



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Faisala Husseiného v právní věci žalobkyně: **Liberty Ostrava a.s.**, IČ 45193258, se sídlem Vratimovská 689/117, Ostrava, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Radvanice a Bartovice**, se sídlem Těšínská 87/281, Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 1. 2023, č. j. 22 A 97/2021-48,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobkyně domáhala, aby Krajský soud v Ostravě prohlásil za nezákonnou výzvu žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. RaB/07215/21/SŘDaŽP/Rai (dále jen „výzva“), kterou byla žalobkyně vyzvána podle § 171 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ke zjednání nápravy, spočívající v odstranění skládky uhlí na části pozemku žalobkyně parc. č. 2166/1 v katastrálním území Bartovice ve lhůtě do 12. 11. 2021.

[2] Krajský soud v Ostravě nadepsaným usnesením žalobu odmítl pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle krajského soudu nebyla naplněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[4] Namítla, že krajský soud nesprávně a v rozporu s ustálenou judikaturou vyložil § 82 s. ř. s. Konkrétně je výklad krajského soudu v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, a rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, dle něž lze zásahovou žalobu odmítnout pro nepřipustnost pouze tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná.

[5] Výzvu žalovaného lze považovat za nezákonný zásah v širším slova smyslu a věc měla být krajským soudem věcně projednána. V celé řadě rozhodnutí správních soudů byla výzva správního orgánu považována za zásah v širším smyslu. To, že věc nebyla meritorně projednána, považuje stěžovatelka za odepření spravedlnosti a nezákonný postup krajského soudu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že ač žalobkyně výzvu ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě nesplnila, nebyla na svých právech ze strany správního orgánu nijak zkrácena. Poučení správního orgánu, že neuposlechnutí výzvy může být sankcionováno pokutou, nelze dle žalovaného samo o sobě považovat za sankci nebo její hrozbu. Dle žalovaného tedy vydáním výzvy nemohlo nijak dojít k zásahu do subjektivních veřejných práv žalobkyně. K žalobkyní citované judikatuře žalovaný uvádí, že jednotlivá rozhodnutí je třeba posuzovat v jejich individuálním kontextu a nelze je zobecňovat a aplikovat v daném případě.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena zaměstnancem s odpovídajícím právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Ustanovení § 82 s. ř. s. stanoví: *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.* Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, upravené v § 82 – 87 s. ř. s. je specifickým druhem soudního řízení správního, jehož účelem je ochrana jednotlivců před celou řadou zásahů ze strany veřejné moci, které nenaplnují znaky správního rozhodnutí. Z povahy věci je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem subsidiární k jiným typům žalob a nastupuje ve chvíli, kdy subjektu nenáleží jiný prostředek ochrany.

pokračování

[10] Kritéria určující, zda se jedná o nezákonný zásah, byla dovozena v rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65 (viz též rozsudek ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46), jenž stanoví, že pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. je nezbytné splnit pětici 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 bytí jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. poskytnout.

[11] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, dospěl k závěru, že soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro chybějící podmínku řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu tehdy, je-li zjevné a nepochybné, že z povahy věci o nezákonný zásah jít nemůže. Rozšířený senát jako příklad uvedl žalobu napadající *„jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě“*, eventuálně žaloba označující za nezákonný zásah to, že *„příliš často prší“*. V rozsudku je dále uvedeno: *„[...] 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 [správně 82, pozn. čtvrtého senátu] 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.“* Ústavní soud sice posléze tento rozsudek zrušil nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení se však vztahovaly pouze k posuzování včasnosti zásahové žaloby, nikoliv k samotným závěrům, k nimž rozšířený senát dospěl. Ústavním soudem nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury kasačního soudu, srov. např. rozsudky NSS ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 As 255/2020-34, ze dne 14. 4. 2023, čj. 3 As 239/2022 - 38, ze dne 26. 4. 2023, čj. 6 As 160/2022 - 35 nebo ze dne 20. 10. 2023, čj. 3 As 205/2022-36). S ohledem na uvedený rozsudek rozšířeného senátu a navazující judikaturu je třeba považovat předchozí usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS, které nabádalo správní soudy primárně k meritornímu posuzování zásahových žalob, za překonané.

[12] Soud těmito závěry nerozporuje, že podrobný věcný přezkum naplnění či nenaplnění shora uvedených kritérií je vyhrazen věcnému projednání žaloby. Avšak podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které musí být patrné již ze žaloby (rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2023, čj. 3 As 205/2022-36). To znamená, že pokud by skutečnosti vyličené žalobcem v žalobě byly pravdivé, mohlo by se vskutku jednat o zásah správního orgánu do práv žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s.

[13] V nyní posuzovaném případě je třeba se zabývat otázkou, zda lze výzvu vydanou dle § 171 odst. 3 stavebního zákona považovat za jednání způsobilé naplnit znaky nezákonného zásahu, a to v kontextu výše uvedené judikatury.

[14] Podle § 171 odst. 1 věty první a druhé stavebního zákona *[s]tátní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu vykonávají ministerstvo, krajské úřady jako orgány územního plánování, úřady územního plánování a stavební úřady. Při výkonu této působnosti dozírají na dodržování ustanovení tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení, jakož i na dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. Podle odst. 3 věty první [v]případě zjištění nedostatků orgán uvedený v odstavci 1, se zřetelem na jejich charakter a následky či možné následky, vyzve ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uloží povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě; v rozhodnutí může do doby zjednání nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti.*

[15] Nesplnění výzvy podle § 171 odst. 3 stavebního zákona je přestupkem, za který lze podle § 178 odst. 1 písm. o) ve spojení s § 178 odst. 3 písm. d) stavebního zákona uložit pokutu až do výše 200.000 Kč.

[16] V případě uložení pokuty je možno se bránit podáním odvolání podle § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, případně následně žalobou ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s. V tomto řízení pak stavební úřad, odvolací správní orgán ani správní soud nejsou jakkoli vázáni výzvou, která není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu (srov. též § 75 odst. 2 s. ř. s.). V tomto řízení mohou zvážit argumenty, kterými stěžovatelka napadá věcnou správnost, resp. zákonnost napadené výzvy. Pokud je shledají důvodnými, pokuta uložena nebude, resp. rozhodnutí o ní bude zrušeno, čímž budou práva stěžovatelky náležitě ochráněna.

[17] Soud má za to, že v nyní projednávané věci výzva vydaná podle § 171 odst. 3 stavebního zákona zjevně a nepochybně nemohla být nezákonným zásahem. Zásahem do sféry práv stěžovatelky by se mohla stát teprve následně uložená pokuta, proti které by se však stěžovatelka mohla bránit využitím řádných opravných prostředků uvedených výše. Správní soudy poskytují ochranu podle § 82 s. ř. s. pouze proti zásahům do konkrétních subjektivních práv, tato ochrana nemůže být poskytnuta v případě pouhého pocitu nejistoty či ohrožení (jakkoliv oprávněnému) z hrozícího postihu (viz rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, či ze dne 27. 4. 2017, čj. 4 As 237/2015-46).

[18] Sama stěžovatelka zmiňuje rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2021, čj. 10 As 248/2019-43, v němž soud posuzoval zásahovou žalobu proti výzvě podle § 134 stavebního zákona. V tomto případě byla stížnost shledána nedůvodnou na základě argumentace, že „§ 134 stavebního zákona stanoví dvoufázový postup stavebního úřadu při zjištění závady na stavbě či neoprávněně prováděné stavby. Teprve nereaguje-li stavebník na (apelativní) výzvu, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým nápravu či zastavení stavby autoritativně nařídí. Až toto rozhodnutí přímo zkracuje stavebníka na právech a je možno se proti němu bránit žalobou.“ Stěžovatelka argumentuje rozdílností formulace předmětného ustanovení, kdy v § 171 stavebního zákona o dvoufázový postup nejde, a stěžovatelka má tedy za to, že výzva je konečným úkonem zasahujícím do jejích práv. Nejvyšší správní soud však má za to, že výzva dle § 171 stavebního zákona též nemá charakter úkonu, kterým se finálně zasahuje do práv jejího adresáta. Teprve případné rozhodnutí o uložení pokuty zasahuje do práv stěžovatelky, kdy proti takovému rozhodnutí se však již stěžovatelka může bránit běžným způsobem, jak bylo popsáno výše. Totéž platí o výzvě dle § 134 odst. 4 stavebního

pokračování

zákona: i zde totiž není rozhodnutí o zastavení stavebních prací jediným možným postupem, jak reagovat na nerespektování výzvy: stavební úřad může též zahájit řízení o přestupku dle § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona. V bodě 19 cit. rozsudku k tomu zdejší soud uvedl, že „[p]okud by se stěžovateli bylo zahájeno řízení o přestupku spočívajícím v tom, že neuposlechli výzvu, a byla by jim uložena pokuta za přestupek, mohli by stěžovatelé podat žalobu proti rozhodnutí o přestupku. K jejich námitce by soud přezkoumával i zákonnost samotné výzvy (...), takže ochrana proti takové případné nezákonnosti výzvy, která by zkracovala stěžovatele na právech, by jim byla poskytnuta v řízení podle § 65 s. ř. s.“ Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru výstižně vyjádřenému v právní větě k tomuto rozsudku: „Proti výzvě stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací podle § 134 odst. 4 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, se nelze úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).“

[19] Jestliže pak ve věci projednávané pod sp. zn. 10 As 248/2019 byla zásahová žaloba zamítnuta (namísto odmítnutí jako v nyní projednávané věci), je to třeba přičíst recentnímu judikturnímu vývoji ohledně otázky, jak rozhodnout o zásahové žalobě, v níž tvrzený zásah z povahy věci nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., který byl popsán výše v bodě 11 tohoto rozsudku. Na okraj zdejší soud uvádí, že stěžovatelka nemohla být zkrácena na právech jen tím, že krajský soud žalobu odmítl, namísto aby ji zamítl (bez ohledu na to, zda se jednalo o výzvu zákonnou či nikoli), jak by se stalo podle staré judikatury.

[20] Zdejší soud též poukazuje na již citovaný rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2023, čj. 3 As 205/2022-36, v němž kasační soud posuzoval, zda lze za nezákonný zásah považovat i pouhou výzvu určité osobě, aby něco činila, a navazující poučení, že pokud tak neučiní, ponese negativní následky (v tomto případě opatření rektora MU a opatření FF MU stanovící povinnost studentů respektovat tzv. systém O-N-T, tj. očkování – nemoc – testování). Kasační soud zde žalobu odmítl za použití stejných argumentů jako ve skutkově a právně obdobných věcech, jimiž se zabýval v rozsudcích ze dne 14. 4. 2023, čj. 3 As 239/2022-38, a ze dne 26. 4. 2023, čj. 6 As 160/2022-35. Ve všech uvedených rozhodnutích dospěl soud ke stejnému závěru jako v nyní projednávané věci, a to že opět potvrdil plausibilní tvrzení nezákonného zásahu v žalobě jako podmínku řízení o zásahové žalobě.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 10. listopadu 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu