



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. T.**, zast. Mgr. Janem Bičístěm, advokátem se sídlem Václavské náměstí 47, Praha, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje**, se sídlem Na Spravedlnosti 2516, Pardubice, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 10. 2024, č. j. 52 A 49/2024-86,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, k němuž mělo dojít dne 27. 4. 2024 a který měl spočívat v omezení stěžovatelovy osobní svobody policistou a v nátlaku, aby se stěžovatel podřídil instrukcím jiné osoby.

[2] Stěžovatel hodlal dne 27. 4. 2024 přejít pozemek č. parc. 501/1 v k. ú. Horní Orlice, po kterém vede silnice č. III/31288 ve vlastnictví Pardubického kraje, která byla dotčena uzavírkou na základě opatření obecné povahy vydaného Městským úřadem Žamberk dne

19. 4. 2024, č. j. MUZBK-17708/2024. Stěžovatele ovšem zastavily osoby, které se představily jako pořadatelé závodu Rallye Králíky a které mu sdělily, že na veřejnou komunikaci nemůže vstoupit, neboť je uzavřena. Na místě zastavilo rovněž vozidlo Policie České republiky, přičemž policista stěžovatele nenechal komunikaci přejít, ačkoliv jej stěžovatel upozorňoval, že výše specifikované opatření obecné povahy – stanovící přechodnou úpravu provozu – není účinné. Policista stěžovateli sdělil, že bude moci komunikaci přejít, až závod Rallye Králíky pořadatelé ukončí. Stěžovatel požádal o prošetření, zda policista jednal v souladu se zákonem, a dne 8. 7. 2024 obdržel vyjádření žalovaného, podle kterého policista využil svého oprávnění vycházejícího z § 43 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“).

2. Usnesení krajského soudu

[3] Stěžovatel podal ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou krajský soud podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), jako opožděnou odmítl.

[4] Krajský soud konstatoval, že dne 27. 4. 2024 došlo k jednání policisty, v němž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, a ve stejný den stěžovatel účinky zásahu pocítil. Subjektivní i objektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak počala plynout tímto dnem. Subjektivní lhůta v délce dvou měsíců uplynula dne 27. 6. 2024, stěžovatel však podal žalobu teprve dne 4. 9. 2024, tedy opožděně. Nebylo relevantní, že stěžovatel obdržel vyjádření žalovaného teprve dne 8. 7. 2024, neboť pro určení počátku subjektivní lhůty je rozhodné, kdy se o skutkových okolnostech stěžovatel dozvěděl, nikoliv, kdy si uvědomil protiprávnost jednání policisty, v němž spatřoval nezákonný zásah.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti usnesení krajského soudu brojil stěžovatel kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Podle jeho názoru zakládá soudní řád správní kolizi lhůt, když sice na jednu stranu stanoví dvouměsíční subjektivní lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, na druhou stranu však musí být tato žaloba podána společně s návrhem na zrušení opatření obecné povahy, pro který zákon stanoví samostatnou lhůtu (stěžovatel současně s podáním žaloby v nyní posuzované věci podal též návrh na zrušení výše označeného opatření obecné povahy č. j. MUZBK/17708/2024, o kterém krajský soud vede řízení pod sp. zn. 52 A 48/2024 – pozn. NSS). Krajský soud se přiklonil k výkladu, podle kterého jsou obě lhůty posuzovány samostatně, aniž by tento závěr jakkoliv odůvodnil. Výklad krajského soudu však vede k naprostému vyprázdnění zákonné lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[6] Krajský soud pochybil rovněž v určení počátku běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť jej určil podle dne, kdy k zásahu došlo – takový výklad však jde proti úmyslu racionálního zákonodárce. Stěžovatel před podáním zásahové žaloby učinil opatření, která lze od něj rozumně očekávat, aby mohl vyhodnotit, zda byl zásah nezákonný; mohl se například dozvědět, že zásah neměl souvislost s vydaným opatřením obecné povahy a v tom případě by mohlo být podání zásahové žaloby

pokračování

nadbytečné. Stěžovatel dále upozornil, že by nemohl účinně chránit svá práva, kdyby neznal subjekt a důvod zásahu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na obsah napadeného usnesení s tím, že žalovaný není tím, kdo má obhajovat své závěry, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté NSS přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost předkládá k posouzení otázku včasnosti stěžovatelem podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, a je tedy podána z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[11] Lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem upravuje § 84 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[ž]aloba 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.“ V případě podání žaloby po uplynutí dvoutýdenní subjektivní lhůty či dvouleté objektivní lhůty je namíste žalobu jako opožděnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[12] Pro určení běhu lhůty je třeba v první řadě posoudit, zda se jedná o jednorázový zásah, či zásah trvalý, neboť u trvalého zásahu počíná běžet lhůta pro podání žaloby každý den trvání nezákonného zásahu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18). V posuzovaném případě se ovšem jedná jednoznačně o zásah jednorázový, neboť stěžovateli bylo znemožněno přes veřejnou komunikaci přejít pouze dne 27. 4. 2024 a z tvrzení stěžovatele ani nevyplývá, že by se měl zásah jakkoliv projevit i následně. Tomu ostatně odpovídá i deklaratorní žalobní petit stěžovatele – v případě, že by stěžovatel pociťoval nezákonný zásah jako trvalý, bylo by namíste žalobní petit formulovat jako záporní, neboť by se stěžovatel v takové situaci domáhal ukončení nezákonného zásahu, a nikoliv pouze konstatování, že k nezákonnému zásahu došlo.

[13] K počátku běhu subjektivní lhůty se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, č. 2386/2011 Sb. NSS, podle kterého „počátek běhu subjektivní dvoutýdenní lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, z 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“; důraz přidán (obdobně srov. rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, či ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod [68]; tento rozsudek sice byl zrušen výše označeným nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18, Ústavní soud však nesouhlasil s náhledem rozšířeného senátu NSS na běh lhůty v případě trvajících zásahů).

[14] U deklaratorní zásahové žaloby zákon vyčerpání jiných prostředků ochrany nepožaduje – srov. § 85 s. ř. s., podle něhož je žaloba „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“ (důraz přidán). Lhůta pro její podání tak plyne už od okamžiku, kdy účastník mohl zjistit, v čem zásah spočívá a že je zaměřen proti němu. Jiný prostředek nápravy ve smyslu uvedeného ustanovení totiž již z povahy věci nemůže na tvrzeném nezákonném jednání nic změnit; to již totiž bylo dokonáno. Podání, kterým se žalobce snaží domoci nějaké formy nápravy v rámci veřejné správy, tak na počátek běhu subjektivní lhůty nemá žádný vliv (srov. výše označený rozsudek č. j. 1 Afs 58/2017-42, zejm. bod [35]).

[15] V posuzované věci se stěžovatel dozvěděl veškeré skutkové okolnosti tvrzeného nezákonného zásahu dne 27. 4. 2024, kdy jej příslušník policie přiměl k respektování požadavku pořadatele závodu Rallye Králíky, aby nevstupoval na silnici č. III/31288, dokud nebude závod ukončen. Stěžovatel věděl, kdo je původcem zásahu, a stejně tak mu bylo zřejmé, v čem zásah spočíval. V kontextu závěrů shora uváděné judikatury zdejšího soudu je zcela nerozhodné, kdy stěžovatel nabyl subjektivního přesvědčení o nezákonnosti zásahu. S ohledem na to, že stěžovatel brojil proti již ukončenému jednorázovému zásahu, a podal tedy deklaratorní žalobu, nikoliv žalobu zápůřčí, nemohlo mít na běh subjektivní promlčecí lhůty vliv ani to, že požadoval prošetření postupu policisty.

[16] Jistě, vyřízení stěžovatelova požadavku na prošetření postupu policisty by mohlo značit počátek běhu subjektivní lhůty, pokud by se teprve z něj stěžovatel dozvěděl skutkovou okolnost, která by byla ke zjištění nezákonného zásahu nezbytná a bez jejíž znalosti by žalobu podat nemohl. Tak tomu ovšem v posuzované věci ani podle tvrzení stěžovatele nebylo – stěžovatel se z vyjádření žalovaného ze dne 8. 7. 2024 dozvěděl pouze, že policista využil svého oprávnění podle § 43 zákona o policii. Znat právní názor či odůvodnění zásahu ze strany žalovaného však stěžovatel pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nepotřeboval – v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správní soudy nepřezkoumávají, jak správní orgány své postupy odůvodnily, ale rozhodují o tom, zda byl postup zasahující do subjektivních práv žalobce (ne)zákonný, přičemž důvody (ne)zákonnosti zásahu mohou zjistit zcela odlišně od důvodů, jaké uvedl správní orgán. Názor žalovaného tedy stěžovateli mohl sloužit pouze jako jeden z faktorů, na jejichž základě mohl uvažovat o pravděpodobnosti úspěchu své žaloby, nikoliv jako nezbytný podklad pro zjištění, zda došlo k nezákonnému zásahu do jeho subjektivních práv.

[17] Přisvědčit nelze ani stěžovatelově výhradě týkající se „kolize“ lhůt v soudním řádu správním. Podle § 101b odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh [na zrušení opatření obecné povahy] lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti“. Tato lhůta platí pro tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy, při kterém může být

pokračování

napadeno samo o sobě, tj. bez dalšího postupu či rozhodnutí veřejné správy, k němuž došlo na základě napadeného opatření obecné povahy. S ohledem na to, že na opatření obecné povahy mohou být založeny akty veřejné správy i po roční lhůtě pro podání návrhu na jeho zrušení, dospěla judikatura k závěru, že v zájmu efektivní ochrany veřejných subjektivních práv se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. nepoužije při tzv. incidenčním přezkumu, při němž žalobce (resp. navrhovatel) napadá rozhodnutí (či jeho absenci) nebo postup orgánu veřejné správy založený na opatření obecné povahy a zároveň napadá i právě toto opatření (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS).

[18] Jinými slovy, opatření obecné povahy lze napadnout ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. bez dalšího, po uplynutí této lhůty lze napadnout pouze, bude-li současně podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo na ochranu před nezákonným zásahem. Naopak však tato logika neplatí – nelze napadnout rozhodnutí, nečinnost nebo zásah založený na opatření obecné povahy kdykoliv během lhůty pro § 101b odst. 1 s. ř. s. Tak je tomu jednoduše řečeno proto, že při posouzení zákonnosti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu založeného na opatření obecné povahy se nelze obejít bez přezkoumání jejich podkladu; naopak pro posouzení zákonnosti opatření obecné povahy není rozhodné, zda na jeho základě byla vydána nezákonná rozhodnutí, došlo k nezákonné nečinnosti či nezákonnému zásahu. Řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy má akcesorický charakter.

[19] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podle § 101a odst. 1 s. ř. s. (důraz přidán) „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“ Ve své judikatuře však již dovodil, že pokud navrhovatel nevyužije ve lhůtě k tomu určené možnost podat návrh ve správním soudnictví ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, není to důvodem pro odepření abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Incidenční přezkum opatření obecné povahy zahájený na základě akcesorického návrhu je totiž zcela nezávislý na přezkumu abstraktním (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32; či usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS).

[20] Podal-li tedy stěžovatel žalobu na ochranu před nezákonným zásahem v dané věci po uplynutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s., ani s ohledem na požadavek stanovený v § 101a odst. 1 s. ř. s. to neznamená, že by mu měla být odeprána možnost domáhat se abstraktního přezkumu opatření obecné povahy Městského úřadu Žamberk ze dne 19. 4. 2024, č. j. MUZBK-17708/2024, v souvislosti s nímž stěžovateli nebylo umožněno se pohybovat po silnici č. III/31288. To však nemá na plynutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. žádný vliv.

[21] Jak vidno, k žádné „kolizi“ lhůt, jak ji popisuje stěžovatel, v posuzované věci nedochází. Lhůta k podání žaloby na nezákonný zásah plyne nezávisle na tom, zda má žalobce zároveň možnost podat návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, či zda již je myslitelný pouze přezkum incidenční.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v posuzované věci stěžovatel zjistil veškeré podstatné skutkové okolnosti jím tvrzeného nezákonného zásahu dne 27. 4. 2024 a není dán žádný důvod, pro který by tento den nemohl určit počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že posledním dnem subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem byl čtvrtek 27. 6. 2024. Stěžovatel podal žalobu teprve dne 4. 9. 2024 prostřednictvím datové schránky, tedy opožděně. Krajský soud tak nepochybil, pokud jeho žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

5. Závěr a náklady řízení

[23] 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 (výrok I.).

[24] 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. 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 (výrok II.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 18. prosince 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu