

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. V.**, zastoupeného JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Ondříčkova 16, Praha 3, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 11,** se sídlem Ocelíkova 672/1, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2010, č. j. 7 Ca 36/2007 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Tento zásah stěžovatel spatřoval v zahájení řízení o odstranění stavby garáže v jeho vlastnictví. Městský soud žalobu zamítl, neboť v úkonech žalovaného neshledal nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Z obsahu kasační stížnosti se podává, že stěžovatel uplatňuje důvody vymezené ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[3] Stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za nepřesvědčivý, neboť se jedná *„o kompilát vlastního, resp. jím vytvořeného textu a textu převzatého z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“*. Vzhledem k tomu, že jednotlivé odstavce jsou psány běžným typem písma i kurzívou tak, že není seznatelné, který text je citací rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a který představuje vlastní argumentaci městského soudu, považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[4] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozsudku městského soudu stěžovatel spatřuje v tom, že *zřejmě* nebyla pojata jeho žalobní argumentace v celé šíři. Městský soud totiž v úvodu odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatel spatřuje nezákonný zásah v řízení o odstranění stavby, aniž by se zmínil o tom, že obsahem žaloby byla argumentace založená na specifických podmínkách provázejících zahájení řízení o odstranění stavby, konkrétně, že předmětná garáž byla postavena a zkolaudována již více než 14 let před zahájením řízení o odstranění této stavby.

[5] Stěžovatel si důvod pro zamítnutí žaloby městským soudem vykládá tak, že je povinen strpět v současnosti nezákonně zahájené řízení o odstranění stavby a následně se může bránit proti výsledku takového řízení. Takovému pojetí výkladu ustanovení § 2 s. ř. s. však stěžovatel nemůže přisvědčit, neboť odporuje principům předvídatelnosti práva, ochrany důvěry v právo a právní jistoty, které jsou odvoditelné z konceptu materiálního právního státu.

[6] Ze strany žalovaného dochází podle stěžovatele k jednání, které nemá oporu v právních předpisech pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V podmínkách materiálního právního státu je totiž povinností orgánu veřejné moci před tím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známých, zvážil, zda vůbec může zákonem svěřené oprávnění uplatnit a posoudil, zda jeho uplatněním lze naplnit účel, k němuž toto oprávnění směřuje. Jinak je jeho jednání nejen vybočením z mezí čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny, ale je to rovněž postup odporující příkazu, který pro výkon veřejné moci plyne z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny.

[7] Z uvedených důvodů se stěžovatel domáhá toho, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry napadeného rozsudku městského soudu. K tomu dodal, že svým přípisem ze dne 27. 11. 2006 jen uvědomil stěžovatele o zahájení řízení a informoval jej o případných negativních důsledcích, které ho za určitých podmínek mohou postihnout; to vše na základě příslušných ustanovení stavebního zákona a správního řádu. V tomto směru tedy oznámení o zahájení řízení nevedlo k přímému zkrácení subjektivních práv stěžovatele. Oznámení o zahájení řízení není samo o sobě přímo vynutitelné, do právní sféry stěžovatele zasáhne teprve případné rozhodnutí o odstranění stavby.

[9] Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť z něj lze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno a jak bylo rozhodnuto. Závěr soudu je jednoznačně uveden a odůvodněn. Odkaz na judikaturu Nejvyššího správního soudu považuje žalovaný za běžnou soudní praxi. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud poté co zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky, přistoupil k věcnému projednání kasační stížnosti.

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu, neboť v případě shledání existence takové vady je zpravidla další přezkum napadeného rozhodnutí správního soudu prvního stupně bezpředmětný. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je možné obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku není možné zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Spadají sem např. i rozhodnutí, ze kterých nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím vázán. Stěžovatel shledává důvod nesrozumitelnosti napadeného rozsudku v údajně matoucí formální úpravě textu jeho odůvodnění.

[12] Je pravdou, že v napadeném rozsudku městský soud ve značné míře využil citací z judikatury Nejvyššího správního soudu k problematice ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásah“). Výňatky částí textů z relevantní judikatury městský soud odlišil kurzívou, byť podle citačních standardů měl správně použít i uvozovky odlišující začátek a konec citace. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že z odůvodnění napadeného rozsudku nelze rozpoznat, který text je citací judikatury Nejvyššího právní soudu, a který text představuje vlastní argumentaci městského soudu – tím je totiž zjevně text ostatní, tj. bez kurzívy. Pokud městský soud využil citací, vždy uvádí číslo jednací použitého rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to buď před nebo za citovaným textem.

[13] Využívání závěrů soudní judikatury (zejména rozhodnutí soudů vyššího stupně), a to jak ve formě citací s uvedením konkrétního rozhodnutí či toliko prostřednictvím odkazů, je v rámci rozhodovací činnosti soudů zavedenou praxí. Tato praxe je přitom v souladu s požadavkem vázanosti soudce právem, tj. nejenom psaným zákonem, ale i ostatními prameny práva (zejména judikaturou a právními principy). Nezdůvodněné nerespektování judikatury vyšších soudů (včetně Ústavního soudu) by znamenalo porušení zásady právní jistoty, resp. předvídatelnosti rozhodovací činnosti soudů, a přičilo by se požadavku na legitimní očekávání účastníků řízení, že ve srovnatelných případech bude soud postupovat a rozhodovat stejně. Požadavek na vázanost soudů judikaturou vyšších soudů je ještě zásadnější v případech, kdy se jedná o judikaturu ustálenou či sjednocující (ve správním soudnictví viz § 17 s. ř. s.).

[14] Výše uvedené samozřejmě neznamená, že by se rozhodující soudce nemohl od judikatury vyšších soudů za žádných okolností odchýlit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44; všechna cit. rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), mělo by se však jednat o výjimečný a řádně odůvodněný postup. Na druhou stranu je třeba připomenout, že i přes zobecňující

závěry je konkrétní judikát vždy výsledkem řešení individuální kauzy, a proto je v každém dalším (byť obdobném) případě nutné posoudit, zda a do jaké míry lze stávající judikaturu využít.

[15] Nejvyšší správní soud shledává napadené rozhodnutí městského soudu zcela srozumitelným, a to ve všech jeho částech. Pokud využil závěrů stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, které uplatnil při posouzení daného případu a svůj názor v této věci stručně leč jasně vyjádřil (na s. 3 a 4) napadeného rozsudku, námitka nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost není důvodná.

[16] Námitku stěžovatele, že napadený rozsudek městského soudu je rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, bude Nejvyšší správní soud posuzovat společně s námitkou, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, a sice, zda zahájení řízení o odstranění stavby je nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí, přičemž soud musí své rozhodovací důvody opírat o vadná skutková zjištění. Pokud totiž stěžovatel spatřuje nedostatek důvodů napadeného rozsudku v tom, že městský soud nereflektoval celou jeho žalobní argumentaci (nepřihlédl ke specifickým podmínkám provázejících zahájení řízení o odstranění stavby), je třeba nejprve posoudit, zda by z povahy věci vůbec bylo zkoumání těchto podmínek pro rozhodnutí soudu relevantní.

[17] Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle ustanovení § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[18] Soudní řád správní zavedl ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu jako institut ochrany před nezákonným jednáním správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64). Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, definici zásahu zákon neobsahuje, přičemž zásah vymezuje velmi obecně a široce. *„Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“)“*.

[19] Jak k tomu uvedl v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, rozšířený senát zdejšího soudu, *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.*

Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ... O zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. by se jednalo tehdy, bylo-li by možné tvrdit, že napadeným zásahem byla stěžovatel přímo zkrácen na svých právech, a v tomto případě by také správní soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva stěžovatelů pokračoval a přikázat, aby (je-li to možné) obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).“

[20] Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v naposled citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, pojmovými znaky řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu jsou následující: 1) tvrzení o přímém zkrácení na právech žalobce, 2) napadený zásah nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ani velmi extenzivně pojaté), 3) zásah trvá nebo je dána hrozba jeho opakování, 4) pro rozhodování je určující skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí soudu, 5) ukončení nezákonného zásahu lze zjednat rozhodnutím soudu, zakazujícím správnímu orgánu pokračovat v tomto zásahu.

[21] Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovateli bylo doručeno oznámení ze dne 27. 11. 2006 o zahájení řízení o odstranění stavby a zároveň bylo nařízeno ústní jednání na den 19. 12. 2006. Na tomto jednání byl stěžovatel seznámen se spisem a bylo mu sděleno, že stavba je umístěna v rozporu s vydaným stavebním povolením částečně na pozemcích jiných vlastníků. Stěžovatel byl informován, že stavbu je možné povolit, pokud požádá o dodatečné stavební povolení. Dne 22. 12. 2006 podal stěžovatel k Magistrátu hl. m. Prahy „žádost o přezkoumání nesprávného opatření“, kterým brojil proti zahájení řízení o odstranění stavby. Magistrát hl. m. Prahy stěžovateli zaslal dne 25. 1. 2007 sdělení, ve kterém mj. uvedl, že v daném případě nejsou zákonné podmínky pro zrušení oznámení žalovaného, kterým bylo zahájeno řízení o odstranění stavby.

[22] Pokud se stěžovatel domáhal žalobou ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. ochrany před úkonem správního orgánu spočívajícím v zahájení řízení o odstranění stavby, Nejvyšší správní soud nevidí důvod, kvůli němuž by se měl v tomto konkrétním případě odchýlit od již judikovaného obecného právního závěru, že samotné zahájení správního řízení není nezákonným zásahem ve smyslu uvedeného ustanovení s. ř. s.

[23] Jak vyplývá z výše uvedeného vymezení pojmu „nezákonný zásah“ (viz bod 19), je mu imanentní donucující povaha. Pokud úkon správního orgánu nemá donucující povahu, byť by byl učiněn v rozporu se zákonem, nebo pokud by naopak nedošlo ze strany správního orgánu k provedení úkonu, který zákon vyžaduje, může se jednat pouze o vadu správního řízení. Takovým úkonem (či jeho absencí) však nemůže být bezprostředně zasaženo do svobodné sféry jednotlivce (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Aps 6/2009 - 202). Pro srovnání je vhodné odkázat na provádění daňové kontroly, která pojmově může být nezákonným zásahem, neboť daňový subjekt může být v rámci daňové kontroly – vedle možnosti uplatnění svých procesních oprávnění - podroben i řadě omezení donucující povahy (např. opakovaná místní šetření), která jsou způsobilá do jeho svobodné sféry zasáhnout, aniž by navíc muselo být vždy vydáno správní rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS). V tomto případě však stěžovatel výslovně považoval za zásah zahájení řízení o odstranění stavby, které nemá ve vztahu ke stěžovateli přímý donucovací charakter.

[24] Jak uvedl již městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, zákonnost samotného postupu správního orgánu ve správním řízení je možné přezkoumat pouze v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, event. posléze v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. „*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. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností 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* (...). *Úplně zamezit vedení správního řízení však nelze. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematice soudního řádu správního*“ (cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 – 256, obdobně též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95).

[25] Lze tedy shrnout, že městský soud posoudil žalobní návrh stěžovatele správně, pokud dospěl k závěru, že zahájení řízení o odstranění stavby, ani s tímto řízením spojené procesní úkony (oprávnění účastníka řízení), nepředstavují nezákonný zásah, proti němuž by bylo možné brojit žalobou podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Otázka, kterou stěžovatel zdůrazňuje především, totiž zda byl žalovaný oprávněn v daném případě vůbec zahájit řízení o odstranění stavby, tj. za situace, kdy byla stavba již dlouhou dobu (14 let) zkolaudována, nebyla a ani nemohla být předmětem přezkumu ani v kasační stížnosti, ani v žalobě. Proto je rovněž nutné shledat nedůvodnou námitku stěžovatele, že se krajský soud touto otázkou nezabýval. Jak vyplývá z výše uvedeného, tato námitka by byla relevantní v řízení o opravném prostředku (v odvolání či později v žalobě) proti rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby, bylo-li by ovšem v dané věci vydáno.

V. Shrnutí a náklady řízení

[26] Oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ani samotná skutečnost zahájení takového řízení a procesní úkony z této skutečnosti vyplývající nejsou nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, proti kterým by bylo možné brojit žalobou podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že nedošlo k naplnění tvrzených důvodů kasační stížnosti [ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.], a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu