

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Z. Š.,** zastoupená JUDr. Lucií Mališovou, advokátkou se sídlem Jana Trčky 966, Frýdlant nad Ostravicí, proti žalovaným: **1) Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí,** se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí a **2) Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 5. 2016, č. j. 22 A 45/2016 - 8,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaným **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba ze dne 28. 4. 2016 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných správních orgánů.

[2] Touto žalobou se stěžovatelka domáhala toho, aby krajský soud „*určil, že vydání dvou rozdílných písemností s rozdílnou spisovou značkou žalovanými k jedné žádosti žalobkyně bylo nezákonným zásahem*“; konkrétně, že na:

a) „upozornění na neopodstatněnost a neoprávněnost“ ze dne 2. 6. 2014 reagoval žalovaný 1)
   - sdělením č. j. MUFO 15447/2014, sp. zn. MUFO_S 2527/2014, ze dne 27. 6. 2014 a
   - usnesením č. j. MUFO 18843/2014, sp. zn. MUFO_S 807/2013 ze dne 29. 7. 2014;
b) „žádost o opravu zřejmých nesprávností“ ze dne 14. 2. 2015 reagoval žalovaný 2)
   - opravným usnesením č. j. MSK 32039/2015 ze dne 5. 3. 2015 a
   - sdělením č. j. MSK 32019/2015 ze dne 5. 3. 2015.

[3] Z obsahu žaloby bylo zřejmé, že obě shora zmíněné iniciační písemnosti stěžovatelky ad a) a b) – tedy jak „upozornění na neopodstatněnost a neoprávněnost“ ze dne 2. 6. 2014, tak „žádost o opravu zřejmých nesprávností“ ze dne 14. 2. 2015 se shodně týkaly různých fází územního řízení o umístění stavby vedeného žalovaným 1) jako stavebním úřadem pod sp. zn. MUFO_S 807/2013. K tomu stěžovatelka současně uvedla, že jako účastník uvedeného územního řízení podala dne 22. 12. 2015 Ministerstvu pro místní rozvoj žádost o provedení přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v níž poukázala mj. na vadu řízení spočívající právě ve vedení řízení pod více spisovými značkami.

[4] V souvislosti s žádostí o provedení přezkumného řízení stěžovatelka obdržela sdělení žalovaného 2) ze dne 25. 2. 2016, č. j. MSK 31481/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol, v němž však k předmětné vadě řízení nebyla žádná zmínka. K uvedenému sdělení žalovaného stěžovatelka zaslala své námitky a připomínky ze dne 7. 3. 2016, k nimž se žalovaný 2) vyjádřil ve svém sdělení ze dne 18. 4. 2016, č. j. MSK 36312/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol. Ani v tomto sdělení se dle stěžovatelky žalovaný 2) s vytýkanou vadou nevypořádal.

[5] Následně stěžovatelka dne 29. 4. 2016 podala k poštovní přepravě žalobu s návrhem, aby krajský soud určil nezákonnost shora vymezeného zásahu žalovaného 1) a žalovaného 2).

[6] Krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Krajský soud vyšel z toho, že o existenci všech čtyř písemností vydaných žalovaným 1), resp. žalovaným 2) věděla stěžovatelka nejpozději v prosinci 2015, kdy proti nim brojila v žádosti o provedení přezkumného řízení adresované Ministerstvu pro místní rozvoj. Podle krajského soudu se „*od tohoto momentu*“ odvíjela dvouměsíční subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), a proto je žaloba podaná dne 29. 4. 2016 zjevně opožděná. Současně krajský soud doplnil, že žádost stěžovatelky o provedení přezkumného řízení nelze považovat za prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který by měl mít vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53.

[8] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby napadá z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Nezákonnost napadeného usnesení stěžovatelka dovozuje z toho, že krajský soud stanovil počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby nekonkrétně („*od tohoto momentu*“) a hlavně nesprávně. Stěžovatelka se domnívá, že žalobu, kterou podala dne 29. 4. 2016, podala poslední den subjektivní lhůty, tedy včas – a to na základě srovnání své věci s věcí rozhodovanou Nejvyšším správním soudem pod č. j. 7 Aps 2/2011 - 53, na kterou odkazoval krajský soud. Počátek běhu subjektivní lhůty totiž stěžovatelka odvíjí ode dne 29. 2. 2016, kdy jí bylo doručeno sdělení žalovaného 2) ze dne 25. 2. 2016, č. j.

pokračování

MSK 31481/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol, nikoli od podání žádosti o provedené přezkumného řízení z prosince 2015.

[10] Na základě toho stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný 1) sdělil, že se plně ztotožňuje s názorem krajského soud vyjádřeným v jeho usnesení. Žalovaný 2) se k obsahu kasační stížnosti nijak nevyjádřil.

[12] 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 stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Jádrem sporu je v podstatě jediná – základní otázka, a sice otázka posouzení zmeškání lhůty pro podání tzv. zásahové žaloby ze strany stěžovatelky. Dle stěžovatelky lhůta zmeškána nebyla, zatímco krajský soud je opačného názoru, a proto podanou žalobu odmítl (bez věcného vyřízení). Vyšel přitom z § 84 odst. 1 s. ř. s., dle kterého platí, že: „[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*“ (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[14] Citované ustanovení normuje lhůtu dvouletou objektivní a lhůtu dvouměsíční subjektivní. A právě posléze zmíněná subjektivní lhůta nebyla podle názoru krajského soudu zachována. S tímto názorem Nejvyšší správní soud souhlasí.

[15] Podstatné pro posouzení, zda lhůta uplynula či nikoli, je stanovení jejího počátku. Ten krajský soud stanovil k okamžiku, kdy v prosinci 2015 podala stěžovatelka žádost o provedení přezkumného řízení. Jakkoli byl v tomto směru krajský soud poněkud nekonkrétní (časově neurčitý), lze z jeho usnesení jasně dovodit, že počátek subjektivní lhůty vztáhl nejpozději ke dni, kdy stěžovatelka podala žádost o provedení přezkumného řízením tj. ke dni 22. 12. 2015. Vzhledem k tomu, že v této žádosti stěžovatelka napadla mj. písemnosti, které poté napadla i v zásahové žalobě, je logické, že se o těchto písemnostech již „*dozvěděla*“, což je právě okamžik, od něhož se odvíjí dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby. Počítal-li proto krajský soud běh této lhůty od uvedeného dne a žaloba byla podána až dne 29. 4. 2016, byla nepochybně podána opožděně.

[16] Samotná žádost o provedení přezkumného řízení na uvedeném závěru nic nemění, neboť jí nelze považovat za prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., jak správně poznamenal krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53; v něm bylo podrobně argumentováno a výslovně

uvedeno, že: „*…nelze považovat podnět k zahájení přezkumného řízení podle ust. § 94 a násl. správního řádu za prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu ust. § 85 s. ř. s., který by měl vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby dle ust. § 84 odst. 1 s. ř. s.*“

[17] Od tohoto závěru nemá Nejvyšší správní soud žádný důvod se odchylovat. S ohledem na argumentaci stěžovatelky v kasační stížnosti k tomu pouze poznamenává následující. Nemá-li vliv na počátek běhu subjektivní lhůty podnět či žádost o provedení přezkumného řízení, tím méně mohly mít vliv na počátek této lhůty další písemnosti navazující na tuto žádost – zejména sdělení žalovaného 2) ze dne 25. 2. 2016, č. j. MSK 31481/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol, které bylo stěžovatelce doručeno dne 29. 2. 2016. Od tohoto data odvíjet počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby nelze, neboť je nepochybné, že stěžovatelka se o všech úkonech, resp. písemnostech žalovaného 1) a žalovaného 2), v nichž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděla dříve. Krajský soud tak neměl pochyb o zmeškání lhůty, a proto zcela v souladu se zákonem žalobu bez dalšího odmítl, aniž by ke každé jednotlivé písemnosti podrobně zjišťoval, kdy se o ní stěžovatelka dozvěděla. Souhrnně přitom vyšel z toho, že nejpozději se o nich musela dozvědět dne 22. 12. 2015, kdy všechny tyto písemnosti učinila předmětem své žádosti o provedení přezkumného řízení, kterou adresovala Ministerstvu pro místní rozvoj.

[18] K tomu Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že se jednalo o písemnosti vydané v rámci územního řízení vedeného žalovaným 1) jako stavebním úřadem; v případě písemností vydaných právě žalovaným 1) šlo o reakci na podání stěžovatelky poté, co bylo oznámeno pokračování v územním řízení, písemnosti vydané žalovaným 2) pak byly reakcí na podání stěžovatelky upozorňující na zřejmé nesprávnosti v jeho odvolacím rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí o umístění stavby zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Jednalo se tedy o jednotlivé procesní úkony správních orgánů v rámci řízení, nicméně *prima facie* nebylo možno vyloučit, že samy o sobě představují zásah do práv stěžovatelky jako účastníka daného řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 183/2014 - 55).

[19] Z toho důvodu se krajský soud zabýval přípustností žaloby podle § 85 s. ř. s., avšak otevřeně neuvedl, zda se jedná o žalobu proti neukončenému trvajícímu zásahu nebo proti zásahu, který již byl ukončen. V tomto ohledu – zejména s přihlédnutím k poslednímu judikaturnímu vývoji na poli zásahových žalob (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, a následný nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, kterým byl citovaný rozsudek zrušen) – proto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné učinit následující doplnění.

[20] Z objektivních skutečností nastíněných shora je patrné, že předmětem žaloby byl zásah odvozovaný od konkrétních písemností a tudíž ukončený, a to tím spíše, že ukončeno bylo již samotné územní řízení, v souvislosti s nímž byly všechny tyto písemnosti vydány. Jak vyplývá ze sdělení ze dne 25. 2. 2016, č. j. MSK 31481/2016, sp. zn. ÚPS/3524/2016/Kol, žalovaný 2) tímto stěžovatelku informoval o tom, že Ministerstvo pro místní rozvoj její žádost o provedení přezkumného řízení obdrželo a vyzvalo ho

pokračování

k předložení správních spisů; současně jí sdělil, že mu Ministerstvo pro místní rozvoj předalo část této žádosti k přímému vyřízení, příp. k dalšímu postupu jako nejblíže nadřízenému správnímu orgánu vůči stavebnímu úřadu. Ve zbytku pak provedl žalovaný 2) stručnou rekapitulaci a analýzu územního řízení, z níž mj. vyplynulo, že žalovaný 1) územní řízení (z důvodu zpětvzetí žádosti) zastavil usnesením ze dne 29. 5. 2015, č. j. MUFO 16257/2015, sp. zn. MUFO_S 807/2013. Odvolání stěžovatelky žalovaný 2) zamítl a citované usnesení o zastavení řízení potvrdil rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. MSK 99989/2015, sp. zn. ÚPS/21892/2015/Jur, které nabylo právní moci dne 5. 10. 2015.

[21] Stručně shrnuto – územní řízení, v němž oba žalované správní orgány činily kroky, v nichž stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah, bylo ukončeno. Nemohlo se tak jednat o tzv. trvající zásah, kdy by byla lhůta pro podání žaloby zachována a kdy by bylo odmítnutí žaloby pro opožděnost nezákonné.

[22] S ohledem na vše shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal napadené usnesení krajského soudu nezákonným, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] 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. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným správním orgánům, kterým by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 31. července 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu