



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **S. S.**, zastoupeného JUDr. Věrou Neradovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Francouzská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Městský úřad Benešov**, se sídlem Masarykovo nám. 100, Benešov, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, čj. 46 A 39/2012 - 40,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2012, čj. 46 A 39/2012 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 27. 2. 2012 se žalobce domáhal, aby soud vyslovil, že se žalovanému zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce, které spočívalo v nezákonném pokynu k provedení zkoušky těsnosti žumpy na pozemku parc. č. st. 20/1, katastrální území Myslíč. Městský soud žalobu postoupil Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému.

[2] Žalobce uvedl, že žalovaný vykonal dne 31. 8. 2010 na shora uvedeném pozemku státní dozor k prověření těsnosti žumpy. Na základě provedeného šetření žalovaný uložil žalobci povinnost provést do 11. 10. 2010 zkoušku těsnosti žumpy podle § 4 a § 8 odst. 1 písm. c) a odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby v rozhodném znění. Protože žalobce tuto povinnost nesplnil, vyzval jej žalovaný znovu k provedení zkoušky těsnosti žumpy s termínem do 15. 2. 2011. Žalobce podal proti tomuto postupu stížnost ke Krajskému úřadu Středočeského kraje. Žalovaný poté opětovně vyzval žalobce k provedení zkoušky těsnosti žumpy, a to ve lhůtě do 30. 9. 2011, proti čemuž žalobce opět brojil stížností ke krajskému úřadu. Dne 27. 1. 2012 žalovaný opět vyzval žalobce k provedení zkoušky těsnosti žumpy, a to ve lhůtě do 30. 3. 2012. Proti poslední jmenované výzvě se žalobce bránil shora uvedenou žalobou.

II.

[3] Krajský soud v Praze odmítl žalobu pro opožděnost usnesením ze dne 21. 11. 2012, čj. 46 A 39/2012 – 40. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout [srov. § 84 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s.]. Přestože žalobce napadl toliko poslední výzvu žalovaného k provedení zkoušky těsnosti žumpy ve lhůtě do 30. 3. 2012, dospěl krajský soud k závěru, že všechny shora popsané výzvy mají povahu jednoho pokračujícího zásahu (pokynu). Ze správního spisu je totiž zřejmé, že všechny uvedené výzvy žalovaného adresované žalobci spolu zcela jednoznačně věcně i časově souvisí. Všechny navazují na státní dozor provedený na žalobcově pozemku dne 31. 8. 2010, přičemž se týkají zcela totožné povinnosti a směřují k témuž cíli. Z hlediska jejich formy, označení, smyslu i obsahu nelze na tyto výzvy nahlížet izolovaně. Účinky každé jednotlivé výzvy nadto nepochybně trvají i po uplynutí lhůty, kterou žalovaný stanovil k provedení zkoušky. Doposud poslední výzva, v níž žalovaný určil žalobci lhůtu k provedení zkoušky těsnosti žumpy do 30. 3. 2012, tak *de facto* představuje pouze prodloužení lhůty k provedení úkonu, k němuž je žalobce podle názoru žalovaného povinen. Žalovaný touto výzvou neurčil žalobci žádnou novou povinnost.

[4] Podle krajského soudu je podstatné, že skutkové okolnosti, v nichž žalobce spatřuje nezákonný zásah ze strany žalované (tj. pokyn k provedení zkoušky těsnosti žumpy), byly žalobci známy již na základě státního dozoru provedeného dne 31. 8. 2010. Již od tohoto dne začala běžet lhůta k podání žaloby. Žalobce podal žalobu k poštovní přepravě až dne 24. 2. 2012, tedy opožděně. Uplynutí lhůty k podání žaloby nemůže podle soudu zhojit ani skutečnost, že žalobce proti předcházejícím výzvám brojil opakovanými stížnostmi adresovanými krajskému úřadu.

III.

[5] Proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele měl krajský soud počítat dvoutříměsíční lhůtu k podání žaloby až ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o (posledním) pokynu k provedení zkoušky těsnosti žumpy, tj. od pokynu ze dne 27. 1. 2012, doručeného stěžovateli dne 23. 2. 2012.

[6] Podle stěžovatele nelze spojovat postup žalovaného v letech 2010 až 2012 (ve smyslu opakujících se výzev k provedení zkoušky těsnosti žumpy) do jediného jednání, neboť taková úvaha nemá oporu v zákoně, ani ji nelze dovodit ze samotného jednání žalovaného. Žalovaný uložil stěžovateli totožný pokyn před napadeným pokynem třikrát. Stěžovatel pokaždé odmítl pokyn provést a žalovaný nepokračoval v jeho vymáhání prostřednictvím sankcí. Mezi jednotlivými pokyny jsou téměř půlroční prodlevy. Žalovaný ve svých pokynech opakoval průběh dřívějšího jednání. Z toho důvodu je třeba každý jednotlivý pokyn považovat za samostatné jednání, proti němuž má stěžovatel právo bránit se samostatnou žalobou ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se o konkrétním pokynu dozvěděl. Každý pokyn měl svou lhůtu ke splnění povinnosti, která nijak nenavazovala na dřívější pokyny, a byl tak vždy pokynem samostatným.

[7] S názorem stěžovatele koresponduje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010 – 293, citovaný krajským soudem v napadeném usnesení. Stěžovatel měl pokaždé při uložení pokynu právo bránit se proti němu žalobou, jakož i právo žalobu v dané situaci nepodat. Jak je seznatelné z popisu událostí, od 31. 8. 2010 stěžovatel užil proti předcházejícím pokynům jiné možnosti obrany. Žalovaný přitom pokaždé od vymáhání pokynu upustil, za jeho nesplnění neukládal stěžovateli sankce.

IV.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na své předchozí přípisy ve správním řízení a v řízení před krajským soudem.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] V projednávané věci stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak s ohledem na charakter přezkoumávaného soudního rozhodnutí je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním.

[12] Stěžovatel se domáhal u krajského soudu ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím ve výzvě k provedení zkoušky žumpy ze dne 27. 1. 2012, doručené mu dne 23. 2. 2012. Žalovaný jej tímto úkonem vyzval k provedení zkoušky těsnosti žumpy ve lhůtě do 30. 3. 2012, uložil mu povinnost informovat žalovaného o konání zkoušky 7 dní předem a předložit mu protokol o průběhu zkoušky těsnosti. Zároveň stěžovatele poučil, že pokud předmětné výzvy neuposlechne, může mu uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč podle § 161 odst. 2 ve spojení s § 173 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“). V odůvodnění výzvy žalovaný odkázal na státní dozor konaný ve věci těsnosti žumpy dne 31. 8. 2010 a na podnět stěžovatelova souseda, který poukázal na celoroční nevyvážení předmětné žumpy. Stěžovatel byl vyzván k předložení dokladů o vyvážení žumpy a o následné likvidaci splaškových vod již před konáním státního dozoru a v jeho průběhu. Stěžovatel však této výzvě nedostal a zkoušku těsnosti žumpy nedoložil, což neučinil ani později.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný vyzval stěžovatele k provedení zkoušky těsnosti žumpy celkem čtyřikrát. První výzvu žalovaný učinil při výkonu státního dozoru dne 31. 8. 2010, druhá výzva pochází z 22. 12. 2010, třetí výzva z 25. 8. 2011 a čtvrtá výzva byla stěžovateli (resp. jeho právnímu zástupci) doručena dne 6. 2. 2012. U druhé, třetí a čtvrté výzvy žalovaný připojil poučení, že za neuposlechnutí výzvy může stěžovateli uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

[14] Krajský soud odmítl žalobu proti čtvrté výzvě pro zmeškání zákonné lhůty pro její podání. Lhůtu pro podání zásahové žaloby stanoví § 84 odst. 1 s. ř. s., podle kterého musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Podle § 84 odst. 2 s. ř. s. zmeškání lhůty nelze prominout. Krajský soud svůj výrok postavil na závěru, že druhá, třetí a čtvrtá výzva k provedení zkoušky žumpy představovaly pouze prodloužení lhůty ke splnění povinnosti, kterou stěžovateli uložila již první výzva učiněná při výkonu státního dozoru. Všechny výzvy tak společně představovaly jediný trvajících zásah, ke kterému došlo již 31. 8. 2010.

[15] Je třeba se zabývat tím, o jaký typ zásahu se ve věci jedná. Určení povahy zásahu, tj. zda se jedná o zásah jednorázový, opakující se či trvajících, má zásadní dopad na stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby.

[16] U jednorázových zásahů běží objektivní lhůta k podání žaloby od okamžiku, kdy k zásahu došlo, a subjektivní lhůta ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu dozvěděl. U zásahů trvajících,

kteří spočívají převážně v nezákonné nečinnosti správního orgánu, subjektivní ani objektivní lhůta k podání žaloby nemůže uplynout, dokud namítaný zásah trvá (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013 – 51).

[17] U zásahů opakovaných je ponecháno na vůli stěžovatele, který ze zásahů, samostatně napadnutelných žalobou, skutečně napadne (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, čj. 3 Aps 7/2006 – 103). Tento závěr má své opodstatnění. Podobně jako u zásahů trvajících, způsobených nečinností správního orgánu, může i u opakujících se zásahů v průběhu doby narůstat intenzita tohoto zásahu, přičemž až při překročení určité „meze únosnosti“ se stěžovatel rozhodne bránit se proti zásahu žalobou, byť se dozvěděl o existenci vlastního zásahu již dříve. Nejvyšší správní soud, podobně jako u trvajících zásahů, nevidí důvod, proč by měl stěžovatel v takovém případě nést důsledky odmítnutí žaloby za to, že se proti předmětnému zásahu nebránil již v době, kdy pro něj tento byl méně rušivým (např. tím, že se doposud neopakoval), ale rozhodl se jej žalovat až následně, kdy se opakující zásah začal intenzivněji projevovat ve sféře veřejných subjektivních práv stěžovatele. Odmítnutí žaloby pro opožděnost by ve shora vymezených případech znamenalo porušení zákazu *denegationis iustitiae* a porušení základního práva stěžovatele na přístup k soudu, coby součásti jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (k tomu též srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013 – 51, který se zabýval včasností žaloby proti trvajícím zásahům).

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem krajského soudu, že výše popsané výzvy mají povahu jen jednoho (pokračujícího) zásahu (pokynu). S tímto závěrem nelze souhlasit už z povahy věci, neboť žalovaný správní orgán zcela nepochybně učinil nikoliv jeden, ale několik formálně samostatných správních úkonů. Období mezi jednotlivými výzvami nelze považovat za stav, kdy zásah pokračoval či trval. Žalobce v mezidobí nečelil negativním důsledkům ze strany žalovaného, které by bylo možné označit za projevy pokračujícího či trvajícím zásahu.

[19] Projednávaný zásah svou povahou proto nejlépe odpovídá zásahu opakovanému, tedy relativně samostatnému zásahu, který má věcnou i časovou souvislost s jiným, předcházejícím zásahem. Správní orgán se opakovanými zásahy zpravidla obdobného charakteru snaží dosáhnout určitého, zcela konkrétního a předem zřejmého cíle, a k následným zásahům přistupuje proto, že předchozí zásah k cíli nevedl nebo nepostačoval (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 8 Aps 1/2006 – 92, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005, čj. 11 Ca 188/2004 – 56).

[20] Relativní samostatnost projednávaného zásahu je patrná rovněž z procesního postupu žalovaného, který po stěžovateli nevymáhal splnění uložené povinnosti pořádkovou pokutou, ale pokaždé vydal novou výzvu, v níž stěžovateli určil novou lhůtu k provedení zkoušky žumpy, aniž by běh nové lhůty jakkoli spojoval se lhůtami určenými v předchozích výzvách. Jednotlivé výzvy spolu bezpochyby věcně souvisí, neboť v nich žalovaný usiluje o dosažení téhož cíle. Výzvy na sebe časově navazují a v odůvodnění odkazují na státní dozor ze dne 31. 8. 2010.

[21] Vedle povahy zásahu je pro určení včasnosti žaloby významný i způsob jeho provedení, tj. skutečnost, že šetřený zásah nespočíval přímo ve faktickém (materiálním) působení správního orgánu na stěžovatele (jakým by byl například přímý zásah správního orgánu vůči osobě stěžovatele nebo jeho majetku), ale ve formálním písemném úkonu, jehož účinky mohly nastat až doručením adresátovi, nikoli jeho pouhým vyhotovením. U zásahu spočívajícího ve vydání písemného úkonu proto platí, že k němu došlo v okamžiku, kdy se o něm stěžovatel dozvěděl, tj. v okamžiku jeho doručení. Počátek objektivní i subjektivní lhůty k podání žaloby je tak ve stěžovatelově případě shodný a nastal doručením výzvy stěžovateli.

[22] Při určování okamžiku doručení napadené výzvy je nutno vzít v potaz, že stěžovatel byl v řízení zastoupen a že žalovaný napadenou výzvou doručil nejprve právnímu zástupci, a to dne 6. 2. 2012, jak vyplývá ze spisu. Právě od tohoto data počala běžet objektivní i subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby. Ve věci se totiž nejednalo o případ podle § 34 odst. 2 věty první správního řádu, kdy by žalovaný musel doručit výzvu přímo stěžovateli. Úkol, který žalovaný stěžovateli ve výzvě uložil, totiž nevyžadoval přímou osobní účast stěžovatele, postačilo by, kdyby úkol splnila třetí osoba zmocněná stěžovatelem.

[23] Zbývá posoudit, zda stěžovatel v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dostatečně specifikoval zásah, který napadá, a zda uvedl nezbytné údaje, z nichž lze dovodit okamžik vzniku zásahu a den, kdy se o zásahu dozvěděl. Těmto požadavkům stěžovatel dostál, byť se dopustil nepřesnosti ohledně data doručení napadené výzvy. Stěžovatel v žalobě bezpečně uvedl (být to výslovně nevyjádřil přímo v žalobním petitu), že se domáhá ochrany před nezákonným pokynem žalovaného spočívajícím v nařízení provedení zkoušky těsnosti žumpy v termínu do 30. 3. 2012. Napadená výzva byla stěžovateli doručena již 6. 2. 2012, kdy byla doručena jeho zástupci. Stěžovatel podal žalobu již 27. 2. 2012. K tomuto dni neuplynula dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby. Neuplynula ani dvouletá objektivní lhůta.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné na tomto místě zdůraznit, že předmětem tohoto řízení byla pouze otázka včasnosti žaloby, nikoli její důvodnosti. Důvodnost stěžovatelova tvrzení, tj. otázka naplnění podmínek § 82 s. ř. s., je totiž předmětem až meritorního posouzení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005 - 139, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247).

[25] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v nynějším rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tj. shora odůvodněným závěrem o včasnosti podané žaloby.

[26] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první *in fine* s. ř. s.).

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

V Brně 31. října 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu