



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **M. Š.**, zastoupená JUDr. Jaroslavem Skoupým, advokátem se sídlem Havlíčkova 584, Rakovník, proti žalovanému: **Městský úřad Nové Strašecí**, se sídlem Komenského náměstí 201, Nové Strašecí, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2019, č. j. 51 A 16/2019 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se 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 :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala, aby krajský soud určil, že územní souhlas žalovaného podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění účinném od 1. 1. 2018 (dále jen „stavební zákon“), vydaný dne 1. 3. 2018, č. j. 359/328/17/OV/Či (dále jen „územní souhlas“), který povoloval umístění stavby oplocení, je nezákonným zásahem.

[2] Krajský soud se při zkoumání splnění podmínek řízení zabýval tím, od jakého data počala žalobkyni, která nebyla účastnicí řízení o vydání územního souhlasu, plynout subjektivní lhůta pro podání žaloby. Shledal, že za počátek subjektivní lhůty lze spolehlivě označit datum 31. 1. 2019, neboť tohoto dne podala žalobkyně podnět žalovanému k zahájení přezkumného řízení ohledně územního souhlasu; nejpozději tohoto dne tak již žalobkyně prokazatelně věděla o existenci územního souhlasu. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žaloba podaná žalobkyní dne 4. 4. 2019 byla podána opožděně, a byl tak naplněn důvod pro její odmítnutí (dále jen „napadené usnesení“). Uvedl, že na této skutečnosti nemůže nic změnit ani okolnost, že žalobkyně uplatňovala podnět k zahájení přezkumného řízení ohledně územního souhlasu, o jehož vyřízení byla vyrozuměna dopisem ze dne 8. 3. 2019. Podnět k přezkumnému řízení není řádným opravným prostředkem, kterým se mohla žalobkyně bránit nezákonnému zásahu, a není tak podmínkou pro podání žaloby podle § 82 s. ř. s., resp. nemá vliv na počátek lhůty pro podání této žaloby.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a vyjádření žadatele o vydání územního souhlasu

[3] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[4] Napadené usnesení vychází podle stěžovatelky z předpokladu, že územní souhlas, který byl vydán stavebním úřadem podle § 96 a násl. stavebního zákona, je specifickým úkonem správního orgánu, u kterého ani stavební zákon, ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) nepřipouští žádný řádný opravný prostředek, a proto jedinou obranou subjektu, jehož práva byla tímto územním souhlasem porušena, je okamžitá správní žaloba podle § 82 s. ř. s. S tím však stěžovatelka nesouhlasí, neboť jednou ze základních zásad soudního řízení správního, která je potvrzena i čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je podle ní subsidiarita soudního přezkumu správních rozhodnutí. Ustanovení § 85 s. ř. s., které se vztahuje na žalobu proti nezákonnému zásahu, podle stěžovatelky jednoznačně hovoří o prioritě právních prostředků a nerozlišuje mezi řádnými a mimořádnými opravnými prostředky. Je podle ní nepochybné, že i mimořádné opravné prostředky podle správního řádu jsou prostředky „právními“. Stěžovatelka se tak řídila zásadou subsidiarity soudní ochrany ve správním řízení a využila nejprve možnosti přezkumu územního souhlasu podle § 94 a násl. správního řádu. Správní žalobu podala až poté, co jí nadřízený správní orgán sdělil, že přezkumné řízení nezahájí. Teprve od okamžiku tohoto sdělení mohla podle ní plynout subjektivní dvouměsíční lhůta k podání správní žaloby.

[5] Stěžovatelka má dále odlišně od krajského soudu (srov. odst. 11 napadeného usnesení) za to, že územní souhlas má účinky od okamžiku jeho vydání až do započetí realizace stavebního záměru v něm obsaženého. Pokud jeho účinky trvají, nemůže lhůta pro podání žaloby uplynout.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podrobně shrnul skutkové okolnosti související s vydáním územního souhlasu a závěry přezkumného řízení, které proběhlo

pokračování

ještě před podáním podnětu k přezkumu územního souhlasu ze strany stěžovatelky, o jehož zahájení byla vyrozuměna i stěžovatelka. Uvedl, že již v daném přezkumném řízení dospěl nadřízený správní orgán k závěru, že předmětný územní souhlas byl vydán v souladu s právními předpisy.

[7] Nejvyšší správní soud obdržel dne 29. 11. 2019 rovněž podání V. M. (žadatel o vydání územního souhlasu), který tvrdí, že je v daném řízení osobou zúčastněnou. Ačkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem je účast osob zúčastněných na řízení z povahy věci vyloučena (srov. např. rozsudek ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008 - 282), připuštěnou výjimkou je právě žadatel o vydání souhlasu podle § 96, § 106, § 122 či § 127 stavebního zákona (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS; srov. také JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016).

[8] V. M. ve svém podání podrobně osvětlil historické okolnosti sporu probíhajícího mezi ním a stěžovatelkou. Uvedl, že matka stěžovatelky změnila u katastrálního úřadu majetkové hranice tak, aby bylo možné tvrdit, že jí neoprávněně nabytý objekt „kolny na stroje“ má přímý vjezd na účelovou komunikaci. Požaduje odstranění nelegální stavby umístěné na jeho pozemku bez souhlasu a úhradu všech nákladů a soudních výloh spojených s „návrhem na vydání předběžného opatření“, včetně nápravy hranic pozemků.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky řízení obsažené v § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost posuzoval Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud předně předesílá, že usnesením rozšířeného senátu vydaným dne 17. 9. 2019 (tedy po vydání napadeného usnesení), č. j. 1 As 436/2017 - 43, došlo i s ohledem na vývoj právní úpravy ve stavebním zákoně k revizi dosavadní judikatury (zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS) a vyslovení závěru, že souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona jsou rozhodnutími správního orgánu, proti nimž je možné se bránit správní žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[11] V odstavci [34] tohoto usnesení rozšířený senát uvedl (podtržení doplněno), že „[t]ato revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobcům, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudů na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem

správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl v řízení o zásahové žalobě. Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasací stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak uvedeno výše.“

[12] Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, může-li v dané věci změna petitu žaloby ve smyslu jeho úpravy na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vést k jinému rozhodnutí krajského soudu ve věci samé.

[13] Sporná je v dané věci včasnost podání žaloby směřující proti územnímu souhlasu. Ve vztahu k původně podané žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. je stěžovatelka toho názoru, že ji mohla podat až po vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy, k nimž podle ní patřil i podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Svou žalobu považuje za včasnou také proto, že důsledky územního souhlasu podle ní vznikají až od okamžiku realizace územního souhlasu započítáním provádění činnosti v něm uvedené; stěžovatelka tak ani nemohla dříve bránit svá subjektivní soukromá ani veřejná práva, neboť důsledky předmětného územního souhlasu ještě nenastaly (nebyla započata tímto souhlasem povolená stavební činnost).

[14] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podle § 82 s. ř. s. 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.“

[15] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba podle § 82 s. ř. s. nepřípustná, „lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“

[16] Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje se závěry krajského soudu, který v odstavci 12. napadeného usnesení správně dovodil, že podání podnětu k zahájení přezkumného řízení není jiným právním prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.; ten je totiž třeba vykládat za pomoci § 5 s. ř. s., podle nějž se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (srov. JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016). Charakterem přezkumného řízení podle § 94 soudního řádu se přitom Nejvyšší správní soud zabýval již například ve svém rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, v němž mimo jiné konstatoval (podtržení doplněno), že „[z] konstrukce § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorcího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok.“ Námitka

pokračování

stěžovatelky, že její žaloba byla včasná, neboť ji podala až po obdržení sdělení nadřízeného správního orgánu k jejímu podnětu k zahájení přezkumného řízení, je tedy nedůvodná.

[17] Z textace § 84 odst. 1 s. ř. s. je pak jednoznačně zřejmé, že subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby počala běžet dnem, kdy se stěžovatelka dozvěděla o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019 – 35). Již v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 – 293, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.“*

[18] Krajský soud v odstavci 11. napadeného usnesení posoudil vydání územního souhlasu jako jednorázový zásah s trvajícím účinkem, a to v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se obdobných formalizovaných aktů správních orgánů, které jsou faktickým obsahově jedinečným úkonem. Ta konstantně odvíjí objektivní lhůtu pro podání zásahové žaloby od okamžiku, kdy byl takový akt vydán, a subjektivní lhůtu od okamžiku seznámení dotčené osoby s obsahem tohoto aktu (srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 – 25, citovaný také krajským soudem; usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 – 53, nebo rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 351/2018 – 22). V těchto případech nelze při zmeškání objektivní či subjektivní lhůty pro podání žaloby argumentovat tím, že důsledky tvrzeného zásahu nadále trvají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019 – 35). Ani tato námitka stěžovatelky tak není důvodná.

[19] Posouzení otázky včasnosti žaloby by nebylo jiné ani v případě její změny na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. odstavce [10] a [11] tohoto rozsudku). Ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“* Jelikož však vydání územního souhlasu nebylo stěžovatelce žalovaným oznamováno a stěžovatelka se proti takovému rozhodnutí nemohla ani potenciálně dodatečně bránit odvoláním jako opomenutý účastník řízení [§ 84 odst. 1 správního řádu], neboť takový opravný prostředek stavební zákon v případě územního souhlasu nepřipouští (srov. § 96 odst. 4 stavebního zákona), muselo by stěžovatelce být přiznáno oprávnění k podání této správní žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 As 253/2020 – 30). Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby je z hlediska délky i rozhodného okamžiku pro její počátek stanovena obdobně jako judikaturou dovozená lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí osobou, již se rozhodnutí nedoručuje (počátek se vztahuje ke dni, kdy se taková osoba seznámila se skutečností, že rozhodnutí bylo vydáno, resp. s jeho obsahem; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Afs 52/2014 – 38). Počátek dvouměsíční lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí by tedy rovněž připadl na den 31. 1. 2019, a žaloba podaná dne 4. 4. 2019 byla tedy opožděná.

[20] Krajský soud tedy posoudil včasnost zásahové žaloby v souladu se zákonem a tehdy závaznou judikaturou Nejvyššího správního soudu a ani nyní, poté, co došlo k judikатурnímu obratu, pokud jde o určení vhodného prostředku ochrany (žaloba proti rozhodnutí), nelze z popsaných důvodů považovat žalobu za včasnou.

[21] Vzhledem k tomu, že řízení o žalobě končí bez meritorního posouzení věci jejím odmítnutím a Nejvyšší správní soud závěr napadeného usnesení tímto rozsudkem aproboval, nemohou být dotčena hmotná práva osob, které by připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 55/2010 – 59, či ze dne 11. 5. 2019, č. j. 8 Afs 29/2009 – 34). Proto Nejvyšší správní soud těmto osobám v řízení o kasační stížnosti vyrozumění ani nezasílal.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední větou s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalobkyně) nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. března 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu