

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Perifokus s.r.o.**
sídlem Krakovská 1085/4, 700 30 Ostrava-Hrabůvka

proti
žalovanému: **1) Statutární město Frýdek-Místek**
sídlem Radniční 1148, 738 01 Frýdek-Místek

2) Magistrát města Frýdek-Místek
sídlem Radniční 1148, 738 01 Frýdek-Místek

3) Krajský úřad Moravskoslezského kraje
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, žaloby na přezkoumání rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 15. 1. 2024 č. j. MMFM-7687/2024, žaloby na ochranu proti nečinnosti a návrhu na vydání předběžného opatření

takto:

I. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhá, aby soud žalovanému 3) nařídil rozhodnout ve věci účastenství žalobce v řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 15. 1. 2024 č. j. MMFM-7687/2024, a rozhodnout o odvolání proti tomuto rozhodnutí, **vylučuje** k samostatnému projednání a rozhodnutí.

II. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhal, aby soud nařídil žalovanému 1), aby upustil od veškerých kroků vedoucích k omezení komerčního provozu střelnice žalobcem a k ukončení podnájemní smlouvy mezi nájemcem Českomoravskou mysliveckou jednotou, z. s., okresní myslivecký spolek Frýdek-Místek a žalobcem jako podnájemcem, zejména formou nátlaku či pohrůžky vypovězení nájemní smlouvy mezi žalovaným 1) jako

65/2024

pronajímatelem a Českomoravskou mysliveckou jednotou, z. s., okresní myslivecký spolek Frýdek – Místek jako nájemcem, **odmítá**.

III. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhal určení, že kroky žalovaného 1), kterými omezuje komerční provoz střelnice, jsou nezákonným zásahem do práv žalobce, **odmítá**.

IV. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhal určení, že kroky žalovaného 2), kterými omezuje komerční provoz střelnice, jsou nezákonným zásahem do práv žalobce, **odmítá**.

V. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhal určení, že rozhodnutí žalovaného 2) má odkladný účinek, **odmítá**.

VI. Návrh žalobce, aby soud předběžným opatřením nařídil žalovaným 2) a 3), aby do všech budoucích řízení a rozhodování o střelnici, podnájemní smlouvě mezi Českomoravskou mysliveckou jednotou, z. s., okresní spolek Frýdek – Místek a žalobcem, nebo jiných souvisejících záležitostech zahrnuly žalobce jako účastníka řízení, **se odmítá**.

VII. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Dne 19. 11. 2024 podal žalobce u krajského soudu žalobu označenou „žaloba proti nezákonnému zásahu a nečinnosti správního orgánu“. Současně podal také návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a návrh na předběžné opatření. Žalobce označil jako žalovaného 1) Statutární město Frýdek-Místek a jako žalovaného 2) Krajský úřad Moravskoslezského kraje.
2. Krajský soud z obsahu podané žaloby zjistil, že žalobce se domáhá rovněž přezkoumání rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 15. 1. 2024 č. j. MMFM-7687/2024. V této části je tedy žaloba typově žalobou na přezkum správního rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). V takovém případě je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Krajský soud proto rozšířil žalobcem označené žalované subjekty také o žalovaného 2), tj. Magistrát města Frýdku-Místku, aniž by jej označil žalobce, neboť postavení Magistrátu města Frýdek-Místek jako žalovaného vyplývá přímo ze zákona.
3. V podané žalobě žalobce věc přiblížil nejprve skutkově, když uvedl, že provozuje střelnici na pozemku parc. č. 3909/3 v k. ú. Místek o výměře 3 110 m², a to na základě smlouvy o podnájmu uzavřené s nájemcem Českomoravskou mysliveckou jednotou, z. s., okresní myslivecký spolek Frýdek-Místek (dále jen „Českomoravská myslivecká jednota“), kterou žalovaný 1) jako vlastník tohoto pozemku schválil pro účely komerčního užívání a provádění střelby na zasedání Rady Statutárního města Frýdku-Místku dne 3. 6. 2019.
4. Dne 24. 9. 2024 žalobce zjistil, že je vedeno správní řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 15. 1. 2024 č. j. MMFM-7687/2024, kterým byla uložena povinnost zjednat nápravu jednak spolku Českomoravská myslivecká jednota, a to bezodkladně

65/2024

ukončení užívání nepovolených staveb nadkrytí odpališť 25 m a 50 m a jednak Statutárnímu městu Frýdek-Místek jako vlastníku pozemku k bezodkladnému ukončení užívání rozšířeného provozu střelnice z původní střelnice pro myslivecké účely na střelnici komerčního charakteru pro výcvikové, sportovní a zážitkové střelby, tj. v rozšíření okruhu používaných druhů zbraní, v provozní době, v jejím účelu i v osobách provádějících střelbu na tomto pozemku. Oba dotčené subjekty podaly proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž však dosud nebylo rozhodnuto.

5. Žalobce předně namítl, že nebyl účastníkem správního řízení, ačkoliv žalovanému 2) byla známa skutečnost, že žalobce je podnájemcem předmětného pozemku. Žalobce se vstupu do řízení v postavení účastníka domáhal podáním ze dne 26. 9. 2024 adresovaným žalovanému 2) a žalovanému 3), neboť rozhodnutím žalovaného 2) je přímo dotčeno právo žalobce užívat předmětný pozemek v souladu s podnájemní smlouvou. Žalovaný 2) se k návrhu žalobce na přistoupení do řízení nevyjádřil. Žalovaný 3) doručil žalobci dne 6. 11. 2024 vyjádření, že žalovaný 2) již nemůže rozhodnout o přistoupení žalobce do řízení a žalovaný 3) o tom bude rozhodovat v rámci konečného rozhodnutí o odvolání. Žalovaný 3) tedy neumožnil žalobci vstup do řízení a uplatňování jeho práv.
6. Žalovaný 1) zaslal Českomoravské myslivecké jednotě dopis ze dne 6. 11. 2024 s požadavkem na ukončení podnájemní smlouvy s žalobcem pod pohrůžkou vypovězení hlavní nájemní smlouvy. Tento postup představuje závažný zásah do práv žalobce na podnikání, porušení jeho právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, které bylo založeno schválením podnájmu Radou Statutárního města Frýdku-Místku. Žalovaný 1) činí tyto kroky pod vlivem rozhodnutí žalovaného 2), přestože proti němu podal odvolání a považuje je za nezákonné.
7. V další části žaloby žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 15. 1. 2024 a namítl nesprávně určený okruh účastníků řízení, nešetření práv nabytých v dobré víře, nezjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jednostranné vyhodnocení dosud zjištěných okolností a zajištěných důkazů a nepodložené správní úvahy. Dále namítl nesprávnost poučení, kdy je v rozhodnutí uvedeno, že podané odvolání nemá odkladný účinek. Žalobce má za to, že na rozhodovanou věc nedopadá ust. § 134 zák. č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, v platném znění (dále jen „stavební zákon“).
8. V další části žaloby žalobce brojí proti nečinnosti správního orgánu, když namítl, že žalovaný 3) poškozuje práva žalobce i dalších zúčastněných osob, neboť dosud ve věci nerozhodl, ačkoliv již uplynuly zákonné lhůty pro rozhodnutí, a svou nečinností udržuje protiprávní stav. Žalovaný 3) má současně v úmyslu rozhodnout o účastenství žalobce až v meritorním rozhodnutí, čímž žalobci brání řádně uplatnit jeho práva.
9. Pokud jde o třetí část žaloby, tj. žalobu nečinností, krajský soud rozhodl ve smyslu ust. § 39 odst. 2 s. ř. s. vyloučit ji z důvodu vhodnosti k samostatnému projednání (výrok I. tohoto usnesení).
10. Dále se krajský soud zabýval posouzení důvodnosti zásahové žaloby.

65/2024

11. Podle ust. § 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.
12. Žalobce spatřuje nezákonný zásah v tom, že postupem žalovaného 1) došlo k neoprávněnému zásahu do práva žalobce na podnikání ve smyslu článku 26 Listiny základních práv a svobod zaručujícího svobodu podnikání, když žalovaný 1) sám schválením podnájemní smlouvy založil legitimní očekávání žalobce, že může střelnici využívat ke komerčním účelům.
13. Krajský soud se ve vztahu k tomuto žalobnímu tvrzení zabýval především otázkou pravomoci správního soudu ve věci rozhodovat.
14. Pravomocí je třeba obecně rozumět oprávnění soudu řešit otázky, které zákon svěřuje do jeho kompetence. Pravomoc správních soudů se vztahuje na věci vyjmenované v ust. § 4 ve spojení s ust. § 2 s. ř. s.
15. Ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují mj. o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Ve smyslu ust. § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem.
16. Zákonná definice pravomoci soudu ve správním soudnictví obsahuje tři prvky: 1) orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených, 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, 3) toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jen „NSS“ ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197).
17. V nyní posuzované věci má žalovaný 1) postavení statutárního města, tj. postavení územního samosprávného celku, který může prostřednictvím svých orgánů vystupovat v některých věcech jako správní orgán. Ve věci předestřené žalobcem však tomu tak není a žalovaný 1) ve svých krocích vedoucích k omezení žalobcem realizovaného komerčního provozu střelnice a k ukončení podnájemní smlouvy vystupuje nikoliv v pozici správního orgánu, ale v pozici soukromoprávního subjektu (vlastníka předmětného pozemku), když vztah mezi ním a žalobcem je majetkoprávní, tj. soukromoprávního charakteru. Nedochází zde k realizaci veřejného práva a není ani nijak omezeno veřejné subjektivní právo žalobce, neboť to, že žalobce je podnájemcem předmětného pozemku, jehož nájemcem je Českomoravská myslivecká jednota a pronajímatelem žalovaný 1), je čistě soukromoprávní vztah, který ani z části nelze podřadit pod veřejné subjektivní právo ve smyslu § 2 s. ř. s. Skutečnost, že o schválení podnájemní smlouvy rozhodovala Rada žalovaného 1) je pro posouzení věci zcela irrelevantní, neboť Rada schvalovala podnájemní smlouvu jako výkonný orgán statutárního města v oblasti samostatné působnosti (§ 99 zákona č. 128/2000 Sb., v platném znění) a nikoliv jako orgán státní správy.

65/2024

18. Na základě výše uvedené argumentace krajskému soudu nezbylo než žalobu v části, v níž se žalobce zásahovou žalobou domáhal, aby soud nařídil žalovanému 1), aby upustil od veškerých kroků vedoucích k omezení komerčního provozu střelnice žalobcem a k ukončení podnájemní smlouvy mezi žalobcem a nájemcem Českomoravskou mysliveckou jednotou, odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci, jež představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (výrok II. tohoto usnesení).
19. Ze stejných důvodů krajský soud odmítl žalobu také v části, již se žalobce domáhal určení, že kroky žalovaného 1), jimiž omezuje komerční provoz střelnice, jsou nezákonným zásahem do práv žalobce (výrok III. tohoto usnesení).
20. Pokud se žalobce dále domáhal určení, že kroky žalovaného 2), kterými omezuje komerční provoz střelnice, jsou nezákonným zásahem do práv žalobce, pak soud také tuto část žaloby odmítl (výrok IV. tohoto usnesení).
21. Důvodem tohoto postupu je skutečnost, že žalobce své tvrzení vztahuje k rozhodnutí vydanému žalovaným 2) dne 15. 1. 2024, jež představuje individuální správní akt, kterým jsou uloženy povinnosti adresátům odlišným od žalobce. Žalobce, i když nebyl účastníkem řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, následně podal návrh, aby byl za účastníka řízení přizván. Současně ve věci běží odvolací řízení, jehož předmětem je vedle odvolání také návrh žalobce na přiznání postavení účastníka řízení. V tomto odvolacím řízení, které dosud nebylo ukončeno meritorním rozhodnutím, žalobce má postavení účastníka odvolacího řízení plynoucí z té skutečnosti, že podal návrh na přiznání účastenství. Žalobce proto po vydání rozhodnutí o odvolání, jímž je žalovaný 3) povinen rozhodnout také o návrhu žalobce na účastenství, bude mít možnost brojit proti tomuto rozhodnutí, bude-li pro něj nepříznivé, žalobou na jeho soudní přezkum (ust. § 65 a násl. s. ř. s.).
22. Jelikož podle ust. § 85 s. ř. s. je žaloba proti nezákonnému zásahu nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky, a v případě žalobce je tímto jiným prostředkem žaloba na přezkum rozhodnutí, krajský soud nyní podanou žalobu také v této části odmítl pro nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. (bod IV. tohoto usnesení).
23. Soud považuje za vhodné uvést, že ve smyslu ustálené judikatury správních soudů z ust. § 85 s. ř. s. plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005 č. j. 2 Aps 3/2004-42, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 720/2005).
24. V další části žaloby se žalobce domáhal určení, že rozhodnutí žalovaného 2) má odkladný účinek, domáhal se tedy přezkoumání rozhodnutí vydaného prvostupňovým správním orgánem.

65/2024

25. V posuzované věci je nesporné, že ohledně rozhodnutí žalovaného 2) probíhá odvolací řízení u žalovaného 3), jehož je žalobce účastníkem, jak krajský soud již výše uvedl. V odvolacím řízení žalobce může vznést námitky proti prvostupňovému rozhodnutí. Nemůže tak však činit žalobou podanou u správního soudu dříve než správní orgán II. stupně (žalovaný 3) vydá rozhodnutí o odvolání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s. se zásadně podává proti rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno v posledním stupni, tj. po vyčerpání řádných opravných prostředků. Podá-li žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobu, je žaloba předčasná a soud ji odmítne v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006 č.j. 1 Aps 4/2005-79). Smyslem odmítnutí návrhu pro předčasnost podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je ochrana účastníků řízení před tím, aby soud nerozhodoval o návrhu, u něhož není splněna podmínka řízení. Soud nemůže přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů I. stupně za situace, kdy ještě nebylo pravomocně rozhodnuto o odvolání nadřízeným správním orgánem, neboť není oprávněn nahrazovat rozhodovací činnost správního orgánu, ani jinak zasahovat do řízení, které dosud nebylo ukončeno. Proto krajský soud v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu v této části odmítl pro předčasnost (výrok V. tohoto usnesení).
26. Dle konstantní judikatury správních soudů soudní ochrana jimi poskytovaná vychází ze zásady subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Její podstatou je povinnost navrhovatele (žalobce) vyčerpat prostředky ochrany, které mu jsou k dispozici v rámci procesního postupu před správními orgány dříve, než se obrátí za účelem poskytnutí ochrany na správní soudy. Není na úvaze navrhovatele (žalobce) zda nejprve vyčerpá jemu dostupné řádné opravné prostředky, nebo zda podá žalobu přímo proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 98/2004-65).
27. K návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě krajský soud uvádí, že odkladný účinek z povahy věci i z pohledu právní úpravy obsažené v § 73 s. ř. s. lze uplatnit pouze u žaloby na přezkum správního rozhodnutí podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Jelikož žaloba byla v této části odmítnuta (viz výrok V. tohoto usnesení), neexistují procesní podmínky pro to, aby se soud návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě zabýval.
28. Dále se krajský soud zabýval návrhem žalobce na vydání předběžného opatření.
29. Podle ust. § 38 odst. 1 s. ř. s., byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.
30. Z citovaného ustanovení s. ř. s. plyne, že návrh na předběžné opatření je spjat s návrhem na zahájení řízení. Dle obsahu návrhu na předběžné opatření žalobce jeho podání spojuje s žalobou v části směřující proti nezákonnému zásahu a v části směřující na přezkum rozhodnutí žalovaného 2). V obou těchto částech byla žaloba soudem odmítnuta (výroky II.-V. tohoto usnesení). Dle ustálené judikatury správních soudů návrh na předběžné

65/2024

opatření ve věci sdílí procesní osud věci hlavní (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2004 č. j. 3 As 52/2003-278, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 983/2006). Proto nejsou dány procesní podmínky pro to, aby se soud návrhem na předběžné opatření zabýval.

31. Žalobce však v rámci návrhu na předběžné opatření učinil také návrh, jenž se přímo neváže k podané žalobě, ale směřuje do budoucna, a sice domáhal se rozhodnutí soudu, aby předběžným opatřením nařídil žalovaným 2) a 3), aby do všech budoucích řízení a rozhodování o střelnici, podnájemní smlouvě nebo jiných souvisejících záležitostech zahrnuli žalobce jako účastníka řízení.
32. Jak již krajský soud uvedl, návrh na předběžné opatření se věcně musí vztahovat k podanému návrhu na zahájení soudního řízení, stejně jako samotná potřeba zatímně upravit momentální poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Principiálně tedy nelze po soudu požadovat vydání předběžného opatření, které by směřovalo do budoucna a cílilo na budoucí blíže neurčená správní řízení. Takový návrh je nepřípustný, a proto jej krajský soud podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 38 s. ř. s. odmítl (výrok VI. tohoto usnesení).
33. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. věty první s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti výrokům I. a VI. tohoto usnesení **nej**sou opravné prostředky přípustné.

Proti výrokům II. - V. a VII. **je** možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V částech uvedených ve výroku II., III. tohoto rozhodnutí může žalobce do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení podat žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu.

Ostrava dne 9. ledna 2025

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu