



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **A. D.**, zastoupena Mgr. Štěpánem Lichovníkem, advokátem, se sídlem Pellicova 23/8, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Znojmo**, se sídlem Obroková 2/10, Znojmo, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Bc. J. K., o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 A 3/2019 - 71,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 15. 5. 2019, č. j. 62 A 3/2019 - 71 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) jako opožděnou žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného, spočívajícím ve vydání souhlasu s rekonstrukcí stávajícího zahradního domku, která byla realizována osobou zúčastněnou na řízení. Souhlas s rekonstrukcí byl žalovaným vydán dne 2. 1. 2012 pod č. j. SMUZN Výst. 42/2012.Ma. Žalobkyně již v žalobě uvedla, že si je vědoma otázky včasnosti podané žaloby, avšak poukázala na specifické okolnosti, které byly podle jejího názoru natolik výjimečné, aby odůvodnily posouzení žaloby jako včasné. Tyto okolnosti měly spočívat v tom, že osoba zúčastněná na řízení předložila žalovanému jako podklad pro vydání souhlasu písemnost, kterou vydávala za souhlas vlastníka sousední nemovitosti, ačkoliv na něm byl vyznačen podpis dcery žalobkyně, která nebyla a není vlastníkem. Osoba zúčastněná na řízení si musela být podle žalobkyně této skutečnosti vědoma

a nemohla tak být v dobré víře. Po vydání souhlasu žalovaného s výstavbou zahájila osoba zúčastněná na řízení její realizaci, avšak záhy rekonstrukci přerušila po dobu více jak tři let; žalobkyně měla za to, že tak činila z důvodu, aby byla znemožněna vlastníkům sousedních pozemků možnost soudní ochrany či uplatnění jiných prostředků ochrany.

[2] Krajský soud v napadeném usnesení konstatoval, že objektivní lhůta k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat ve vydání souhlasu ze dne 2. 1. 2012, uplynula již v lednu 2014, avšak s ohledem na vylíčené specifické okolnosti krajský soud zkoumal, zda by bylo možno tuto lhůtu prolomit a považovat za relevantní subjektivní lhůtu, byť by svým během přesáhla lhůtu objektivní. Krajský soud však i v tomto směru konstatoval, že podaná žaloba je opožděná, neboť žalobkyně se prokazatelně musela dozvědět o vydaném souhlasu a charakteru rekonstrukce nejpozději dne 26. 9. 2016, kdy nahlížela prostřednictvím svého právního zástupce do spisu žalovaného, nejpozději pak jiný její právní zástupce navštívil žalovaného dne 29. 6. 2018 a z pořízeného záznamu z jednání plyne, že žalovanému bylo sděleno, že se žalobkyně cítí být realizovanou stavbou dotčena ve svých právech, přičemž o okolnostech realizace již věděla.

[3] Krajský soud proto uzavřel, že i kdyby přijal nejpriznivější výklad ve prospěch ochrany práv žalobkyně, musel by dospět k závěru, že žaloba nebyla podána včas, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které uvedla, že ji podává z důvodu nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., konkrétně pak měla nezákonnost spočívat v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále v nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nesprávné právní posouzení stěžovatelka spatřuje v tom, že krajský soud nezohlednil podmínky zvláštního zřetele hodné, které podle ní měly prolomit objektivní lhůtu pro podání žaloby stanovenou v § 84 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka zopakovala, že se žalobou ze dne 8. 1. 2019 domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu, který spočíval ve vydání souhlasu s provedením stavby – rekonstrukce zahradního domu, udělenému osobě zúčastněné na řízení dne 2. 1. 2012. Součástí podání, kterým osoba zúčastněná na řízení žádala o vydání souhlasu, byly i zákonem vyžadované souhlasy vlastníků sousedních nemovitostí, nicméně na příkládaném souhlasu nebyl podpis stěžovatelky jakožto vlastníka sousedního pozemku, ale jiné osoby, což ani neodpovídalo stavu zapsanému v katastru nemovitostí. S ohledem na to, že předkládaný souhlas nereflektoval skutečný stav, nebyla osoba zúčastněná na řízení v dobré víře, což jí muselo být zřejmé i po prvotním nahlédnutí do katastru nemovitostí. V této souvislosti nemůže podle stěžovatelky obstát argumentace krajského soudu, pokud jde o výklad objektivní a subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *„stěžejním důvodem takové konstrukce je, zjednodušeně řešeno, ochrana v dobré víře nabytých subjektivních veřejných práv a omezení zpětných zásahů veřejné moci do dlouhodobě nastolených právních a faktických stavů“*. Podle stěžovatelky totiž postup žalovaného a osoby zúčastněné na řízení nemohl vyústit v nabytí práv v dobré víře. Žalovanému byly předloženy podklady, jejichž správnost měl prověřit z úřední povinnosti, přičemž šlo o informace, které jsou bezproblémově ověřitelné z veřejně dostupných rejstříků.

[5] To, že osoba zúčastněná na řízení nebyla v dobré víře, dovozuje stěžovatelka i z jejího dalšího postupu, v jehož rámci započala s realizací, avšak pouze v základové fázi, kdy nikomu z vlastníků sousedních pozemků nemohlo být zřejmé, o jaký charakter stavby se jedná. V této

pokračování

souvislosti stěžovatelka odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j 2 As 86/2010 - 76, podle něhož „*pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Problematické je i zajištění informovanosti o chystaném záměru, neboť o záměru by bylo možné se dozvědět teprve z již probíhající či uskutečněné stavby. Navíc by bez možnosti soudního přezkumu mohlo dojít k situaci, kdy by nebylo možné zákonné souhlasy zvrátit.*“

[6] Stěžovatelka tak shrnula, že se nachází v situaci, kdy na vedlejším pozemku byla vybudována stavba, o jejíž skutečné podobě neměla tušení, neboť nikdy nebyla seznámena s ohlášením záměru a zároveň nikdy nepodepsala souhlas se zjednodušeným územním rozhodnutím. Navíc stavebník provedl výstavbu takovým způsobem, že pouze započal s výstavbou a následně vyčkal až do „promlčení“ procesních práv ostatních dotčených osob. Stěžovatelka se tak ocitá v situaci, kdy je napadeným usnesením preferována ochrana práv osoby zúčastněné na řízení před ochranou jejích práv, přičemž řešení zvolené krajským soudem považuje za disproporční, pokud jde o ochranu právní jistoty a právo na její soudní ochranu. Stěžovatelka je tak údajně stavěna do absurdní situace, v níž je zcela zbavena procesních prostředků ochrany. Ze strany žalovaného tak byla zkrácena na svých procesních právech a následně jí byla odepřena i soudní ochrana. Podle jejího názoru není v souladu se zásadami právního státu, aby byla dána přednost právům nabytým ve zlé víře oproti právům rovnocenné hodnoty stěžovatelky jako opomenutého účastníka. Krajský soud tak nezvolil výklad práva maximálně dbající na zachování jejího práva na přístup k soudu, čímž měl porušit základní pravidlo „presumpce přezkumu“, které je garantováno v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[7] Konečně stěžovatelka napadenému usnesení vytkla také jeho nepřezkoumatelnost, která má být dána v jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, neboť krajský soud odmítl žalobu, aniž by zjistil rozhodné skutečnosti. Navíc stěžovatelka krajský soud v žalobě žádala nejen o zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem, ale také o prohlášení, zda byl předmětný souhlas žalovaného nezákonný. Takto navrhovaným prohlášením se však krajský soud rovněž nijak nezabýval a konzumoval jej v rámci odmítnutí žaloby.

[8] Žalovaný se k výzvě Nejvyššího správního soudu ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že s obsahem kasační stížnosti nesouhlasí. Stěžovatelka měla již v žalobě uvést celou řadu nepravd, k nimž se osoba zúčastněná na řízení vyjádřila již v řízení před krajským soudem, a tato vyjádření znovu předložila i Nejvyššímu správnímu soudu. S ohledem na to, že toto vyjádření tak obsahovalo skutečnosti již účastníkům řízení známé z předchozího řízení, nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné a nutné zasílat jim je k případným replikám.

[10] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že požádal žalovaného dne 6. 6. 2019 o zaslání správního spisu, na což však žalovaný nereagoval. S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud následně zjistil, že kopie relevantních částí správního spisu (souhlas s provedením ohlášené stavby ze dne 2. 1. 2012, souhlas se zjednodušeným územním řízením, protokol o nahlížení právního zástupce žalobkyně do spisu ze dne 26. 9. 2016 a zápis o nahlížení do spisu současným právním zástupcem stěžovatelky ze dne 29. 6. 2018) jsou obsaženy ve spise krajského soudu, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné trvat na předložení správního spisu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Stěžovatelka založila kasační stížnost na dvou námitkách, totiž že usnesení krajského soudu je nezákonné, neboť soud nesprávně posoudil otázku včasnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, resp. při výkladu lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. nepřihlédl ke specifickým okolnostem, které údajně stěžovatelce bránily v podání žaloby, a dále je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť se soud nezabýval všemi skutkovými okolnostmi a částí žaloby, v níž žalobkyně navrhovala toliko deklaraci nezákonnosti.

[14] Nejvyšší správní soud se proto nejprve soustředil na posouzení první námítky, týkající se nesprávného posouzení právní otázky, resp. výkladu objektivní a subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. a jejich aplikace na případ stěžovatelky. Sama stěžovatelka sice připouští, že žalobu nepodala v zákonem stanovených lhůtách, avšak má za to, že specifické okolnosti případu (zejména jí tvrzená neexistence dobré víry na straně osoby zúčastněné na řízení coby stavebníka) jsou v podstatě důvodem pro jejich prolomení a připuštění věcného projednání žaloby. Nejvyšší správní soud však neshledává důvodu k tomu, aby stěžovatelkou tvrzené okolnosti mohly vést k výkladu, který by znamenal prolomení kogentně stanovených lhůt k podání zásahové žaloby, a naopak sdílí názor a hodnocení krajského soudu, že žaloba byla podána opožděně.

[15] Jak uvedl Ústavní soud například v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, vyhlášeném pod č. 30/1998 Sb., „*[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.*“ Specificky ve vztahu k žalobním lhůtám ve správním soudnictví Ústavní soud upřesnil, že „*žalobní lhůta jako stanovený postup ke uplatnění práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny tak přispívá mimo jiné k nastolení právní jistoty o ‚konečnosti‘ správního rozhodnutí, pokud žaloba nebude podána, či o rozsahu soudního přezkumu, pokud budou uplatněny jen některé žalobní body*“ (nález ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16). Funkcí jakékoliv propadlé lhůty je proto nastolení konečného stavu v právních vztazích a s ním související právní jistoty.

[16] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba 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. Délka a kombinace subjektivní a objektivní lhůty k uplatnění žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. tak podle Nejvyššího správního soudu vyjadřuje zákonodárcem zvolenou míru proporcionality mezi ochranou subjektivních práv žalobce a právní jistotou ostatních subjektů, jejichž právní vztahy mohou být žalobou dotčeny. S ohledem na to zákon ani nepřipouští možnost prominutí zmeškání lhůty (§ 84 odst. 2 s. ř. s.). Zákonem stanovené lhůty, a to zejména ona objektivní, jsou v zásadě nepřekročitelné nikoliv toliko z důvodu ochrany dobré víry subjektu, jemuž žalobou napadený akt založil určitá subjektivní práva, ale především z důvodu ochrany právní jistoty jakožto objektivní právní kategorie. Jakékoliv vědomé prolomení, resp. překročení těchto lhůt ze strany soudu, by proto podle Nejvyššího správního soudu muselo

pokračování

být odůvodněno zcela mimořádnými okolnostmi a naprosto zjevnou nespravedlností, která by byla provázena disproporcí mezi ochranou subjektivních práv žalobce a zájmem na zachování právní jistoty. Nejvyšší správní soud má za to, že případ stěžovatelky není případem, který by vyžadoval takový výklad a aplikaci uváděného ustanovení, které by jakkoliv a vlastně *contra legem* prolomovaly zákonem stanovené lhůty, čehož se stěžovatelka svou argumentací domáhá.

[17] Dle ustáleného výkladu lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. platí, že pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) je rozhodný okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti správního orgánu, v nichž spatřuje nezákonný zásah (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293). Objektivní lhůta pak plyne ode dne, kdy k nezákonnému zásahu došlo, přičemž z hlediska vzájemné kombinace obou lhůt platí základní pravidlo, že lhůta pro podání žaloby skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpozději však uplynutím lhůty objektivní. V případě stěžovatelky to znamená, že lhůta k podání žaloby uplynula s koncem objektivní lhůty, tj. dne 2. 1. 2014.

[18] Pro posouzení dané situace považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za podstatnou skutečnost, že o záměru stavebníka a souhlasu s provedením ohlášené stavby byla informována dcera stěžovatelky P. H., která namísto stěžovatelky podepsala stavebníkem předkládaný souhlas se zjednodušeným územním řízením a věděla o stavbě již v době vydání souhlasu žalovaným, tj. v lednu 2012, což ve svém vyjádření krajskému soudu ze dne 17. 4. 2019 připustila sama stěžovatelka. Nejvyšší správní soud pak akceptuje úvahu krajského soudu, podle něhož lze předpokládat, že se žalobkyně o záměru stavebníka a charakteru stavby dozvěděla od své dcery dříve, dokonce tak, aby nepromarnila výše uvedenou objektivní lhůtu.

[19] Pokud stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že nedostatečně přihlížel k zvláštním okolnostem jejího případu, pak je třeba tuto námitku odmítnout již jen s ohledem na to, že krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení dokonce připustil, že by mohl vztah mezi objektivní a subjektivní lhůtou vykládat v rozporu s výše uvedenými ustálenými pravidly tak, že by zvláště posuzoval běh subjektivní lhůty bez ohledu na uplynutí lhůty objektivní. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud tak naopak projevil maximální snahu o výklad ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s., který by byl pro právo stěžovatelky na přístup k soudní ochraně co nejpříznivější. Ze spisu krajského soudu je zřejmé, že naplnění takto vyložené subjektivní lhůty krajský soud podrobně zkoumal, avšak zjistil, že i v případě takového výkladu a hodnocení by byla žaloba opožděná, neboť stěžovatelka se prokazatelně dozvěděla o obsahu souhlasu prostřednictvím svého právního zástupce dne 26. 9. 2016 (krajský soud byl dokonce ochoten akceptovat i lhůtu pozdější, tj. 29. 6. 2018, kdy do správního spisu nahlížel současný právní zástupce stěžovatelky, ale i tak by byla subjektivní lhůta dvou měsíců překročena).

[20] S ohledem na výše uvedenou funkci lhůt ve vztahu ke stabilitě právních vztahů a právní jistotě Nejvyšší správní soud s takovým výkladem umožňujícím v daném případě *de facto* otočení vzájemného poměru subjektivní a objektivní lhůty nesouhlasí, neboť, jak již shora uvedeno, prolomení zákonem stanovené objektivní lhůty a tedy právní jistoty v příslušných vztazích by muselo být odůvodněno zcela mimořádnými okolnostmi, nikoliv pouze tvrzením stěžovatelky o jednání osoby zúčastněné na řízení nikoliv v dobré víře. Vyjádřený právní názor krajského soudu se však nikterak neodrazil v samotném výroku napadeného usnesení, tj. shledání žaloby jakožto opožděné, proto ani Nejvyšší správní soud neměl důvodu vyvozovat z této skutečnosti jakékoliv důsledky pro hodnocení zákonnosti napadeného usnesení.

[21] Nejvyšší správní soud pak neshledal důvodnou ani druhou námitku týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Jak již uvedeno shora, krajský soud se okolnostmi podané žaloby, které byly rozhodující pro posouzení její včasnosti, naopak zabýval velmi podrobně a tyto okolnosti z hlediska hodnocení včasnosti vážil. Pokud však žalobu po jejich posouzení neshledal jako včasnou, s čímž se shora ztotožnil i Nejvyšší správní soud, nelze mu vytýkat, že se těmito okolnostmi nezabýval věcně, kam zjevně a nepřipadně směřuje stěžovatelčina kasační námitka.

[22] Nelze pak souhlasit ani s námitkou, že se krajský soud nevypořádal s částí žalobního petitu, která směřovala toliko k deklaraci nezákonnosti, resp. že tato část žádání byla nesprávně konzumována posouzením žaloby jako opožděné. Nejvyšší správní soud však v této skutečnosti nespatřuje jakoukoliv nezákonnost napadeného usnesení, neboť je naopak zcela logické, že závěr o opožděnosti se vztahuje i na část žaloby, v níž stěžovatelka požadovala toliko určení nezákonnosti. Lhůta podle § 84 odst. 1 s. ř. s. se totiž vztahuje nejen na zápůřčí typ zásahové žaloby, ale též na žalobu deklaratorní, a nebylo tedy důvodu, aby se krajský soud v odůvodnění specificky věnoval této části žaloby, na níž přirozeně rovněž dopadá závěr o její opožděnosti.

IV.

Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky není nezákonné. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), proto ani jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 19. července 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu