ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **W. P.**, zastoupený JUDr. Alešem Janochem, advokátem, se sídlem Národní 340/21, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Krnov**, se sídlem Hlavní náměstí 1, Krnov, zastoupený Mgr. Josefem Tobiáškem, advokátem, se sídlem Hlavní náměstí 1a, Krnov, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. února 2016, č. j. 22 A 86/2015 - 28,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. února 2016, č. j. 22 A 86/2015 - 28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V pravomocně skončených řízeních, která vedl Městský úřad Krnov (dále též „žalovaný“) pod sp. zn. Mukrn/201211370/RR/SU/Vi a Mukrn/201214477/RR/SU/Vi, bylo nařízeno T. H. (dále též „stavebník“) odstranění nepovolených staveb, a to dřevěné konstrukce zastřešené sedlovou střechou, ve které je umístěna sauna a sklad zahradního nářadí, a bazénu se zpevněnou plochou. Stavebník svou povinnost odstranit uvedené stavby nesplnil ve stanovené lhůtě do 31. prosince 2014. W. P. a O. P. (dále též „žalobci“) jsou stavebníkovými sousedy, přičemž stavebník své stavby vybudoval bez jakéhokoliv odstupu od jejich pozemků, tedy na společné hranici. Jelikož žalovaný nezahájil sám z moci úřední výkon výše uvedených rozhodnutí o odstranění stavby, podali žalobci podnět k zahájení exekučního řízení dopisem ze dne 26. ledna 2015. Protože žalovaný nereagoval,

obrátili se dne 19. března 2015 s podnětem též na Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále též „krajský úřad“), jakožto nadřízený orgán, aby učinil opatření proti nečinnosti žalovaného. Krajský úřad sdělil dne 13. dubna 2015 žalobcům, že pro zahájení exekučního řízení *ex offo* neplatí třicetidenní lhůta pro zahájení řízení uvedená v § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dne 12. května 2015 obdrželi žalobci vyjádření žalovaného datované dnem 11. května 2015, kde jim sdělil, že exekuční řízení nemůže být zahájeno kvůli tomu, že stavebník podal dne 2. února 2015 žádost o dodatečné povolení jedné ze staveb, o nichž byla vedena řízení o odstranění stavby (stavba je označena v žádosti jako „zahradní domek – sklad nářadí a zahradního nábytku“). Sdělením ze dne 24. července 2015, doručeným žalobcům 28. července 2015, pak žalovaný informoval žalobce o tom, že stavebníkovi stanovil lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení do 3. července 2015, a následně ji na žádost stavebníka prodloužil do 30. srpna 2015.

[2] Žalobci se žalobou podanou dne 25. srpna 2015 domáhali u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) určení, že nečinnost žalovaného ve vztahu k výkonu jím vydaných rozhodnutí o odstranění stavby je nezákonným zásahem, a navrhovali, aby soud přikázal žalovanému zahájit příslušná exekuční řízení. Krajský soud odmítl žalobu jako opožděnou usnesením označeným v návětí.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému usnesení krajského soudu podal žalobce W. P. (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní namítal, že krajský soud vyšel ve svých úvahách z toho, že nezahájení exekučního řízení je zásahem jednorázovým (s trvajícími důsledky, což však pro běh lhůty pro podání žaloby není určující). Odvolal se přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 107/2014 - 53 a č. j. 1 As 232/2015 - 44, které však byly vydány až po podání stěžovatelovy žaloby a tudíž mu nemohly být známy. Sám krajský soud přitom uvádí, že otázka běhu lhůt u tzv. omisivních zásahů byla do té doby správními soudy rozhodována nejednotně.

[4] Stěžovatel dále tvrdí, že i kdyby se skutečně o jednorázový zásah jednalo, lhůta pro podání žaloby by byla dodržena. Poslední úkon vůči stěžovateli totiž žalovaný učinil dne 28. července 2015, kdy obdrželi sdělení ze dne 24. července 2015, přičemž teprve tímto přípisem stěžovateli sdělil, že ani nadále nebude zahajovat exekuční řízení, jelikož stále vede nové řízení o dodatečném povolení stavby. Podle stěžovatele se důvody pro nekonání žalovaného ohledně výkonu jím vydaných rozhodnutí v průběhu času proměňují. Teprve z citovaného přípisu tak stěžovatel zjistil, že poté, co žalovaný nezákonně zahájil nové řízení ve věci dodatečného povolení stavby (což stěžovateli sdělil již dne 12. května 2015), tak pokračuje v dalších nezákonných krocích – po více než tříměsíční nečinnosti vyzývá stavebníka k doplnění žádosti, stanovuje mu k tomu nepřiměřeně dlouhou lhůtu a poté, co stavebník ani v této lhůtě svou žádost nedoplnil, nezákonně tuto lhůtu prodlužuje namísto toho, aby řízení o žádosti zastavil.

[5] Konečně stěžovatel namítá, že podle jeho názoru nekonání ve věci exekučního řízení není zásahem jednorázovým, nýbrž trvajícím, tudíž lhůta pro podání žaloby vůbec

nemohla uběhnout, jelikož zásah dosud nebyl ukončen. Stěžovatel zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 1/2013 - 51.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na stručné a obecné konstatování, že napadené usnesení krajského soudu považuje za správné a souladné se zákonem, proto by je měl Nejvyšší správní soud potvrdit v celém rozsahu. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. V případě rozhodnutí o odmítnutí návrhu přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2005 č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Nejvyšší správní soud kasační stížnost z tohoto hlediska posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil usnesení krajského soudu z hlediska jeho přezkoumatelnosti. Dospěl k závěru, že krajský soud, byť důvody formuloval stručně, vysvětlil, proč žalovaný zásah nepovažuje za trvající, nýbrž jednorázový. Shledal totiž, že souzený případ je typově shodný s kauzou, kterou Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 13. ledna 2016 č. j. 1 As 232/2015 - 44 a kde se jednalo o nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud konstatuje, že samotný fakt, že uvedený rozsudek byl vydán až po podání žaloby, nebrání tomu, aby jej krajský soud ideově následoval. Právě naopak, respektování judikatury, která se ustálila usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015 č. j. 7 As 107/2014 - 53, č. 3334/2016 Sb. NSS, je nepochybně žádoucí (srov. Bobek, M., Kühn, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, 496 s., str. 32-39, příp. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. srpna 2006 č. j. 1 Aps 2/2006 - 68). Ostatně nelze pominout, že za jednorázový zásah označil Nejvyšší správní soud rozhodnutí správního orgánu nezahajovat řízení z moci úřední již v rozsudku ze dne 13. března 2014 č. j. 5 Aps 10/2013 - 76. V prvním bodě kasační stížnosti tudíž nelze dát stěžovateli za pravdu.

[9] Pokud jde o další dvě kasační námitky, Nejvyšší správní soud předesílá, že rozšířenému senátu jsou v současné době předloženy následující otázky (srov. usnesení ze dne 21. prosince 2015 č. j. 7 As 155/2015 - 142): *„1) zda pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu je dostačující, že žaloba obsahuje tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, nebo zda je soud povinen při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu, a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím nebo jednorázovém s trvajícími důsledky, 2) jak postupovat při kvalifikaci tvrzeného zásahu, resp. podle jakých kritérií rozlišit, kdy úkon správního orgánu představuje samostatný zásah, důsledek jiného zásahu či*

pokračování trvajícího zásahu.“ Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda by neměl v dané věci přerušit řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu. Nakonec však dospěl k závěru, že k takovému postupu není dán důvod, jelikož stěžovatel správně ve druhé kasační námitce poukázal na to, že jeho žalobu by bylo nutno považovat za včas podanou dokonce i v případě, že by daný zásah byl posouzen jako jednorázový. Důvody pro uvedený závěr jsou následující.

[10] Ve výše citovaném usnesení č. j. 7 As 107/2014 - 53 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu označil neprovedení zápisu do katastru nemovitostí za jednorázový zásah. Z toho dovodil, že subjektivní lhůta pro podání žaloby proti takovémuto zásahu běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil. Opakovaný, obsahově shodný návrh na provedení záznamu podaný touž osobou nebo jejím právním nástupcem nemůže podle rozšířeného senátu vyvolat nový běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby. Od podání identického návrhu však rozšířený senát odlišil situaci, kdy žadatel podá nový návrh např. po odstranění vad listin, původně vrácených. Rozšířený senát uvedl, že v takovémto případě *„je další neprovedení jedinečným negativním úkonem, samostatným zásahem. Zde totiž nejde o obsahově shodný návrh. Jen v tomto smyslu by bylo lze (ve smyslu rozsudku NSS ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 Aps 7/2006 - 103) chápat zásahy jako opakující se. Neopakuje se totiž (obsahově) tentýž zásah, předmětem případného soudního sporu nejsou tytéž sporné skutečnosti, resp. důvody odepření zápisu záznamem.*“ Obdobně i v dřívějším rozsudku ze dne 29. června 2011 č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, č. 2386/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodující pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je *„znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah.*“

[11] Nejvyšší správní soud shledal, že v nyní posuzovaném případě se důvody pro nenařízení exekuce pravomocných rozhodnutí žalovaného uvedené ve vyrozumění ze dne 11. května 2015 (od jehož doručení počítal lhůtu pro podání žaloby krajský soud) liší od důvodů uvedených ve sdělení žalovaného ze dne 24. července 2015 (od jehož doručení navrhuje odvozovat lhůtu v případě jednorázového zásahu stěžovatel). Krajský soud má pravdu potud, že v obou vyrozuměních je pramenem neochoty žalovaného nařídit výkon rozhodnutí fakt, že stavebník podal žádost o dodatečné stavební povolení. Zatímco však v prvním sdělní žalovaný obsáhle vysvětluje, proč je přípustné provést v této věci nové řízení podle § 101 správního řádu, ve druhém přípise již sděluje, že nové řízení nejen bylo neúplnou žádostí zahájeno, ale též, že pro doplnění žádosti stanovil stavebníkovi určitou lhůtu a tu následně na žádost stavebníka prodloužil. Slovy rozšířeného senátu tak předmětem soudního sporu „nejsou tytéž sporné skutečnosti“, resp. důvody, proč žalovaný odmítá zahájit exekuční řízení, se během času mění. Zatímco po obdržení prvního přípisu by stěžovatel mohl namítat pouze nepřípustnost provedení nového řízení ve věci dodatečného povolení stavby – příp. by mohl vznést otázku, zda takovéto řízení vůbec může představovat překážku pro výkon rozhodnutí – po obdržení druhého přípisu může argumentovat (též) nezákonností zahájení řízení o dodatečném povolení stavby s ohledem na neúplnost podané žádosti, příp. nezákonností postupu žalovaného vůči stavebníkovi, pokud jde o stanovování lhůt k jejímu doplnění. S ohledem na specifické skutkové okolnosti daného případu má proto Nejvyšší správní soud za to, že sdělení nových důvodů pro neprovedení výkonu rozhodnutí stěžovateli přípisem ze dne 24. července 2015 by i v

případě, že by bylo namístě vyhodnotit tento typ zásahu jako jednorázový, představovalo nový (samostatný) zásah a od něj by tedy bylo nutno odvozovat lhůtu k podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Je tedy zřejmé, že žalobu nelze odmítnout pro opožděnost, ať již krajský soud posoudí povahu zásahu tím či oním způsobem.

[12] V novém řízení se krajský soud bude muset v prvé řadě zabývat věcnou legitimací žalobců. Ačkoliv výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 232/2015 - 44 může budit dojem, že *implicite* připustil soudní přezkum nezákonného zásahu spočívajícího v odmítnutí správního orgánu zahájit řízení, jež se iniciuje pouze z moci úřední, není tomu tak. Uvedený rozsudek se zabýval pouze otázkou běhu lhůty, a protože žaloba byla shledána opožděnou, na zkoumání věcné legitimace žalobce vůbec nedošlo. Zcela stejně je tomu i s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Aps 10/2013 - 76. Naopak nepřekonaná je nadále ustálená judikatura, v níž Nejvyšší správní soud dovodil, že proti nezahájení řízení z moci úřední se nelze bránit ani žalobou proti rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 22. ledna 2014 č. j. 3 Ads 117/2012 - 26), ani žalobou na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. Opakovaně přitom zdejší soud uváděl, že důvodem pro tento závěr je fakt, že na zahájení řízení z moci úřední nemá žalobce subjektivní právo (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2007 č. j. 4 Ans 6/2006 - 162, ze dne 8. července 2009 č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ze dne 14. září 2011 č. j. 9 Ans 8/2011 - 62 aj.). Ze stejných pozic vycházel v předcházejících letech též Ústavní soud [srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 8. 10. 2002 (U 34/28 SbNU 433)]. Judikatura přitom dosud neposkytla jednoznačnou odpověď na otázku, zda je (ne)zahájení řízení ex offo ze soudního přezkumu vyloučeno zcela a ve všech případech a nejen v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, ale vůbec bez ohledu na žalobní typ (což by naznačoval jeden z důvodů uváděných ve výše citované judikatuře, tedy že na zahájení řízení z moci úřední nemá žalobce veřejné subjektivní právo), nebo zda lze *de lege lata* nalézt racionální důvody pro to, aby (alespoň u některých typů řízení zahajovaných ex offo, jako např. v dané věci) byla připuštěna obrana prostřednictvím „zbytkové“ žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Tuto otázku tak bude muset krajský soud ve svém novém rozsudku zodpovědět.

[13] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v nyní posuzovaném případě nejde o zahájení řízení z moci úřední v ryzím slova smyslu. Řízení, v němž žalovaný nařídil stavebníkovi, aby odstranil své nepovolené stavby, totiž bylo nejen zahájeno, ale dokonce i pravomocně skončeno. Nyní se jedná – nadneseně řečeno – o jeho důsledné dotažení do konce, tj. promítnutí jeho výsledků do reality. Teprve výkonem svých rozhodnutí se totiž státní moc zhmotňuje, „platónovsky“ přechází ze světa idejí do reálného světa, a získává tak nezbytnou autoritu, jakkoli na straně druhé lze i vlastní exekuční řízení úzce pojímat jako samostatné řízení svého druhu. Odpověď na tuto otázku však přesahuje předmět řízení o této kasační stížnosti, Nejvyššímu správnímu soudu proto v tuto chvíli nepřísluší. Krajský soud bude tedy muset uvážit, nakolik jsou na danou věc použitelné úvahy Nejvyššího správního soudu o tom, že je-li již jednou řízení vedené z moci úřední zahájeno, má žalobce právo dožadovat se – a to i soudní cestou – jeho zakončení vydáním rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2014 č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, č. 3046/2014 Sb. NSS).

[14] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a usnesení městského soudu zrušil. Krajský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu znovu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[15] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. června 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu