



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **M. H.**, zast. Mgr. Milošem Ráboněm, advokátem se sídlem Pekařská 12, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. SZ 26060/2007/KUSK ÚSR/UK, č. j. 31001/2007/KUSK, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Ca 82/2009 – 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobkyně, Mgr. Miloši Ráboňovi, advokátu se sídlem Pekařská 12, Brno, **se přiznává** odměna a náhrada nákladů řízení 3400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla pro opožděnost odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. SZ 26060/2007/KUSK ÚSR/UK, č. j. 31001/2007/KUSK. Uvedeným rozhodnutím žalovaný jako nepřipustné zamítl její odvolání proti rozhodnutí Městského národního výboru Lysá nad Labem, odboru výstavby ze dne 21. 5. 1969, č. j. výst./5/69/Tch/Kr, kterým byla

Výzkumnému ústavu mechanizace na pozemku st. p. 579/1 v katastrálním území Lysá nad Labem povolena v tomto rozhodnutí specifikovaná stavba.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení konstatoval, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručováno do vlastních rukou; dne 16. 3. 2007 byla zásilka uložena u držitele poštovní licence, stěžovatelce bylo uloženo oznámeno a zásilku si osobně vyzvedla dne 29. 3. 2007. Žaloba byla stěžovatelkou podána k městskému soudu dne 24. 3. 2009. S odkazem na ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelka nedodržela zákonnou dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a proto ji jako opožděnou dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost

[3] Stěžovatelka podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, ve které vyjadřuje svůj nesouhlas s odmítnutím žaloby, neboť žalobou usilovala o zrušení rozhodnutí o povolení stavby ze dne 21. 5. 1969 s tím, že rozhodnutí žalovaného by se tak stalo nicotným.

[4] Stěžovatelka dále poukázala na skutečnost, že proti žalovanému v této věci již v minulosti podala žalobu na ochranu proti nečinnosti, o které bylo městským soudem rozhodnuto rozsudkem ze dne 9. 12. 2004, č. j. 8 Ca 262/2003. Uvádí, že v citovaném rozsudku byla městským soudem poučena tak, že pokud by se žalovaný jejím odvoláním opět nezabýval, musí ve lhůtě dvou let od nového rozhodnutí žalovaného podat novou správní žalobu. Včasnost podané žaloby dovozuje stěžovatelka ze znění ustanovení § 84 s. ř. s., na základě kterého lze podat žalobu nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy došlo k nezákonnému zásahu. K doložení svého tvrzení o dodržení dvouleté lhůty pro podání žaloby stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu předložila kopii podacího lístku ze dne 23. 3. 2009 k zásilce adresované městskému soudu a konstatovala, že rozhodnutí žalovaného jí bylo doručeno dne 29. 3. 2007.

[5] V doplnění kasační stížnosti ze dne 3. 4. 2014 stěžovatelka setrvala ve svém přesvědčení o včasnosti podané žaloby ve smyslu ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. a s odkazem na čl. 95 Ústavy zdůraznila, že zákony musí být zcela jednoznačné a nelze je vykládat ve zcela opačném významu slov, než stanovil zákonodárce.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci městským soudem, tedy jako opožděně podaným návrhem.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[7] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná; rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán. Z povahy napadeného rozhodnutí (usnesení o odmítnutí žaloby) přichází v úvahu pouze kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[8] Nejvyšší správní soud se tedy v projednávané věci bude zabývat otázkou, zda usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatelky vydané městského soudem a zejména důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem.

[9] Stěžovatelka namítá nezákonnost usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby jako opožděné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož je přesvědčena, že dodržela zákonnou dvouletou lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle ustanovení § 84 s. ř. s. Městský soud naproti tomu hodnotil žalobu jako podanou proti rozhodnutí žalovaného ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

[10] Ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásah“) se v souladu s ustanovením § 82 s. ř. s. může u soudu domáhat každý, kdo tvrdí, že byl tímto zásahem, který není rozhodnutím, přímo zkrácen na svých právech, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

[11] Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře definoval pojem zásah správního orgánu, proti kterému je možné se bránit zásahovou žalobou dle ustanovení § 82 s. ř. s. tak, že „[j]de o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závažné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 53/2003 – 54).

[12] Jak tedy vyplývá z ustanovení § 82 s. ř. s. a shora citovaného rozhodnutí, zásahem není rozhodnutí správního orgánu. Ustanovení § 85 s. ř. s. současně stanoví, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se proto jako právní prostředek soudní ochrany uplatní teprve v těch případech, kdy nejsou splněny podmínky ochrany podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., a nelze se soudní ochrany domoci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. „Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu (...).“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42).

[13] Stěžovatelka v projednávané věci žalobou podanou k městskému soudu brojila proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2007, kterým bylo jako nepřijatelné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem, stavebního úřadu, ze dne 21. 5. 1969. Přestože tedy stěžovatelka označila své podání jako žalobu podle ustanovení § 84 odst. 1, které vymezuje žalobní lhůty pro zásahovou žalobu, jednalo se v souladu se shora uvedeným o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[14] Lhůta k podání této žaloby je upravena v ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. Dle citovaného ustanovení lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Počátek běhu lhůty k podání žaloby tak toto ustanovení spojuje s doručením správního rozhodnutí tomu účastníkovi, který toto správní rozhodnutí žalobou napadá.

[15] Stěžovatelce bylo rozhodnutí žalovaného v souladu s jejím tvrzením doručeno dne 29. 3. 2007. Dvoutměsíční lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí tak uplynula dne 29. 5. 2007. Jak vyplývá ze soudního spisu městského soudu, podala stěžovatelka žalobu teprve dne 23. 3. 2009, tedy necelé dva roky poté, co jí bylo doručeno rozhodnutí žalovaného.

[16] Na místě není ani argumentace stěžovatelky, která v kasační stížnosti poukazovala na skutečnost, že se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem ze dne 21. 5. 1969. Soudní ochrana přichází v úvahu teprve tehdy, pokud žalobce, který nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, vyčerpal řádné opravné prostředky. V projednávané věci tento řádný opravný prostředek představovalo stěžovatelkou podané odvolání. Nicméně teprve žalovaným vydané rozhodnutí o odvolání je předmětem soudního přezkumu; od doručení tohoto rozhodnutí o odvolání se následně odvíjí také lhůta k podání žaloby. Stěžovatelka v projednávané věci však nesplnila základní podmínku řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterou je včasnost podané žaloby, a proto se městský soud nemohl ani zabývat stěžovatelkou uplatněnými žalobními body, kterými zpochybňovala zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzením stěžovatelky, že jí bylo rozsudkem městského soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 8 Ca 262/2003 – 38, uděleno poučení v tom smyslu, že pokud žalovaný nezahájí kroky v souvislosti s jejím odvoláním, musí do dvou let od nového rozhodnutí žalovaného podat novou správní žalobu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že namítaný rozsudek městského soudu byl vydán v řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného. Z rozsudku městského soudu vyplývá, že žalovaný reagoval na odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem ze dne 21. 5. 1969 přípisem ze dne 14. 5. 2003, který však dle městského soudu nevykazoval náležitosti rozhodnutí. Městský soud proto žalovanému s odkazem na ustanovení § 60 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, uložil povinnost vydat o odvolání stěžovatelky rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ověřil, že poučení o dvouleté žalobní lhůtě nebylo městským soudem stěžovatelce uděleno, naopak z rozsudku městského soudu je patrné, že další průběh řízení před žalovaným měl směřovat k vydání rozhodnutí o odvolání. Rozsudek městského soudu tedy nemohl svým obsahem ve stěžovatelce vyvolat mylné přesvědčení o běhu žalobních lhůt, natož pak o možnosti uplatnit soudní ochranu v podobě zásahové žaloby dle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud se tedy na základě shora uvedeného ztotožňuje s postupem městského soudu, který podaný návrh na zahájení řízení vyhodnotil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a dospěl k závěru, že tato žaloba byla podána opožděně. Kasační stížnost stěžovatelky je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

[20] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Stěžovatelce byl Nejvyšším správním soudem ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti advokát Mgr. Miloš Ráboň. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 3400 Kč, která se skládá z částky 3100 Kč za jeden úkon právní služby [první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů] a z částky 300 Kč za s tím související režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. července 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu