

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobců: **a) V. S.** a **b) Z. S.**, , oba zastoupeni JUDr. Hanou Homolkovou, advokátkou se sídlem České Budějovice, Krajinská 8, proti žalovanému: **Městský úřad Černovice,** se sídlem Černovice, Mariánské náměstí 718, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 7. 2017, č. j. 51 A 5/2017 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. JUDr. Haně Homolkové **se** za zastoupení žalobců v řízení o kasační stížnosti **přiznává** odměna ve výši 5260 Kč. Tato částka bude na účet zástupkyně žalobců vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení nese stát.

Odůvodnění:

[1] Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 26. 7. 2017, č. j. 51 A 5/2017 – 60 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl jako opožděnou žalobu podanou žalobci dne 13. 5. 2013. Ve věci přitom rozhodoval opakovaně, neboť jeho předchozí usnesení ze dne 9. 6. 2016, č. j. 10 Na 41/2013 – 25, jímž odmítl žalobu pro neodstranění vad podání, zrušil zdejší soud rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 As 144/2016 – 58. Nejvyšší správní soud krajskému soudu vytkl procesní pochybení,

spočívající v tom, že doručil ustanovené zástupkyni žalobců pouze usnesení o jejím ustanovení, aniž by ji seznámil s vadami, kterými podání žalobců trpí a s lhůtou, která byla žalobcům k jejich odstranění stanovena. Vymezené opomenutí shledal zdejší soud za závažné pochybení, zakládající důvod ke zrušení (původního) usnesení o odmítnutí. Krajský soud proto žalobce usnesením ze dne 3. 1. 2017, č. j. 10 Na 41/2013 – 47, vyzval k odstranění vad žaloby. Žalobci výzvě ve stanovené lhůtě vyhověli podáním ze dne 13. 1. 2017, z něhož vyplynulo, že jde o žalobu podle § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahová žaloba").

[2] Krajský soud v napadeném usnesení shrnul obsah podání žalobců, která se věcně týkala opravy a obnovy zemědělské usedlosti X, v k. ú. Lidmaň. Žalobci uvedli, že v dubnu roku 2008 ohlásili žalovanému svůj záměr zrekonstruovat zemědělské usedlosti v katastrálním území obce X, přestože ohlášení ve smyslu § 103 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v tehdy účinném znění (dále jen „stavební zákon"), považovali za nadbytečné. Jelikož žalovaný v zákonem stanovené lhůtě na provedené ohlášení nijak nereagoval, považovali žalobci souhlas ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona za udělený a zahájili stavební práce. Na toto ohlášení navázala výměna řady listin mezi žalobci a žalovaným, z nichž se podává, že zmíněné ohlášení, ač o něm nebylo žalovaným rozhodnuto jako o právním úkonu neplatném, žalovaný neakceptuje a neuznává jej. Žalobci dále namítli, že v průběhu provádění stavebních prací (*in concreto* na podzim roku 2009) měl nicméně žalovaný vydat ústní zákaz v pokračování s další stavební činností, společně s výzvou, aby iniciovali zahájení územního a stavebního řízení. Upozornění žalovaného na důsledky porušení stavebního zákona, obsažené ve zmíněné korespondenci, žalobci považovali (rovněž) za nezákonný zásah, obstrukci a donucení. V závěrečném petitu žaloby, doplněné na výzvu krajského soudu usnesením č. j. 10 Na 41/2013 – 47, nicméně žádali, aby krajský soud vyslovil, že nevydání rozhodnutí či osvědčení ve věci ohlášení opravy a obnovy zemědělské usedlosti X je nezákonným zásahem, a aby žalovanému zakázal v pokračování porušování práv žalobců. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mj. uvedl, že údajné ohlášení ze dne 24. 4. 2008 v předmětnou dobu vůbec neobdržel. Žalobci se o tomto podání měli poprvé zmínit ve svém přípise ze dne 19. 2. 2010. O neobdržení ohlášení měl žalovaný žalobce informovat v přípise ze dne 1. 3. 2010. Žalobci v replice uvedli, že ohlášení žalovanému doručili jak v písemné podobě, tak elektronicky dne 23. 4. 2008 z adresy X.

[3] Krajský soud v rámci posuzování podmínek řízení dospěl k závěru, že zásahová žaloba byla podána opožděně. S odkazem na žalobní návrh krajský soud uvedl, že žalobci namítaný nezákonný zásah měl spočívat v „*nevydání rozhodnutí či osvědčení ve věci ohlášení opravy a obnovy zemědělské usedlosti X*". Z obsahu spisu přitom vyplývá, že se jmenovitě jedná o ohlášení ze dne 24. 4. 2008. Z hlediska povahy zásahu dospěl krajský soud k závěru, že zásah, pojmově spočívající v nečinnosti žalovaného (neakceptování ohlášení), představuje úkon faktický a jedinečný (neopakovatelný), a tedy jednorázový. Tato nečinnost vyvolává důsledky zasahující právní sféru žalobců, ovšem jsou to pouze důsledky jimi označeného jednorázového zásahu. Krajský soud při této úvaze vycházel obdobně z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 – 53. Krajský soud zdůraznil, že nejde o zásah trvající, tedy s důsledky pro běh lhůty pro podání

zásahové žaloby, jak je vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, kde konstatoval, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. V tomto kontextu krajský soud zdůraznil délku a počátek běhu lhůt podle § 84 s. ř. s., kdy subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby činí dva měsíce a počíná běžet od okamžiku, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Objektivní lhůta pak trvá dva roky od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Pro včasnost žaloby přitom musí být dodrženy obě lhůty.

[4] Krajský soud následně v kontextu § 106 odst. 1 stavebního zákona dospěl k závěru, že k nyní projednávanému zásahu došlo uplynutím čtyřicetidenní lhůty ode dne podání ohlášení, k němuž mělo dle žalobců dojít 23. nebo 24. 4. 2008. Lhůta podle § 106 odst. 1 stavebního zákona tedy musela uplynout zhruba v první třetině června 2008, od kdy počala běžet dvouletá objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby. Ta tudíž uplynula cca v první třetině měsíce června roku 2010. Svou žalobu však žalobci podali až dne 13. 5. 2013. Objektivní lhůta tak evidentně nebyla zachována.

[5] U subjektivní lhůty vyšel krajský soud z rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 – 293, podle něhož je rozhodným okamžikem pro její počátek moment, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že daný úkon nebo nečinnost správního orgánu nese znaky nezákonného zásahu je naopak nerozhodný. Krajský soud poznamenal, že žalovaný přípisem ze dne 1. 3. 2010 žalobce informoval, že jejich podání označené jako ohlášení (ze dne 24. 4. 2008) nebylo žalovanému v tvrzeném termínu doručeno. Zmíněné vyrozumění bylo žalobkyni a) doručeno dne 2. 3. 2010. Tento den proto krajský soud označil za počáteční den běhu subjektivní lhůty, neboť nejpozději v tento den žalobci zjistili, že jejich ohlášení ze dne 24. 4. 2008 nebylo žalovanému doručeno a mohli tak poprvé usoudit na nezákonný zásah spočívající v tom, že ohlášení nebylo žalovaným evidováno, a tudíž že nevyvolávalo žádné právní důsledky. Subjektivní lhůta tedy uplynula v pondělí 3. 5. 2010, neboť v souladu s § 40 odst. 3 s. ř. s. platí, že připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Žaloba však byla podána až dne 13. 5. 2013. Lhůta subjektivní ani objektivní tak nebyly dodrženy, přičemž jejich zmeškání nelze podle § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout.

[6] Krajský soud nakonec poznamenal, že obdobný závěr je třeba učinit i při případném posuzování tvrzeného ústního zákazu v pokračování ve stavebních činnostech, který měl být vůči žalobcům vysloven žalovaným v letech 2009 a 2010. I zde by totiž objektivní lhůta uplynula nejpozději koncem roku 2012, subjektivní pak ještě v roce 2010. Nad rámec uvedeného žalovanému nicméně vytkl, že s podáním žalobců (ze dne 19. 2. 2010), které mu bylo doručeno dne 22. 2. 2010 (jednalo se o doručené ohlášení stavby původně ze dne 24. 4. 2008) měl nakládat jako s ohlášením, podaným 22. 2. 2010, nikoli jako s přílohou podání žalobců ze dne 19. 2. 2010. Jinými slovy, měl se jím zabývat věcně v souladu s účinnou úpravou stavebního zákona, se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Tato výtka nicméně neměla na posouzení včasnosti podané žaloby žádný vliv a krajský soud proto odmítl žalobu jako opožděnou.

[7] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti napadenému usnesení kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní uvedli, že krajský soud nesprávně určil počátek subjektivní lhůty, který je třeba „*vztáhnout k roku 2011, kdy konalo svým zásahem samotné Město Černovice*“. Vyjádřili rovněž nesouhlas se závěrem, že zásah spočívající v nečinnosti žalovaného je úkon faktický a jedinečný, tedy jednorázový. Namítli naopak, že nesprávný úřední postup je trvalého a opakovaného rázu. Konečně uzavřeli, že jakkoliv krajský soud žalovanému vytkl jeho postup ohledně podání žalobců ze dne 22. 2. 2010, kterým mu bylo poprvé doručeno ohlášení ze dne 24. 4. 2008, nedošlo toto pochybení příslušných právních účinků. Stěžovatelé proto navrhli zrušit napadené usnesení a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelé v kasační stížnosti účelově mění svou argumentaci, když v předchozím průběhu řízení se odvolávali na „*(neexistující) podání žalovanému ze dne 24. 4. 2008* “ jako na zásadní skutečnost, zatímco nyní se náhle domnívají, že počátek lhůty je třeba vztáhnout k roku 2011, kdy (slovy stěžovatelů) „*konalo svým zásahem samotné město Černovice*“, přičemž podle žalovaného není vůbec zřejmé, o jaký zásah v roce 2011 mělo jít. Žalovaný dále odkázal na svá předchozí vyjádření ve věci ze dne 22. 7. 2016 a 16. 2. 2017 a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Stěžovatelé uplatnili kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu připomíná svůj závěr, vyjádřený v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 -65, že „*odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže*“. Z toho plyne, že se kasační soud zaměřil na posouzení právních úvah krajského soudu směřujících k odmítnutí žaloby stěžovatelů.

[12] V souvislosti s formulací podané kasační stížnosti považuje zdejší soud úvodem svých úvah za důležité odkázat na závěry, které vyslovil například v rozsudku ze dne 2. 11. 2016, č. j. 3 As 12/2016 – 81, a sice že míře konkrétnosti uplatněných žalobních (kasačních) bodů nutně musí korespondovat míra konkrétnosti odůvodnění soudního rozhodnutí, neboť pokud má soudní přezkum probíhat v mezích žalobních (kasačních) bodů, nelze z povahy věci důvodnost či nedůvodnost zcela obecné námitky odůvodnit zcela konkrétním způsobem (viz také rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 As 73/2006 – 121). Zdejší soud je ve světle uvedeného nucen konstatovat, že stěžovatelé vůči poměrně podrobnému

odůvodnění napadeného usnesení postavili velmi obecný argumentační aparát, který veskrze neumožňuje zdejšímu soudu podrobněji reagovat.

[13] Žalovanému je nejprve třeba dát za pravdu v tom, že v žalobě podané ke krajskému soudu, a to ani ve spojení s doplněním učiněným ustanovenou zástupkyní, nelze identifikovat žádný konkrétní úkon, který by bylo možné jakkoli podřadit pod stěžovateli uplatněné vymezení nezákonného zásahu v podobě „*konání samotného města Černovice*". V takovém případě je třeba uvedené tvrzení stěžovatelů hodnotit ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. jako skutečnost, k níž zdejší soud nemůže přihlížet. Toto hodnocení může mít nepochybně svůj základ v již akcentované maximální míře obecnosti kasační stížnosti, neboť v tomto bodě neposkytli stěžovatelé žádná konkrétní vodítka, která by umožnila dospět k závěru, že již v žalobě namítali nezákonnost zásahu, který nyní vymezují jako „*konání samotného města Černovice*", a k němuž mělo dojít v roce 2011. Naopak, v doplnění žaloby ze dne 13. 1. 2017 stěžovatelé v rámci formulace žalobního návrhu zcela explicitně vymezili žalovaný nezákonný zásah jako „*nevydání rozhodnutí či osvědčení ve věci ohlášení opravy a obnovy zemědělské usedlosti X*". Takto vymezeným nezákonným zásahem se pak krajský soud při hodnocení naplnění podmínek řízení zabýval. Přihlédl přitom i k možnosti nezákonného zásahu v podobě tvrzení stěžovatelů o údajném zákazu pokračování se „*stavebními činnostmi*" (viz strana 6 napadeného usnesení). Krajský soud tedy nepochybil, jestliže z hlediska vymezení přezkoumávaného zásahu vyšel primárně ze žalobního návrhu stěžovatelů, neboť platí, že v řízení o zásahové žalobě je to žalobce, kdo svým tvrzením vymezuje nezákonný zásah a jeho důsledky pro žalobcovu právní sféru.

[14] Stěžovatelé dále vyjádřili nesouhlas s názorem krajského soudu, že nečinnost žalovaného je úkon faktický, jedinečný, tedy jednorázový. Krajský soud zde ovšem správně vycházel z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu č. j. 7 As 107/2014 – 53, kde je uvedeno, že „*zásah spočívající v provedení nebo neprovedení konkrétního zápisu záznamem do katastru, či v absolutní nečinnosti katastrálního úřadu, je úkonem faktickým a jedinečným (neopakovatelným), a tedy jednorázovým*" (zvýraznění provedeno v rámci nynějšího řízení). Zdejší soud v citovaném usnesení dodal, že v případě absolutní nečinnosti „*objektivní lhůta k podání žaloby se odvíjí opět od okamžiku marného uplynutí lhůty k provedení záznamu. Subjektivní lhůta běží od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl, resp. kdy zjistil, že záznam proveden nebyl, ač proveden být měl*". Krajský soud obdobně posoudil skutečnosti jím projednávaného případu v souladu s těmito judikaturními závěry, když uvedl, že k posuzovanému zásahu došlo uběhnutím čtyřicetidenní lhůty podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ode dne podání ohlášení. Sami stěžovatelé tvrdili, že ohlášení učinili dne 23. nebo 24. 4. 2008, takže krajský soud dospěl ke správnému závěru, že lhůta stanovená odkazovaným ustanovením uplynula „*cca v první třetině měsíce června*" (roku 2010). Jakkoliv přitom mohl být krajský soud při stanovení dne rozhodného pro počátek běhu objektivní lhůty exaktnější, nemohla tato nepřesnost jakkoliv ovlivnit zákonnost napadeného usnesení, když mezi koncem objektivní lhůty, opět krajským soudem obecněji formulovaným jako „*první třetina června roku 2010*" a dnem podání žaloby stěžovatelů (13. 5. 2013) uběhly téměř tři roky.

[15] Krajský soud velmi podrobně a v souladu s obsahem správního spisu odůvodnil též počátek a běh subjektivní lhůty, a to s počátečním datem 2. 3. 2010, kdy stěžovatelce a)

došel přípis žalovaného informující ji o tom, že žalovaný jejich ohlášení ze dne 24. 4. 2008 neobdržel. Rovněž subjektivní lhůta tedy zřetelně uběhla zhruba 3 roky před samotným podáním zásahové žaloby. Nejvyššímu správnímu soudu na tomto místě nezbývá než zopakovat, že ani v tomto bodě stěžovatelé nevznesli žádnou konkrétní námitku, která by odůvodněné a podložené závěry krajského soudu nad rámec obecně vysloveného nesouhlasu jakkoliv kvalifikovaně zpochybnila. I tuto kasační námitku je proto třeba odmítnout jako nedůvodnou.

[16] Závěrem stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že jakkoliv shledal postup žalovaného v souvislosti s jejich podáním ze dne 22. 2. 2010 jako nesprávný, „*nedošlo toto pochybení příslušných právních účinků*“. Zde nezbývá než připomenout již výše vyslovené, totiž, že rozsah soudního přezkumu byl dán žalobním tvrzením stěžovatelů, kteří za nezákonný zásah označili „*nevydání rozhodnutí či osvědčení ve věci ohlášení opravy a obnovy zemědělské usedlosti X*“, respektive tvrzený ústní zákaz v pokračování „*stavebních činností*“. Vůči takto vymezenému (žalovanému) nezákonnému zásahu krajský soud následně zkoumal naplnění podmínek řízení, přičemž shledal, že žaloba byla podána opožděně. Žalobu proto bez věcného projednání správně odmítl jako opožděnou. Jestliže přitom za daného procesního stavu toliko nad rámec vymezeného předmětu řízení žalovanému vytkl dílčí nedostatek v jeho postupu, pak nepochybil, jestliže z něj nevyvodil žádné věcné důsledky, neboť to za daného stavu ani učinit nemohl. I poslední kasační námitka stěžovatelů je proto nedůvodná.

[17] Nejvyšší správní soud v důsledku výše uvedeného neshledal kasační námitky stěžovatelů důvodnými. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti; proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

[19] Stěžovatelé byli v řízení o kasační stížnosti zastoupeni advokátkou JUDr. Hanou Homolkovou, která jim byla ustanovena v rámci řízení před krajským soudem. Ustanovená zástupkyně v řízení o kasační stížnosti vykonala jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti). Za tento úkon jí náleží odměna ve výši 4960 Kč [§ 7 bodem 5 ve spojení s ustanoveními § 9 odst. 4, § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále „advokátní tarif“)] a 1 x režijní paušál 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupkyně uvedla, že není plátcem DPH. Částka 5260 Kč tedy představuje celkové náklady ustanovené zástupkyně. Tyto náklady nese stát (§ 35 odst. 8 věta prvá s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 25. října 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu