



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti nezákonným zásahům žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 10. 2018, č. j. 25 A 98/2018 - 9,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada 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] Žalobkyně se žalobou podanou dne 11. 9. 2018 u Krajského soudu v Ostravě domáhala ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného, které spatřuje ve dvou sděleních – sdělení ze dne 26. 4. 2018, č. j. MSK 36890/2018, kterým žalovaný reagoval na podnět žalobkyně k provedení přezkumného řízení ve věci územního souhlasu, a sdělení ze dne 18. 6. 2018, č. j. MSK 69038/2018, kterým žalovaný reagoval na podnět žalobkyně k přezkoumání zákonnosti sdělení ze dne 26. 4. 2018, č. j. MSK 36890/2018. Žalobkyně požadovala, aby soud *určil, že důvody nezahájení přezkumného řízení uvedené ve sděleních žalovaného č. j. MSK 36890/2018 ze dne 26. 4. 2018 a č. j. MSK 69038/2018 ze dne 18. 6. 2018 jsou nezákonným zásahem.*

[2] Krajský soud žalobu pro opožděnost odmítl. Uvedl, že posouzení otázky včasnosti mimo jiné závisí na povaze zásahu – ten může být trojího typu: jednorázový, trvající a opakující se. Závěr správního orgánu, učiněný po prošetření podnětu k zahájení řízení z moci úřední, že řízení zahajovat nebude, je pro účely posouzení včasnosti žaloby svou povahou jednorázový zásah.

V souzené věci začala subjektivní lhůta pro podání žaloby běžet ode dne, kdy se žalobkyně o zásahu dozvěděla, tedy od 27. 4. 2018, kdy jí bylo doručeno sdělení ze dne 26. 4. 2018. Lhůta pro podání žaloby tak uplynula dne 26. 6. 2018; žaloba podaná dne 11. 9. 2018 je proto opožděná.

[3] Pokud se týká sdělení žalovaného ze dne 18. 6. 2018, žalobkyně v žalobě neuvedla, kdy jí bylo doručeno, či se o něm dozvěděla. Nicméně ze skutečnosti, že dne 25. 6. 2018 podala ústavní stížnost, ve které namítala nezákonnost obou sdělení, vyplývá, že žalobkyni nejpozději v tento den byla známa skutečnost zahajující běh subjektivní lhůty pro podání žaloby. Tato lhůta tedy uplynula nejpozději 25. 8. 2018. I v případě druhého sdělení proto byla žaloba opožděná.

[4] Proti usnesení krajského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností.

[5] Podle stěžovatelky v usnesení chybí posouzení povahy zásahu, který podle ní spočíval v *důvodech* nezahájení správního řízení z moci úřední, které jsou zásahem trvajícím. Pro včasnost žaloby je nezbytné odlišit samotné nezahájení přezkumného řízení (zásah jednorázový) a důvody pro nezahájení řízení (zásah trvalý). Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále též „nález *Eurovia*“), časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu objektivní i subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení zásahu. Krajský soud v usnesení nepostavil najisto, zda *důvody* nezahájení přezkumného řízení jsou zásahem jednorázovým či trvajícím. Stěžovatelka proto navrhuje zrušení usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Kasační stížnost má všechny zákonem požadované náležitosti a je projednatelná.

[8] Po jejím posouzení soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (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.

[10] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba 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.

[11] Zásah může být trojího typu: jednorázový, trvalý a opakující se. Jednorázový zásah spočívá v jedinečném izolovaném úkonu správního orgánu. Objektivní lhůta k podání žaloby proti jednorázovému zásahu plyne od okamžiku, kdy k zásahu došlo, subjektivní zase od okamžiku, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS). Trvalý zásah spočívá v trvalém, nepřetržitém stavu. Subjektivní ani objektivní lhůta u trvalého zásahu nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá (nález *Eurovia*, či rozsudek ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51). Opakující se zásah zase spočívá v opakujících se relativně samostatných zásazích stejného typu. Zásahy spolu věcně a časově souvisejí, nejsou však totožné. V takovém případě je na žalobci, který ze samostatně napadnutelných zásahů skutečně žalobou napadne. Lhůta k podání žaloby u opakujícího se zásahu plyne samostatně ohledně každého jednotlivého zásahu (rozsudek ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 - 103).

[12] V posuzovaném případě otázka včasnosti záleží na tom, jakou povahu má zásah spočívající ve sdělení o nezahájení řízení, resp. v důvodech, na kterých je postaveno. Stěžovatelka má za to, že jde o zásah trvalý, krajský soud dospěl k závěru, že jde o zásah jednorázový.

[13] Nejvyšší správní soud se s posouzením krajského soudu plně ztotožňuje. Soud se již v minulosti zabýval (srov. např. rozsudky ze dne 13. 3. 2014, č. j. 5 Aps 10/2013 – 76, či ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015 – 44) povahou zásahu spočívajícího v rozhodnutí nezahájit řízení z moci úřední (takovým řízením je i přezkumné řízení, o které se jedná v nyní souzené věci) a dospěl k jednoznačnému závěru, že „rozhodnutí“ nezahajovat řízení je svojí povahou jednorázovým úkonem (zásahem). Je sice možno odlišovat trvání zásahu a trvání důsledků zásahu (srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 – 25). Trvání důsledků jednorázového zásahu však nelze spojovat s během lhůty pro podání žaloby, jak soud již dříve vyslovil ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 232/2015 – 44.

[14] Důsledky jednorázového zásahu spočívajícího ve sdělení o nezahájení řízení tak sice mohou trvat – správní řízení neběží a rozhodnutí potenciálně rozporné s právními předpisy nebylo odstraněno. Samotný zásah, který stěžovatelka napadá, však již netrvá – správní orgán vydal sdělení, kterými stěžovatelku uvědomil o tom, že řízení nezahájí. Trvání jeho důsledků je, jak již soud uvedl výše, odlišnou otázkou, bez vlivu na posouzení žalobních lhůt proti zásahu samotnému.

[15] Soud přitom nesouhlasí se stěžovatelkou, že je nutno odlišovat samotné sdělení o nezahájení řízení (jako zásah jednorázový) a důvody ve sdělení obsažené (jako zásah trvalý). Je-li sdělení o nezahájení řízení jednorázovým zásahem, logicky z toho vyplývá, že na konkrétní část tohoto úkonu, tedy jeho důvody, nelze nahlížet odlišně. Sdělení žalovaného a důvody v něm obsažené jsou stále jedním a tím stejným úkonem správního orgánu. Důvody, na kterých jsou sdělení argumentačně založena, nelze uměle oddělit a posuzovat jako nějaký svébytný úkon správního orgánu způsobilý zasáhnout do stěžovatelčiných práv. Ostatně ani stěžovatelka neuvádí, jakým způsobem důvody obsažené ve sděleních žalovaného mohly vyvolat trvalý stav způsobující stálý nezákonný zásah do jejích práv. Byť tedy stěžovatelka v petitu žaloby uvedla, že za zásah považuje „důvody nezahájení přezkumného řízení“, nelze krajskému soudu vytýkat, že se v odůvodnění napadeného usnesení výslovně nevěnoval otázce povahy důvodů sdělení jako jednorázového či trvalého zásahu, neboť sdělení a jeho důvody je nutno vnímat jako jeden celek.

[16] Shora uvedené závěry jsou plně souladné i se stěžovatelkou citovaným nálezem Ústavního soudu ve věci *Eurovia*. V souzené věci nešlo o žalobu proti neukončenému trvalému zásahu; lhůta proto nezačínala běžet každý den znovu, ale počala běžet dnem, ve kterém byla stěžovatelka se sděleními seznámena a uplynula po dvou měsících od tohoto okamžiku.

[17] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka se v projednávané věci o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděla dne 27. 4. 2018 (sdělení ze dne 26. 4. 2018) a nejpozději dne 25. 6. 2018 (sdělení ze dne 18. 6. 2018). Subjektivní dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 27. 6. 2018, resp. 25. 8. 2018. Žaloba podaná dne 11. 9. 2018 byla tedy opožděná; krajský soud ji správně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Není pravda, že tím stěžovatelce odepřel ústavně zaručené právo na soudní ochranu. Ta není bezbřehá, ale ústavně konformním způsobem omezena zákonem, v tomto případě lhůtou pro podání žaloby, kterou zákonodárce sleduje legitimní cíl právní jistoty a stability právních vztahů.

[18] Kasační stížnost není důvodná, soud ji proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně dne 7. března 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu