



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. B.**, zast. Mgr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2023, čj. 8 A 113/2023-9,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že postup správních orgánů spočívající v aplikaci právních předpisů na činnost žalobce nemůže mít povahu (nezákonného) zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je podnikající fyzickou osobou. Jeho podnikatelskou činností jsou: 1) Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1-3 živnostenského zákona, a 2) Montáž, opravy, revize a zkoušky plynových zařízení a plnění nádob na plyny. Rozhodnutím

Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou ze dne 31. 8. 2022 byl shledán vinným z přestupku podle § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), kterého se dopustil tím, že u svých zákazníků prováděl a fakturoval revize spalinových cest, což je činnost, která je předmětem řemeslné živnosti „Kominictví“, na kterou žalobce neměl oprávnění.

[3] Proti rozhodnutí uvedenému v předchozím bodě podal žalobce odvolání. Tvrdil, že neprováděl revize podle zákona č. 133/1985 Sb. o požární ochraně, a vyhlášky č. 34/2016 Sb., o čistění, kontrole a revizi spalinové cesty, ale podle tehdy platné vyhlášky č. 85/1978 Sb., o kontrolách, revizích a zkouškách plynových zařízení. Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 31. 10. 2022 odvolání zamítl. Žalobce se následně bránil soudní cestou. Jeho žalobu zamítl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 15. 3. 2023, čj. 30 A 92/2022-52. Následně podaná kasační stížnost byla v průběhu řízení o této kasační stížnosti zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 11. 10. 2023, čj. 2 As 82/2023-49. Druhý senát uzavřel, že k provozování výdělečné činnosti spočívající v provádění revizí spalinových cest (tj. komínů) je nutné živnostenské oprávnění v oboru kominictví (bod 17 uvedeného rozsudku).

[4] Žalobce podal 31. 8. 2023 k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Domáhal se jí, aby se žalovaný ve vztahu k jeho činnosti zdržel aplikace zákona o požární ochraně a vyhlášky č. 34/2016 Sb., neboť tím zasahuje do jeho práv. Uvedl, že vyhláška předepisuje povinnost provádění revizí spalinových cest, přičemž její součástí jsou také zásady pro spotřebiče na plynná paliva, což vytváří dlouhá léta diskutovaný legislativní zmatek. Žalobce považoval ve vztahu ke své činnosti za nutné tento zmatek odstranit. Požádal o závazné stanovisko žalovaného, který však odpověděl, že výklad právních předpisů přísluší soudům.

[5] Městský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl jako zjevně nepřipustnou. Konstatoval, že nejsou splněny podmínky pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s. Žalobce měl za to, že pokud bude pokračovat ve své činnosti, hrozí mu pokuta na základě výše uvedených předpisů, které podkládá za vadné. Uložení pokuty však není z hlediska správního práva zásahem, ale rozhodnutím, proti kterému se lze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Nebyla splněna ani podmínka nezákonnosti zásahu. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nelze bez dalšího učinit závěr, že dojde k zásahu do práv žalobce, pokud mu bude uložena pokuta na základě předpisů, které jsou nesprávné. Soudním rozhodnutím nelze předem vynucovat, aby správní orgány v případě žalobce nepostupovaly podle předpisů, jejichž kontrola zákonnosti (resp. souladu s ústavním pořádkem) dosud nebyla předpokládáným způsobem učiněna.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení kasační stížnost. Měl za to, že v jeho případě byly kumulativně splněny všechny podmínky pro přípustnost zásahové žaloby.

pokračování

[7] První a druhá podmínka byly splněny proto, že stěžovatel při výkonu své podnikatelské činnosti postupoval způsobem, který považuje za souladný s právními předpisy, a byl na jeho základě pokutován. Tím byl zkrácen na svých právech. Právě postup správních orgánů, které na jeho činnost aplikují zákon o požární ochraně a vyhlášku č. 34/2016 Sb., místo toho, aby postupovaly podle jiných právních předpisů, dle kterých stěžovatel ve skutečnosti vykonává svou podnikatelskou činnost (tj. zákon č. 250/2021 Sb., o bezpečnosti práce v souvislosti s provozem vyhrazených technických zařízení, a související nařízení č. 191/2022 Sb., o vyhrazených technických plynových zařízeních a požadavcích na zajištění jejich bezpečnosti, které nahradilo vyhlášku č. 85/1978 Sb., a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce), považoval za nezákonný. Za hrozící zásah nepovažoval možnost uložení další sankce, ale přístup správních orgánů, spočívající v aplikaci právních předpisů na základě chybné metodiky. Stěžovateli tedy hrozí, že správní orgány takto budou postupovat i nadále, čímž bude opět nezákonně zasaženo do jeho práv. V tom spatřoval splnění zbývajících podmínek pro přípustnost zásahové žaloby.

[8] Ve zbývajících částech kasační stížnosti stěžovatel doslovně zopakoval žalobní námitky s tvrzením, že se jimi městský soud meritorně vůbec nezabýval, čímž došlo k odepření spravedlnosti.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Upozornil na rozsudek sp. zn. 2 As 82/2023 vydaný v souvisejícím řízení o přestupku, dle kterého se zákon o požární ochraně i vyhláška č. 34/2016 Sb. výslovně aplikují i na spalínové cesty zařízení, u kterých nehrozí riziko požáru a jejichž revize provádí stěžovatel.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Důvody pro podání kasační stížnosti taxativně vymezuje § 103 odst. 1 s. ř. s. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu či usnesení o zastavení řízení, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení (rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 16. 5. 2012, čj. 4 As 24/2012-18).

[12] Kasační námitky směřující k meritu věci jsou proto bezpředmětné. Jestliže jsou v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí návrhu, pak z povahy procesní úpravy v soudním řádu správním vyplývá, že nejsou splněny podmínky pro věcný přezkum předmětu řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 3. 2023, čj. 6 As 105/2021-72, č. 4484/2023 Sb. NSS, bod 29).

[13] Jediným přípustným důvodem podané kasační stížnosti je tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Významná část kasační argumentace však takto formulována není. Konkrétně v části IV. kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že rekapituluje své žalobní námitky a tvrzení, kterými se městský soud meritorně nezabýval. Následuje zkopírovaný text žaloby. Tato tvrzení však nijak nereagují na rozhodovací důvody

napadeného usnesení, s jehož obsahem se zcela mýjí. Nezakládají tedy věcně projednatelné kasační námitky. Jejich věcným neprojednáním rozhodně nedochází k odepření spravedlnosti, jelikož pro jejich věcné projednání nejsou splněny zákonné podmínky.

[14] Ve zbývajících částech kasační stížnosti, která směřuje proti závěrům napadeného usnesení, stěžovatel stručně uvádí, že podmínky pro přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem jsou v jeho případě naplněny. Jejich naplnění spatřuje v tom, že mu hrozí, že žalovaný bude ve vztahu k jeho podnikatelské činnosti nadále postupovat podle zákona o požární ochraně a vyhlášky č. 34/2016 Sb., na jejichž základě mu může být v budoucnu opět uložena sankce.

[15] 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.*

[16] V nyní projednávané věci se stěžovatel domáhá, aby ve vztahu k jeho osobě nebyl aplikován zákon o požární ochraně a vyhláška č. 34/2016 Sb. Konkrétně v petitu žaloby uvedl: „*žalovaný je povinen zdržet se ve vztahu k činnosti žalobce **aplikace** zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně a vyhlášky žalovaného č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalínové cesty, která je jeho prováděcím předpisem, na spalínové cesty od plynových spotřebičů, od kterých nehrozí riziko vzniku požáru, a u kterých je dovoleno, aby byly zhotoveny z materiálu, který není odolný proti vyhoření sazí.*“ V kasační stížnosti dále uvádí, že „*za nezákonný postup a tedy zásah správního orgánu považuje žalobce **metodikou či postup** správních orgánů, které na činnost stěžovatele **aplikují** právě tyto dva uvedené předpisy a na základě těchto právních předpisů je stěžovateli uložena sankce*“ (zvýraznění doplnil NSS).

[17] Metodikou se v obecné rovině rozumí interní akt závazný pro správní orgány, které jsou vůči orgánu vydávajícímu metodiku v podřízeném postavení. Nezavazuje však adresáty jejich působení (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2019, čj. 1 As 10/2019-32, bod 39). Samotnou metodikou proto nemůže docházet ke zkrácení práv jednotlivce a nemůže se jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[18] Stěžovatel navíc ani netvrdí, že by bylo do jeho práv zasaženo nějakou konkrétní metodickou instrukcí. Odkazuje obecně na metodiku (resp. postup) správních orgánů podle vyhlášky č. 34/2016 Sb., případně zákona o požární ochraně. Z obsahu kasační stížnosti plyne, že metodikou rozumí to, že správní orgány na jeho činnost aplikují uvedené předpisy v rámci řízení o přestupcích. Zkrácení na svých právech spatřuje v uložení pokuty na základě tohoto postupu, nikoliv v jiném úkonu žalovaného. Jediným důsledkem takového postupu správních orgánů s vlivem na práva stěžovatele však může být vydání rozhodnutí, kterým může být stěžovatel shledán vinným z přestupku na základě uvedených předpisů. V takovém případě je však namísto obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

pokračování

[19] Lze proto uzavřít, že (nezákonný) zásah nemohou představovat ani jakési neindividualizované teoretické úvahy správních orgánů ohledně toho, jaká právní úprava se vztahuje na podnikatelskou činnost, kterou vykonává stěžovatel. Takovou argumentaci nelze spojit s individuálně adresovaným úkonem, který by měl povahu zásahu podle § 82 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 30. 6. 2021, čj. 9 As 264/2020-51, č. 4232/2021 Sb. NSS, bod 61). Uplatněná kasační námitka proto nemůže být důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění uvádí, že ani v případech, kdy dochází ze strany správních orgánů k určitým procesním úkonům, které zajišťují průběh řízení, není přípustná ochrana prostřednictvím zásahové žaloby. Přezkum vad řízení je totiž možný v rámci soudního přezkumu samotného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95).

[21] Dále nad rámec vypořádání kasačních námitek soud poznamenává, že městský soud žalobu odmítl jako zjevně nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud je však 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, je namístě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek ze dne 9. 3. 2021, čj. 8 As 224/2020-68, bod 44). To však nemá vliv na zákonnost usnesení o odmítnutí návrhu, neboť výsledek řízení je pro účastníky shodný (rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2006, čj. 1 Afs 129/2004-76, č. 1476/2008 Sb. NSS, či ze dne 1. 10. 2021, čj. 8 As 36/2021-53, bod 17).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 16. února 2024

Petr Mikeš
předseda senátu

