



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. V. K.** zastoupeného JUDr. Milanem Klímou, advokátem se sídlem Sámova 220/4, Praha 10, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 1, odbor výstavby**, se sídlem Vodičkova 18, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem – kolaudačním souhlasem vydaným žalovaným, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2013, čj. 10 A 69/2013 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodl dne 19. 4. 2007 o umístění stavby a současně povolil stavební úpravy domu čp. X na pozemku parc. č. 673 v katastrálním území Staré Město, obec Praha, na hotel (dále jen „hotel“) včetně vybudování přípojek vody a kanalizace. V průběhu stavebního řízení žalovaný nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení, proti čemuž se žalobce bránil v řadě řízení před správními orgány i soudy.

[2] Dne 24. 9. 2009 žalovaný vydal kolaudační souhlas k užívání výše uvedené stavby.

[3] Dne 8. 2. 2013 bylo žalobci doručeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního, ze dne 21. 1. 2013, kterým magistrát zrušil stavební povolení na základě rozsudků Městského soudu v Praze (čj. 9 A 122/2010 - 151) a Nejvyššího správního soudu (čj. 8 As 27/2012 - 113). Kolaudační souhlas však zůstal v platnosti.

II.

[4] Žalobce proto napadl kolaudační souhlas žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podanou dne 8. 4. 2013 u Městského soudu v Praze. Městský soud výrokem I. usnesení označeného v záhlaví žalobu odmítl. Výrokem II. nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků řízení a výrokem III. vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek.

[5] Uvedl, že žalobce zvolil vhodný způsob obrany, neboť dle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010 - 76 jsou souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jinými úkony dle části čtvrté správního řádu a soudní ochranu proti těmto úkonům zaručuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.

[6] Městský soud však dospěl k závěru, že žalobce podal žalobu opožděně, protože měl dle § 84 s. ř. s. zachovat jak subjektivní, tak i objektivní lhůtu pro podání žaloby. Objektivní lhůta pro podání žaloby uplynula dne 24. 9. 2011. Soud se tak neztotožnil s tvrzením žalobce, že běh objektivní lhůty je nutné počítat od okamžiku, kdy žalobce nabyl vědomost, že zásah je nezákonný. Dle soudu nemá tento názor oporu ani v zákoně ani v judikatuře. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Aps 5/2010 - 293. Žalobce nedodržel ani subjektivní lhůtu pro podání žaloby, protože se o vydání kolaudačního souhlasu musel dozvědět nejpozději okamžikem doručení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2012 - 113.

III.

[7] Proti výrokům I. a II. usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s posouzením počátku běhu lhůty pro podání žaloby, které provedl městský soud. Ze znění § 84 s. ř. s. vyplývá, že lhůta běží od okamžiku, kdy dojde k *nezákonnému* zásahu. Pokud zásah správního orgánu v době, kdy k němu došlo, nezákonným nebyl, lhůta k podání žaloby běžet nezačala. Tato lhůta počne běžet až v okamžiku, kdy se zásah stal nezákonným. Uvedený výklad zákona je dle stěžovatele i logický, neboť po adresátech zásahů správních orgánů nelze spravedlivě požadovat, aby se žalobou bránili v okamžiku, kdy jsou zásahy legální. Aktivní legitimace jim vznikne až ve chvíli, kdy se zásah změní na nezákonný. K tomu stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004 - 110.

[9] Stěžovatel se domníval, že k takové situaci došlo i v jeho případě. Kolaudační souhlas se stal nezákonným až zrušením stavebního povolení dne 21. 1. 2013, od okamžiku jeho doručení stěžovateli tedy počala běžet lhůta pro podání žaloby. Nadto stěžovatel poukázal na to, že soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Aps 5/2010 - 293 se týká odlišné situace. V uvedeném rozhodnutí totiž žalobce tvrdil, že lhůta běží od okamžiku, kdy si mohl *uvědomit* nezákonnost zásahu. V právě předložené věci však jde o

okamžik objektivního nabytí nezákonnosti. Stěžovatel byl proto přesvědčen, že žalobu podal včas. Jiný výklad by podle něj byl v rozporu s principy racionality, spravedlnosti a procesní ekonomie a fakticky by nutil subjekty, aby podávali správní žaloby již v době, kdy existují soudní rozhodnutí o zákonnosti určitého zásahu. Nejvyšší správní soud by měl výroky I. a II. usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu. Měl za to, že stěžovatel nedodržel ani subjektivní ani objektivní lhůtu k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť o vydání kolaudačního souhlasu „od samého počátku“ věděl. Žalobu mohl podat nejpozději dne 24. 9. 2011.

V.

[11] Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti. To neplatí mimo jiné tehdy, bylo-li řízení před soudem zmatečné. Zmatečnost řízení před soudem dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může spočívat také v tom, že byl soud nesprávně obsazen. V záhlaví usnesení městského soudu se uvádí, že městský soud rozhodl v senátě složeném „z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců a Mgr. Jana Kašpara“. Nejvyšší správní soud proto ověřoval správnost obsazení soudu. Městský soud v informaci o obsazení soudu zaslané stěžovateli a žalovanému uvedl pouze, že věc byla přidělena senátu 10 A a že další informace lze zjistit z rozvrhu práce. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k otevření obálky s protokolem o hlasování sepsaném v řízení před městským soudem. Z protokolu zjistil, že ve věci rozhodoval senát složený z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara. Toto složení senátu odpovídá rozvrhu práce městského soudu v příslušném období zveřejněnému na portálu justice.cz, v sekci týkající se Městského soudu v Praze (<http://portal.justice.cz/justice2/soud/soud.aspx?j=36&o=26&k=6019&d=326673>).

[13] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ve věci rozhodoval správně obsazený soud. V záhlaví usnesení městského soudu došlo vypuštěním jména soudce Mgr. Kamila Tojnera pouze k formálnímu pochybení, které nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení.

[14] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, který žalobu v předložené věci odmítl pro opožděnost. Městský soud tedy žalobu neposuzoval meritorně. Jediným možným důvodem podání kasační stížnosti je tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud přezkoumává v kasačním řízení jen to, zda městský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 33/2004 - 98 a čj. 2 As 45/2005 - 65; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se v předložené věci má zabývat posouzením počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, zejména se zaměřením na to, zda se lhůta pro podání žaloby počítá od okamžiku, kdy k zásahu došlo, nebo od okamžiku, kdy dle slov stěžovatele „zásah objektivně nabyl nezákonnosti“.

[17] 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.“

[18] Podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s. platí, že:

(1) Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

(2) Zmeškání lhůty nelze prominout.

[19] Stěžovatel z výkladu § 84 s. ř. s. dovozuje, že by se lhůta pro podání žaloby měla počítat až od okamžiku, kdy se zásah objektivně stal nezákonným. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V první řadě ze znění § 82 s. ř. s. vyplývá, že příslušný druh řízení před správními soudy má poskytovat ochranu před *tvrzenými* nezákonnými zásahy. Není tedy podstatný okamžik, kdy již bude z dalších správních či soudních řízení zjevné, že zásah je nezákonný. Právě naopak, žalobu by žalobci měli podávat již v okamžiku, kdy se pouze *domnívají*, že proti nim bylo nezákonně zasaženo. Nezákonnost zásahu, a tedy samotnou důvodnost žaloby, pak již přezkoumá soud. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku čj. 5 Aps 5/2010 - 293, na který odkazoval městský soud.

[20] Smysl výše uvedeného spočívá v tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem by měla poskytovat relativně rychlou a účinnou ochranu bez ohledu na souběžná třeba i zdlouhavá řízení o různých podkladových či konečných rozhodnutích (např. tehdy, kdy se účastníci domáhají ochrany proti daňové kontrole a nechtějí či nemohou čekat až na vydání platebního výměru po ukončení daňové kontroly, proti němuž by se mohli bránit žalobou dle § 65 s. ř. s.). Ostatně i proto zákon stanoví, že se žaloby proti nezákonnému zásahu projednávají přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.). Výklad, který překládá stěžovatel, by účinnost zásahové žaloby podstatně snížil a v některých případech i vyloučil – osoby dotčené nezákonným zásahem by musely čekat až do okamžiku, kdy některý správní či soudní orgán prohlásí podkladové či jinak související rozhodnutí za nezákonné, a teprve pak by mohly podávat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Pokud by nikdo „objektivně“ související rozhodnutí za nezákonné neprohlásil, žalobu by dle výkladu stěžovatele nebylo možné vůbec podat. Tím by byl smysl řízení o ochraně před nezákonným zásahem zcela popřen.

[21] S těmito závěry není v rozporu ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004 - 110, na něž odkazoval stěžovatel a v němž se výslovně uvádí: „Obecně lze říci, že [objektivní] lhůta bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný.“

[22] Stěžovatel sám se řadou řízení domáhal zrušení stavebního povolení pro úpravy hotelu v sousedství stěžovatele. Stejně tak se tedy mohl domáhat ochrany před zásahem v podobě kolaudačního souhlasu již od okamžiku, kdy se o něm poprvé dozvěděl. Jeho nezákonnost mohl odvodit od konstantně tvrzené nezákonnosti stavebního povolení v téže věci. K zásahu do práv stěžovatele totiž došlo již v roce 2009, kdy byl kolaudační souhlas vydán, a stěžovatel měl podat žalobu nejpozději do dvou let od tohoto okamžiku (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Přitom se nejedná ani o trvající zásah, u něhož by objektivní dvouletá lhůta nemohla uplynout (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 Aps 1/2013 - 51). Nejvyšší správní soud posuzoval tuto otázku u územních souhlasů a dospěl k závěru, že je „*potřebné rozlišit mezi trváním nezákonného zásahu a trváním důsledků nezákonného zásahu v případě územního souhlasu. Zásahem správního orgánu je nutno rozumět samotné vydání kolaudačního [sic! – ve věci se jednalo o územní souhlas] souhlasu, tj. jednorázový úkon správního orgánu. (...) Nelze však v žádném případě dovozovat, že by bylo možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu.*“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 1/2013 - 25; v podrobnostech na tento rozsudek Nejvyšší správní soud odkazuje.) Tento závěr se plně uplatní i na zde posuzovaný kolaudační souhlas.

[24] Objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nadto má své opodstatnění, neboť umožňuje ochranu právní jistoty a ochranu nabytých práv třetích osob. V rozsudku čj. 1 Aps 6/2012 - 29 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že se deklarování nezákonnosti zásahu nelze s úspěchem domáhat neomezeně do minulosti, ale pouze v případě, že ke dni podání žaloby ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta. Současně v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „*s ohledem na zásadu bdělosti a zásadu právní jistoty lze po účastnících řízení spravedlivě požadovat, aby proti případným úkonům správních orgánů, které jsou v rozporu se zákonem, brojili v době, kdy je tyto úkony na právech zasáhly, nikoliv libovolně v kterémkoli okamžiku v budoucnosti. Určité časové ohraničení práva brojit proti nezákonnému zásahu správní žalobou je legitimní a je plně v souladu se smyslem a účelem tohoto institutu.*“ Zásada bdělosti (*vigilantibus iura*) vyžaduje, aby dotčené osoby svá práva bránily včas, tj. v zákonem stanovených lhůtách od okamžiku, kdy k dotčení jejich práv došlo.

[25] Ústavní soud se obecně ke lhůtám vyjadřoval mimo jiné již v nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, kde souladně s výše uvedeným vyložil, že „*[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ K tomu lze doplnit, že lhůty stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s. nejsou nepřiměřeně krátké a ani jejich výklad prováděný správními soudy nevede k odepření práva stěžovatele na přístup k soudu (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 1/2013 - 25).

[26] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s posouzením městského soudu, že objektivní dvouletá lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem již uplynula. Začala běžet dne 25. 9. 2009, tedy dnem následujícím po dni 24. 9. 2009, kdy byl kolaudační souhlas vydán (§ 40 odst. 1 s. ř. s.), a byla by uplynula dnem 24. 9. 2011. Tento

den však připadl na sobotu, lhůta tedy uplynula dnem 26. 9. 2011 (§ 84 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

[27] Pouze pro úplnost lze uvést, že stěžovatel promeškal i subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. Městský soud uvedl, že se stěžovatel dozvěděl o existenci kolaudačního souhlasu nejpozději okamžikem doručení rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 27/2012 - 113. Ten byl stěžovateli doručen dne 23. 11. 2012. Nejvyšší správní soud ze spisů týkajících se stěžovatele zjistil, že v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 27/2012 osoba zúčastněná na řízení (stavebník) sdělila městskému soudu v podání ze dne 27. 12. 2011, že *„za dané situace, kdy jsou výše uvedené stavební úpravy již provedeny a stavba je již několik let pravomocně zkolaudována a užívána, má zúčastněná osoba za to, že nad zájmem žalobce převažuje její ochrana dobré víry“*. Toto podání bylo zástupci stěžovatele doručeno prostřednictvím Nejvyššího správního soudu dne 8. 8. 2012.

[28] Zástupce stěžovatele k němu zaslal repliku dne 18. 9. 2012, v níž vyvracel dobrou víru osoby zúčastněné na řízení. Mimo jiné použil tuto citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2007 - 92: *„K námitce stěžovatele, podle níž je předmětná stavba již po kolaudaci a je třeba poskytnout ochranu právům nabytým v dobré víře, lze uvést pouze tolik, že ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů v projednávané věci“*.

[29] Pokud se tedy stěžovatel nedozvěděl o vydání kolaudačního souhlasu ještě dříve, dozvěděl se o něm nejpozději doručením vyjádření osoby zúčastněné na řízení, tedy dne 8. 8. 2012 a ve výše uvedeném řízení se ke kolaudaci stavby i věcně vyjadřoval. Subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak stěžovateli uplynula nejpozději dne 8. 10. 2012 (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Nejvyšší správní soud se proto shoduje s posouzením městského soudu, že stěžovatel zmeškal subjektivní i objektivní lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Námitky kasační stížnosti stěžovatele proti usnesení městského soudu nebyly důvodné.

[31] Závěrem je nutné poznamenat, že pro zmeškání lhůty k podání žaloby zůstane kolaudační souhlas v platnosti. Dle § 122 odst. 3 stavebního zákona je možné kolaudační souhlas přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit pouze do jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) spr. ř. (viz závěr č. 75/2009 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>) rovněž není možná, neboť kolaudační souhlas, na rozdíl od kolaudačního rozhodnutí posuzovaného poradním sborem, není rozhodnutím (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010 - 76). Lze tedy pouze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2007 - 92, podle něhož *„[e]xistence kolaudačního rozhodnutí nebrání v postupu správního orgánu v řízení o nařízení odstranění stavby podle § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976“*. Přenositelnost tohoto závěru na řízení o nařízení odstranění stavby podle nyní účinného stavebního zákona potvrdil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 3 Ans 11/2010 - 193 i Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 12. 2010, čj. III. ÚS 2835/10.

VI.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž 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.

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

V Brně 13. května 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu