



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) F. S., b) L. S.**, oba zast. JUDr. Josefem Moravcem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj**, se sídlem Moravské náměstí 1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 1. 2021, č. j. 30 A 203/2020 - 69,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. 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:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví označeného usnesení, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného (tzv. zásahová žaloba). Nezákonný zásah spatřovali stěžovatelé v nesprávném postupu žalovaného při zjišťování průběhu hranic jejich pozemku p. č. X v k. ú. J. dne 20. 7. 2020. Zaměstnanci katastrálního pracoviště Boskovice se podle jejich názoru dopustili řady pochybení (od nedostatečného vymezení předmětu jednání na pozvánce, přes nesprávné označení hraničních bodů až po to, že umožnili sousedům vstoupit na pozemek a do obydlí stěžovatelů). Proti uvedenému postupu vznesli stěžovatelé námitky, na které žalovaný reagoval vyjádřením ze dne 1. 9. 2020. S ním nebyli stěžovatelé spokojeni, proto se obrátili se stížností na nadřízený Zeměměřický a katastrální inspektorát v Brně, ten jim sdělil výsledek jejího prošetření přípisem ze dne 11. 11. 2020. Téhož dne proběhlo další měření, kterého se stěžovatelé účastnili, jednalo se však o zjišťování průběhu hranic mezi jinými pozemky. Stěžovatelé uvedli, že teprve na základě těchto okolností si uvědomili, že

pokračování

žalovaný postupuje podle předem připraveného scénáře, jedná od počátku proti jejich zájmům a dopouští se nezákonného zásahu.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Stěžovatelé podali ke krajskému soudu zásahovou žalobu. Krajský soud konstatoval, že dle jejich tvrzení mělo k nezákonnému zásahu dojít postupem při měření dne 20. 7. 2020 při zjišťování průběhu hranic, přičemž povaha tvrzených pochybení vytýkaných zaměstnancům žalovaného je taková, že téhož dne byl zásah i dokonán. S ohledem na to uběhla dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby dne 21. 9. 2020. Stěžovatelé však žalobu podali teprve 28. 12. 2020. Soud nepřistoupil na náhled stěžovatelů, že by snad součástí zásahu bylo i následné vyřizování jejich stížností ze strany žalovaného, natožpak nadřízeného orgánu. Ve skutečnosti šlo o jejich neúspěšnou snahu dosáhnout nápravy uvnitř systému státní správy. To, že teprve na základě reakcí příslušných orgánů dospěli stěžovatelé k přesvědčení, že jednání, jež bylo předmětem jejich námitek, bylo skutečně protiprávní, nemá pro určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby žádný význam. Žaloba tedy byla podána opožděně, a krajský soud ji proto s odkazem na § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelé proti usnesení krajského soudu brojí kasační stížností. Předně uvádí, že zjišťování průběhu hranic bylo součástí procesu obnovy katastrálního operátu a v případě stěžovatelů byl tento úkon zahájen dne 20. 7. 2020 a ukončen byl teprve 11. 11. 2020. Stěžovatelé se dozvěděli, že zjišťování průběhu hranic neprobíhá řádně, teprve dne 11. 11. 2020 při dokončování úkonu a shodou okolností obdrželi odpověď na požadavek směřovaný k nadřízenému orgánu žalovaného. V žalobním petitu navrhli prohlásit za nezákonný zásah pouze postup žalovaného při zjišťování hranic pozemků dne 20. 7. 2020, neboť jím bylo zasaženo do jejich majetkových práv. Ohledně běhu lhůty k podání zásahové žaloby odkázali na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, a nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. Napadené usnesení je podle stěžovatelů v rozporu se závěry uvedených rozhodnutí.

[4] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti namítali podjatost senátu, který rozhodoval v řízení před krajským soudem. Do jejich sféry se totiž dostaly informace ze soudního řízení vedeného pod sp. zn. 31 A 223/2020, v němž též žalovaný v podobné kauze požaduje, aby soud v řízení postupoval stejně jako v nyní posuzované věci. Krajský soud tedy zcela bezdůvodně zaslal žalovanému rozhodnutí o odmítnutí žaloby, ačkoliv ten do řízení nikterak nevstoupil, neboť byl žalobní návrh okamžitě odmítnut, a umožnil tak žalovanému, aby využil tohoto stanoviska k odvrácení žaloby ve věci sp. zn. 31 A 223/2020. Senát, který věc rozhodoval, tak není schopen zajistit rovnost stran řízení, neboť správní orgány zvyhodňuje a poskytuje jim informace a právní rady. Stěžovatelé tedy navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti obsáhle popsal zjišťování průběhu hranic. Upozornil, že měření dne 11. 11. 2020 se týkalo zcela jiných nemovitostí (probíhalo v areálu družstva ZEPO Bořitov v Jabloněch). Mělo-li tedy být zjišťování hranic pozemku dne 20. 7. 2020 zásahem, pak nelze dovozovat, že skončilo teprve dne 11. 11. 2020. Absurditu argumentace stěžovatelů dokládá tím, že za nezákonný zásah považují především to, že se členové komise uchýlili „*ke lstivému jednání, kdy pod záminkou odsouhlasování lomových bodů umožnili majitelům sousední nemovitosti zkontrolovat si v obydlí žalobců [stěžovatelů] stav jejich obvodové zdi*“. Nezákonný zásah tak nemohl trvat do 11. 11. 2020, neboť je zřejmé, že se měl týkat obhlídky obvodové zdi – hranice mezi pozemky zaměřovanými dne 20. 7. 2020. Dne 11. 11. 2020 však měření probíhalo na zcela jiném místě. Žalovaný se tedy ztotožnil s názorem krajského soudu na opožděnost žaloby a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Vzhledem k tomu, že krajský soud žalobu usnesením odmítl, je jediným přípustným kasačním důvodem nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tak může přezkoumat toliko důvod, pro který krajský soud žalobu odmítl, a řízení vedoucí k odmítnutí žaloby.

[9] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí zásahová žaloba „*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*.“ Pro běh lhůty pro podání zásahové žaloby je stěžejní otázkou, zda se jedná o zásah trvajících, či dokonaných, neboť v prvním z uvedených případů subjektivní lhůta nemůže uplynout, dokud zásah trvá, resp. počíná běžet každý den trvání zásahu (srov. výše citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18). Stěžovatelé tvrdí, že zásah do jejich práv nebyl ukončen dne 20. 7. 2020 při zjišťování průběhu hranic, ale teprve dne 11. 11. 2020 taktéž při zjišťování průběhu hranic (byť na zcela jiném pozemku).

[10] Zdejší soud musí přisvědčit krajskému soudu, že povaha pochybení vytýkaných žalovanému nasvědčuje tomu, že tvrzený nezákonný zásah byl dokonán již dne 20. 7. 2020. Zde je třeba v prvé řadě připomenout, že stěžovateli navrhovaný žalobní petit zněl: „*Postup žalovaného při zjišťování průběhu hranic provedený u žalobce dne 20. 7. 2020 se prohlašuje za nezákonný*.“ Z obsahu žaloby i dalších podkladů předložených stěžovateli krajskému soudu je zřejmé, že se stěžovatelé cítí být dotčeni na svých právech především tím, že žalovaný dne 20. 7. 2020 umožnil vstup na pozemek v jejich vlastnictví sousedům, kterým tak umožnil „*zkontrolovat si v obydlí žalobců [stěžovatelů] stav jejich obvodové zdi*.“ Z povahy

pokračování

věci takový postup žalovaného nemohl pokračovat i při zjišťování průběhu hranic dne 11. 11. 2020, kdy byly zjišťovány hranice odlišných pozemků. Je sice pravda, že stěžovatelé v žalobě při popisu skutkového stavu zmiňují i další údajná pochybení žalovaného (např. nedostatečné poučení, absence nestrannosti apod.), nicméně ta se vztahují taktéž ke zjišťování průběhu hranic dne 20. 7. 2020 a k následnému způsobu řešení tvrzených pochybení při tomto úkonu. Krajský soud nemohl označit za nezákonný zásah úkony správních orgánů učiněné po tomto datu, neboť to ani sami stěžovatelé nenavrhovali. Lze tedy shrnout, že se o trvalý zásah nejednalo, neboť úkon, v němž měl nezákonný zásah spočívat, byl zahájen i ukončen téhož dne.

[11] Na tom nic nemění ani tvrzení stěžovatelů, že teprve dne 11. 11. 2020 získali důkazy a uvědomili si, že se jedná o nezákonný zásah. Již v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, č. 2386/2011 Sb. NSS, totiž Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „§ 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v tom smyslu, že počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. 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.“ Veškeré relevantní informace ke zjišťování průběhu hranic dne 20. 7. 2020 stěžovatelé získali tentýž den. Dospěli-li teprve později k závěru, že při tomto úkonu došlo k nezákonnému zásahu, na běh lhůty k podání žaloby to nemělo žádný vliv.

[12] Další otázkou je, jaký vliv na běh lhůty pro podání zásahové žaloby měla snaha stěžovatelů domoci se nápravy prostřednictvím veřejné správy. Touto problematikou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, a dospěl k závěru, že „[p]odání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.“ Již ze samotného petitu žaloby je zřejmé, že se stěžovatelé nedomáhali vydání negatorního výroku, ale deklaratorního. Tomu odpovídá i povaha tvrzeného nezákonného zásahu, jehož leitmotivem je umožnění přístupu sousedů na pozemek stěžovatelů, k čemuž došlo dne 20. 7. 2020, nikoliv při zjišťování průběhu hranic na jiných pozemcích dne 11. 11. 2020. Lze proto konstatovat, že se stěžovatelé domáhali určení, že byl zásah nezákonný, což konvenuje s již vyřčeným závěrem zdejšího soudu, že tvrzený zásah neměl trvalý povahu, a jejich snaha zjednat nápravu prostřednictvím veřejné správy tak neměla na běh lhůty k podání zásahové žaloby žádný vliv.

[13] Výše uvedené závěry nejsou v rozporu ani se stěžovatelem citovanou judikaturou. Z té totiž nevyplývá, že by počátek subjektivní lhůty k podání žaloby byl závislý na vědomosti žalobce o nezákonnosti postupu správních orgánů. I v kontextu těchto rozhodnutí je třeba za počátek běhu subjektivní lhůty považovat okamžik, kdy se stěžovatelé dozvěděli o skutkových okolnostech, v nichž později začali spatřovat nezákonný zásah.

[14] Vzhledem k tomu, že dnem určujícím počátek běhu lhůty je 20. 7. 2020 a subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby je dvouměsíční, je zcela nepochybné, že byla žaloba podána po uplynutí této lhůty, byla-li podána dne 28. 12. 2020. Krajský soud tedy nepochybil, pokud žalobu pro opožděnost odmítl.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou podjatosti soudců krajského soudu. Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni „z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. [...] Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.“ Ačkoliv stěžovatelé tuto námitku neuplatnili v řízení před krajským soudem, je taková kasační námitka přípustná [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. – v posuzovaném případě je ovšem přípustná v režimu písm. e) téhož ustanovení] a Nejvyšší správní soud by v případě, že by rozhodoval vyloučený soudce, k takové vadě přihlédl z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] K otázce podjatosti se vyjádřil Ústavní soud mj. v nálezu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04, v němž konstatoval následující: „Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla stěží uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšimu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým nikoliv nezaújatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí díť výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou.“ Jednoduše řečeno, soudce je z rozhodování a projednání věci vyloučen, má-li k projednávané věci či účastníkům vztah, popř. pokud se to tak objektivně jeví.

[17] Naopak podjatost soudce nelze spatřovat v jeho procesním postupu v projednávané věci či rozhodovací praxi v jiných věcech, jak vyplývá z § 8 odst. 1 s. ř. s. i z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2003, č. j. Nao 2/2003 - 18, č. 53/2004 Sb. NSS). Právě na základě procesního postupu však stěžovatelé podjatost soudců krajského soudu dovozují. Podle nich je senát rozhodující v dané věci podjatý, neboť „vydané usnesení zaslal žalovanému, který ovšem do soudního řízení vůbec nevstoupil, právě proto, že byl žalobní návrh okamžitě odmítnut“, čímž zasáhl do jiných řízení, protože žalovaný takto získané informace využil „jako rozhodující právní stanovisko k odvrácení žaloby v soudním řízení pod sp. zn. 31 A 223/2020“. Je navíc zcela zjevné, že takový procesní postup krajského soudu ani nemůže poukazovat na podjatost soudců. Jiný postup totiž nepřichází v úvahu – podle § 55 odst. 3 s. ř. s. se

pokračování

písemné vyhotovení usnesení doručuje účastníkům řízení, pokud se jím řízení končí; zákon v takovém případě předvídá doručení usnesení jak žalobci, tak i žalovanému a osobám zúčastněným na řízení (§ 34 odst. 3 s. ř. s.).

[18] Obdobnou námitkou se ostatně Nejvyšší správní soud již zabýval v usnesení ze dne 16. 3. 2021, č. j. Nao 27/2021 - 74. Stejní stěžovatelé spatřovali důvod podjatosti mj. v tom, že tentýž senát krajského soudu zaslal ve věci sp. zn. 30 A 100/2020 usnesení o odmítnutí žaloby žalovanému Městskému úřadu Boskovice; zdejší soud již v uvedeném usnesení stěžovatele upozornil, že námitka podjatosti neslouží k vyjádření nesouhlasu s procesním postupem soudu. Lze tedy uzavřít, že i v tomto případě okolnosti, v nichž žalobci spatřují podjatost těchto soudců, spočívají v procesním postupu soudu (resp. tohoto senátu) a žádné pochybnosti o podjatosti soudců nevyvolávají.

V. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] 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. Stěžovatelé nebyli úspěšní, a nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 23. července 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu