



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **L. N.**, zast. JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Česká 170/19, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, proti nezákonnému zásahu spočívajícímu ve vyrozumění o zahájení řízení o odstranění stavby, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 12. 2022, č. j. 65 A 17/2022-5,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem několika pozemků, které používá k dočasnému umístění lodních kontejnerů. Žalovaný provedl dne 30. 8. 2022 na pozemcích žalobce kontrolní prohlídku stavby podle § 133 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Dne 3. 10. 2022 pak Magistrát Města Olomouce, odbor stavební, zahájil řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud“) se žalobce následně domáhal určení, že „vyrozumění Magistrátu města Olomouce, kterým bylo žalobci oznámeno zahájení řízení o odstranění stavby, představovalo v kontextu předchozích kontrol nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.“.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl. Došel k závěru, že předmětné vyrozumění nemůže být pojmově zásahem dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Za prvé, nezákonnému zásahu je vlastní jeho donucovací povaha. Vyrozuměním o skutečnosti, že stavební úřad zahajuje řízení o odstranění stavby, však žalobce k ničemu nucen nebyl. Za druhé, byť krajský soud připustil, že by bylo teoreticky možné uvažovat o scénáři, ve kterém by zásahem nebylo

samotné konání kontroly a její výstup, ale průběh kontroly (který by byl natolik intenzivní či invazivní, že by byl nepřiměřený), o danou situaci se v projednávané věci dle krajského soudu nejednalo. Žalobce sám vůbec netvrdil, že by k něčemu takovému v rámci namítaných kontrol došlo. Opakované kontroly označil žalobce pouze za „kontext“, který měl vést k samotnému zásahu v podobě „vyrozumění“, nikoliv za samotný původ nezákonného zásahu. Žalobce ve svém podání navíc žádné provedené kontroly ani neidentifikoval a neuvedl, v čem konkrétně by měla spočívat jejich nepřiměřenost do způsobu jejich provedení.

[3] Konečně ochrana práv žalobce je v dostatečné míře zaručena možností napadnout konečné rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Žaloba proti nezákonnému zásahu nemůže vést k samostatnému posuzování jednotlivých dílčích úkonů správního orgánu, ani k jakémusi „předstižnému“ posouzení jednotlivých procesních úkonů. Označený úkon žalovaného tak nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť zcela zjevně není způsobilý zasáhnout do jakýchkoliv subjektivních práv žalobce. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně vyložil obsah žaloby. Stěžovatel se bránil proti „*sekvenci úkonů*“, v podobě opakovaných kontrol, které následně vyvrcholily zahájením správního řízení. Spolu dosáhly takové intenzity, že se jednalo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud se proto odchýlil od žalobní argumentace stěžovatele, když se zaměřil pouze na vyrozumění o zahájení řízení o odstranění stavby. Za druhé, stěžovatel je toho názoru, že jeho žaloba měla být přípustná, neboť se týkala ochrany jeho veřejných subjektivních práv mimo rámec zahájeného správního řízení, tedy před samotným správním řízením prováděných kontrol. Za třetí, stěžovatel zdůrazňuje s odkazem na judikaturu NSS, především rozsudek ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 Afs 17/2021-50, že opakovaná místní šetření jsou způsobilá být nezákonným zásahem. Dovozuje, že krajský soud si byl vědom toho, že „*jednání žalovaného mohlo mít excesivní povahu*“, tedy že potenciálně mohlo představovat zásah do některých veřejných práv stěžovatele. Pokud se za této situace krajský soud nevypořádal např. se zákazem libovůle, byť měl „*indicie*“, že k určitému zásahu mohlo dojít, nesankcionoval „*prolomení zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí*“ a dalších zásad správního práva, ke kterým mohlo postupem žalovaného dojít.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek krajského soudu a své rozhodnutí. Navrhl kasační stížnost zamítnout. Zdůraznil, že žalobní petit proti nezákonnému zásahu v podobě kontrolních prohlídek stavby nesměřoval. Mimo to ani v obsahu samotné žaloby žalobce nijak neidentifikoval, které konkrétní kontrolní prohlídky stavby měly být způsobilé naplnit pojmové znaky nezákonného zásahu.

III. Právní hodnocení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *„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“*.

[10] Judikatura NSS (nověji např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce 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 který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[11] Detailní přezkum (ne)naplnění jednotlivých právě uvedených podmínek je vyhrazen věcnému projednání žaloby. Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je nicméně již přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které *musí být patrné již ze samotné žaloby*. Již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát, že: *„[...] 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 § 82 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.“* (Nověji srov. rovněž usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, odst. [115], či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61).

[12] V projednávané věci došel krajský soud za aplikace výše uvedené judikatury ke korektnímu závěru ohledně odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Za prvé, krajský soud se nikterak neodchýlil od obsahu podané žaloby. Byl to sám stěžovatel, kdo svým jasně vymezeným petitum na str. 4 žaloby (citován výše, v bodě [1] tohoto rozsudku) za údajný nezákonný zásah označil „vyrozumění“, nikoliv samotné kontroly. Krajský soud ve svém usnesení pak učinil přesně to, co po něm žalobce žádal: zaměřil se na dané *vyrozumění v kontextu* předcházejících kontrol. Proč vyrozumění o zahájení řízení nemůže být samo o sobě zásahem podle § 82 s. ř. s., mimo jiné pro absenci jakékoliv donucující povahy, krajský soud jasně a srozumitelně vyložil s odkazem na relevantní judikaturu (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 As 4/2010-63).

[14] Za druhé, v obecné rovině nikdo, včetně krajského soudu, nepopírá tvrzení, že nepřiměřeným způsobem (co do intenzity, četnosti, podmínek) prováděné kontroly ze strany orgánů veřejné moci mohou ústít v nezákonný zásah bez ohledu na (ne)zahájení následného správního řízení a (ne)možnosti obrany proti rozhodnutím v něm přijatým. Problémem podání stěžovatele však je, že jeho tvrzení v tomto ohledu zůstávají v rovině hypotéz: stěžovatel ve svém podání nejenom tyto kontroly samé za zásah samotný neoznačil, ale především ani v žalobě, ani v kasační stížnosti žádné takové kontroly neoznačil, nepopsal. Vůbec tak relevantně nepředestřel, v čem by vlastně měla namítaná nepřiměřenost spočívat.

[15] Konečně to samé platí i pro třetí bod kasační argumentace stěžovatele: i kdyby se měl soud zaměřit pouze na kontroly samotné, a odhlédnout od jasného vymezení předmětu řízení samotným stěžovatelem v jeho podání krajskému soudu, tak rovněž Nejvyššímu správnímu soudu uniká, v čem vlastně *konkrétně* stěžovatel jakýkoliv nezákonný zásah spatřuje. Byť tedy jeho kasační stížnost odkazuje na „několik kontrol“, podání stěžovatele je dále nijak neoznačují, neidentifikují, či jejich průběh nedokládají. Ze spisového materiálu předloženého žalovaným pak vyplývá, že kontrolní prohlídky stavby prováděl žalovaný v minulých letech přibližně jednou za rok (konkrétně dne 30. 8. 2022, dne 18. 2. 2021, a dne 28. 5. 2020). Podobnou četnost kontrol s ohledem na nemalou konstrukci lodních kontejnerů na skladování zboží, přičemž dle vyjádření samotného stěžovatele „*počet i poloha kontejnerů se v čase mění*“, lze jen stěží, co do prostého počtu kontrolních zjištění, bez dalšího osvětlení ze strany stěžovatele, které absentuje, považovat za excesivní.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. května 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu