit se před soudem proti takovým procesním úkonům správního orgánu, které se samy o sobě nemohou dotknout práv účastníka řízení, protože dílčím způsobem směřují

k vydání správního rozhodnutí. Takové úkony se mohou relevantně dotknout práv účastníka řízení až v souvislosti s vydaným rozhodnutím. Podle Ústavního soudu nelze právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) vykládat tak, že by pokrývalo veškerá porušení kogentních procesních ustanovení v poloze objektivních práv [nález ze dne 19. 4. 2016 sp. zn. III. ÚS 3317/15 (N 70/81 SbNU 243), bod 17.; nález ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 1020/16 (N 37/84 SbNU 427), bod 19.]. U těch procesních úkonů správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, není porušením žádných základních práv či svobod, přezkoumá-li správní soud zákonnost těchto procesních úkonů až při případném soudním přezkumu výsledného správního rozhodnutí. „Ústavní soud sdílí názor Nejvyššího správního soudu, že u procesních úkonů správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je z hlediska zachování práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny) dostatečné, je-li soudní ochrana proti takovým procesním úkonům poskytována až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). U procesních úkonů, které mohou dotčenou osobu zasáhnout až v návaznosti na výsledné rozhodnutí, se případný negativní dopad procesního úkonu na dotčenou osobu může zhmotnit až prostřednictvím výsledného rozhodnutí. Pokud ovšem došlo k tomu, že bylo vydáno konečné rozhodnutí, které představuje pro dotčenou osobu nejpriznivější možný výsledek řízení, nelze vůbec uvažovat o tom, že by takový procesní úkon měl na dotčenou osobu v konečném důsledku relevantní vliv. Za takové situace jej není ani třeba podrobovat samostatné soudní kontrole, byť by případně mohl být nezákonný.“ (vedle nálezu sp. zn. III. ÚS 2383/19 viz i nález sp. zn. III. ÚS 3317/15 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 10 Afs 304/2019, sp. zn. 10 Afs 393/2019).

[15] Ani z judikatury akcentované stěžovatelkou (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Afs 46/2014, rozhodnutí Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 9 A 209/2017, rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3790/2008 atp.) nelze dovodit věcnou projednatelnost předmětné žaloby. V žádném z uvedených rozhodnutí nebyla posuzována zcela identická situace, ke které došlo v dané věci. Stěžovatelkou akcentovaná pasáž odborné literatury (Jelínková, J. *Kontrolní řád*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016) sice nevylučuje možnost napadnout kontrolní proces zásahovou žalobou, dodává však se tak může stát za splnění dalších podmínek vyvozovaných judikaturou správních soudů. Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, tyto podmínky v dané konkrétní věci splněny nebyly. Z opatrnosti soud dodává, že na základě stěžovatelčiných tvrzení (stěžovatelka poukazovala na možnost vzniku šedé zóny postupů, které mohou vést k neúčelnosti kontroly, nadbytečnému zatěžování subjektů, překročení rámce kontroly atp.), jakož ani obsahu spisu neshledal, že by žalovanou prováděný postup byl postupem, pro který by bylo lze výjimečně překročit výše uvedenou judikaturu umožňující připustit žalobu k věcnému posouzení (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, či rozsudky téhož soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 8 Afs 144/2018-30, ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68 atp.).

[16] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezákonnou ani argumentaci v bodě 31 a násl. usnesení městského soudu. Ta má oporu v § 82 a násl. s. ř. s. a shora citované judikatuře. Městský soud v usnesení správně akcentoval subsidiární povahu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Dovedil, že „jestliže proti konkrétnímu aktu veřejné správy existuje

pokračování

jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba pro dotčený subjekt v úvahu: jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba proti správnímu rozhodnutí. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom 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, 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. Přímou žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná.“ Uvedené přitom odpovídá i konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz výše). To stejné platí i pro další závěry městského soudu.

[17] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry městského soudu v napadeném usnesení, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamena, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného usnesení, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[18] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutí městského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit. Z uvedených důvodů odkazuje v podrobnostech na jeho odůvodnění.

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. března 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu