



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobců: **a) J. T. ml., b) J. T. st.**, oba zastoupení JUDr. Radomírem Šimáčkem, advokátem se sídlem Vídeňská 9, Klatovy, **c) S. V., d) V. V.**, proti žalovanému: **Městský úřad Klatovy**, se sídlem nám. Míru 62, Klatovy, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2020, čj. 57 A 39/2020-60,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2020, čj. 57 A 39/2020-60, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V rámci obnoveného řízení vedeného u Městského úřadu Klatovy (dále jen „městský úřad“) pod sp. zn. ZN/ŽP/470/15 o změně kultury pozemků na pozemcích par. č. X, X, X, X a X v k. ú. Š. bylo provedeno místní šetření, ze kterého vyplynulo, že dané pozemky nejsou zarostlé lesním porostem z náletu, ale lesní porost byl na těchto pozemcích vysázen v průběhu 90 let vlastníky pozemků záměrně. Žalobci jakožto vlastníci sousedních pozemků zastávali názor, že došlo ke zřízení lesa bez patřičného územního rozhodnutí, proto podali podnět na zahájení územního řízení o změně využití území týkajících se zmíněných pozemků z moci úřední. Městský úřad na daný návrh reagoval vyjádřením, ve kterém uvedl, že se jedná o dlouhodobě setrvalý stav, nikoliv o nový způsob využití pozemků a proto se nevydává územní rozhodnutí, ale postupuje se v souladu s lesním zákonem. Žalobci následně podali žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje, který nečinnost v postupu městského úřadu neshledal a dodal, že na zahájení řízení z moci úřední není právní nárok a rovněž uvedl, že se územní řízení zahajuje na žádost, proto jej není možné zahájit z moci úřední.

[2] Žalobci následně podali žalobu, kterou označili jako „Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“. Za žalovaného č. 1 označili městský úřad a žalovaného č. 2 Krajský úřad

Plzeňského kraje. Domáhali se vydání rozsudku ve znění výroků: 1) „Žalovanému č. 1 ukládá se do tří dnů od právní moci rozsudku zahájit řízení o změně využití území na pozemcích č. pr. X, X, X, X a X v k. ú. Š. a po provedení řízení vydat rozhodnutí o změně využití území na těchto pozemcích.“ a 2) „Žalovaný č. 1 a 2 jsou povinni společně a nerozdílně uhradit žalobcům náklady řízení.“

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) posoudil žalobu dle obsahu a dospěl k závěru, že se nejedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti, jelikož se žalobci nedomáhají vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že městský úřad nezahájil řízení, jehož zahájení žalobci iniciovali vlastním podnětem. Dále krajský soud zjistil, že vyjádření městského úřadu, ve kterém uvedl okolnosti, na základě kterých neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, bylo zástupci žalobců doručeno dne 23. 10. 2019. Žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu je nutné podat do 2 měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2016, čj. 1 As 232/2015-44, krajský soud dovodil, že sdělení o nezahájení řízení je jednorázový zásah, nikoliv trvající, proto se lhůta k podání žaloby počítá v projednávané věci od 23. 10. 2019. Žalobci podali žalobu dne 23. 3. 2020, tedy opožděně. Krajský soud proto kasační stížností napadeným usnesením žalobu odmítl. Krajský soud doplnil, že v žalobě byl jako žalovaný označen rovněž Krajský úřad Plzeňského kraje, avšak primárním zásahem mělo být nezahájení řízení ze strany městského úřadu. Z toho důvodu soud městský úřad považoval ve smyslu § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), za správní orgán, který dle žalobního tvrzení provedl zásah. Soud rovněž uvedl, že nezahájení řízení z moci úřední na základě podnětu nemůže představovat nezákonný zásah.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé“) podali proti v záhlaví uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost. V ní namítají, že je sice pravda, že požadovali, aby soud uložil městskému úřadu do tří dnů od právní moci zahájit řízení o změně využití území, avšak zároveň i vydat rozhodnutí o změně využití území. Dle stěžovatelů nebylo na úvaze správního orgánu, zda vydat rozhodnutí či nikoliv, ale řízení mělo a muselo být zahájeno a rozhodnutí vydáno. Jedná se tedy o řízení proti nečinnosti správního orgánu a nikoliv o ochraně před nezákonným zásahem. Podaná žaloba proto ani nebyla opožděná.

[5] I kdyby soud posuzoval vznesenou žalobu jako domáhající se ochrany před nezákonným zásahem, nebyla by žaloba opožděná, jelikož se počátek běhu subjektivní lhůty měl počítat ode dne, kdy se dozvěděli o způsobu vyřízení jejich žádosti k opatření proti nečinnosti od Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 24. 2. 2020. Stěžovatelé odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47, č. 2922/2013 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2015, čj. 2 Afs 79/2015-36, a na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, čj. I. ÚS 3930/14-1.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] V případě odmítnutí žaloby je jediným přípustným důvodem kasační stížnosti nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). V posuzované věci je sporné, zda krajský soud měl posoudit podanou žalobu jako na žalobu domáhající se ochrany před nezákonným zásahem a dále, zda ji měl odmítnout.

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že žalobci se ve všech dosud učiněných podáních dožadovali zahájení řízení o územním rozhodnutí z moci úřední. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), proto z takto vymezeného rámce bude v dalším posouzení vycházet.

[9] Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

[10] Nejvyšší správní soud již mnohokrát uvedl, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, pro soud je přitom závazný její petit (např. rozsudek kasačního soudu ze dne 26. 4. 2018, čj. 2 As 116/2017-25).

[11] Žalobci se v žalobě dle názoru Nejvyššího správního soudu domáhali po krajském soudu vyslovení dvou různých příkazů, a to 1) zahájení řízení o změně využití území na pozemcích a 2) vydání rozhodnutí o změně využití území.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v případě 1) z žalobních typů, které soudní řád správní nabízí, přichází v úvahu pouze žaloba na nezákonný zásah. Je zjevné, že zahájení řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ani opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. Nejedná se ani o řízení ve věcech volebních a referend, popř. politických stran a hnutí nebo kompetenčních sporů a služebního předpisu. Jak již správně uvedl krajský soud, žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, popř. by se jednalo o případ vydání rozhodnutí fikcí dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Příkaz k zahájení určitého řízení však nespadá ani pod jednu z vyjmenovaných možností nečinností žaloby.

[13] Jak Ústavní soud, tak i Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabývali povahou „nezahájení řízení“ z pohledu žalobního typu. V usnesení ze dne 18. 6. 2019, čj. III. ÚS 1683/19, Ústavní soud uvedl, že *„[ú]stavně souladným je pak závěr správních soudů, že sdělení správního orgánu o tom, že nezahájí správní řízení, jež se zabývá výlučně z moci úřední, představuje svou povahou jednorázový zásah, byť některé jeho důsledky (např. skutečnost, že se řízení nevede) mohou trvat.“* Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 1. 2016 čj. 1 As 232/2015-44, nebo rovněž Ústavní soud v usnesení ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 952/16. V rozsudku ze dne 16. 3. 2016 čj. 1 As 286/2015-97, Nejvyšší správní soud k počátku běhu lhůty k podání žaloby uvedl následující: *„Stěžovatelka se přípisem ze dne 12. 7. 2013 domáhala (v materiálním vnímání obsahu jejího přípisu) přezkumu souhlasu vydaného v roce 2007, přičemž žalovaný jí sdělením ze dne 5. 8. 2013, které jí bylo doručeno dne 12. 8. 2013, informoval o důvodech, které mu brání v zahájení přezkumného řízení. Stěžovatelka na toto sdělení reagovala dalšími přípisy (námitkami) ze dne 12. 8. 2013, ze dne 6. 9. 2013 a ze dne 20. 9. 2013, ve kterých však neuvedla žádné nové relevantní skutečnosti. Žalovaný na tyto přípisy reagoval dvěma sděleními, která byla obsahově identická jako první sdělení ze dne 5. 8. 2013. Krajský soud při posouzení včasnosti zásahové žaloby konstatoval, že impulsem pro její podání bylo bezpochyby až poslední sdělení žalovaného, a proto subjektivní lhůta začala běžet až doručením právě tohoto posledního sdělení. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem krajského soudu o včasnosti předmětné žaloby, resp. jej považuje za nesprávný. S ohledem na výše uvedenou judikaturu okamžikem obdržení již prvního sdělení žalovaného počala plynout stěžovatelce dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby. Lhůta uplynula dne 12. 10. 2013. Žaloba ke krajskému soudu byla podána až dne 11. 11. 2013, tedy až po uplynutí subjektivní lhůty.“* V rozsudku ze dne 13. 3. 2014, čj. 5 Aps 10/2013-76, kasační soud uvedl, že *„[p]ro posouzení, zda byl stěžovatel seznámen s rozhodnými skutečnostmi, od jejichž seznámení se začíná běžet subjektivní promlčecí lhůta, není*

důležitá forma, tedy zda se jedná o rozhodnutí či pouhý přípis, ale obsah listiny. V projednávané věci není pochyb o tom, a stěžovatel tuto skutečnost nečiní spornou, že se skutečnosti, v nichž spatřuje nezákonný zásah – tj. rozhodnutí žalovaného o nezahájení správního řízení – dozvěděl již z přípisu žalovaného ze dne 23. 10. 2012; v tento okamžik se stěžovatel rovněž dozvěděl, že žalovaný ukončil předběžné šetření, byl srozuměn rovněž s důvody, pro které žalovaný správní řízení nebudí zahajovat. Lze tak konstatovat, že skutkové okolnosti, z nichž vyplynulo chování žalovaného, byly stěžovateli v tento okamžik známy. Není tedy podstatné, že se o některých aspektech předběžného šetření dozvěděl až později, resp. očekával jiný výsledek na základě jím poskytnutých dalších podkladů, apod., když to hlavní (a jediné, v čem je spatřován nezákonný zásah), tj. že se správní řízení zahajovat nebude, mu bylo sděleno již prvním přípisem žalovaného dne 23. 10. 2012. Subjektivní promlčení lhůta proto začala běžet již ode dne doručení prvního přípisu; na uvedeném nic nemění, že stejný závěr o tom, že není důvodu správní řízení zahajovat, se stěžovatel dozvěděl i poté, co podal stížnost, z přípisu předsedy žalovaného ze dne 30. 4. 2013.“ Z výše uvedené judikatury jasně vyplývá, že pro včasnost lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem byla v posuzovaném případě podstatná již prvotní informace od městského úřadu o nezahájení řízení z moci úřední, která byla zástupci žalobců doručena dne 23. 10. 2019, a nikoliv až přípis o způsobu vyřízení jejich žádosti k opatření proti nečinnosti od Krajského úřadu Plzeňského kraje. Krajský soud tak dospěl ke správnému závěru o opožděnosti podané žaloby domáhající se příkazu k zahájení řízení o změně využití území.

[14] Stěžovatelkou zmiňovaná judikatura na posuzovanou věc nedopadá. Ve všech třech věcech (rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ans 5/2013 a 2 Afs 79/2015, i nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3930/14) soudy posuzovaly včasnost žaloby na ochranu proti nečinnosti, nikoliv na ochranu proti nezákonnému zásahu.

[15] Odlišná situace je v případě žalobního petitu 2) – vyslovení příkazu k vydání rozhodnutí o změně využití území. V této části žaloby se žalobci domáhají již přímo vydání rozhodnutí, na což obecně dopadá žaloba proti nečinnosti, jak plyne z výše citovaného § 79 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud tak pochybil, pokud i tuto část žaloby posoudil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[16] Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda tato vada měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí krajského soudu, jelikož v dané věci připadalo v úvahu i to, že krajský soud měl i tuto druhou část žaloby odmítnout. Kasační soud totiž vytrvale judikuje, že „žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti“ [viz např. rozsudek ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162; či ze dne 13. 12. 2007, čj. 3 Ans 2/2007-64, ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139, ze dne 23. 9. 2013, čj. 5 Ans 2/2013-40. V právní větě usnesení ze dne 8. 4. 2003, čj. Na 249/2003-9, č. 19/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud však uvedl, že „[p]asivní legitimace je v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 2 s. ř. s. určena tvrzením žalobce v žalobě. Existenci povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení se soud, a to soud věcně a místně příslušný, zabývá až při věcném posuzování žaloby a nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“ Z daného usnesení jasně plyne, že otázka posouzení povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení je věcí meritorního přezkumu, a proto v případě shledání neexistence takové povinnosti je nutné žalobu zamítnout nikoliv odmítnout (obdobně viz rozsudek ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59, nebo rozsudek ze dne 31. 10. 2016, čj. 3 As 81/2016-27). Nejvyšší správní soud není dle § 110 s. ř. s. oprávněn k učinění takového rozhodnutí sám, proto musel postupovat tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.

pokračování

IV. Závěr

[17] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 23. září 2020

Petr Mikeš
předseda senátu

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu Petrem Mikešem v právní věci žalobců: **a) J. T. ml., b) J. T. st.**, oba zastoupení JUDr. Radomírem Šimáčkem, advokátem se sídlem Vídeňská 9, Klatovy, **c) S. V., d) V. V.**, proti žalovanému: **Městský úřad Klatovy**, se sídlem nám. Míru 62, Klatovy, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2020, čj. 57 A 39/2020-60,

t a k t o :

Na první straně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 As 59/2020-24, se v záhlaví mění označení čísla jednacího z „8 As 56/2020-24“ na „8 As 59/2020-24“.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 As 59/2020-24, rozhodl soud o zrušení usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 5. 2020, čj. 57 A 39/2020-60, a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[2] Při vyhotovení daného rozsudku došlo k chybě, když v záhlaví první strany rozsudku bylo uvedeno nesprávné označení čísla jednacího „8 As 56/2020-24“ místo správného „8 As 59/2020-24“.

[3] Dle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), *[p]ředseda senátu opraví v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Týká-li se oprava výroku, vydá o tom opravné usnesení a může odložit vykonatelnost rozsudku do doby, dokud opravné usnesení nenabude právní moci.*

[4] Z uvedeného ustanovení vyplývá, že opravit rozsudek je možné jen v případech, že jde o chyby v psaní a počtech či další takové chyby, které je možno pokládat za jiné zřejmé nesprávnosti podobného charakteru, jako chyby v psaní a počtech.

[5] Uvedená chyba spadá do kategorie zjevných nesprávností, proto ji předseda senátu opravuje v souladu s ustanovením § 54 odst. 4 s. ř. s.

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

V Brně 13. října 2020

Petr Mikeš
předseda senátu