



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) F. S.** a **b) L. S.**, zastoupení JUDr. Josefem Moravcem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Městský úřad Boskovice**, sídlem Náměstí 9. května 2, Boskovice, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2021, č. j. 30 A 5/2021 - 83,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci brojili u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou proti nezákonnému zásahu. Nezákonný zásah měl spočívat ve vydání výzvy ze dne 10. 6. 2020, č. j. DMBO 12079/2020, kterou žalovaný vyzval žalobce jakožto stavebníky k bezodkladnému zastavení prací na stavbě rekonstrukce střechy rodinného domu J. č. p. X na pozemku st. p. X v katastrálním území J.

[2] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť shledal, že ji žalobci podali opožděně. Zásah, proti němuž směřuje, je podle krajského soudu zásahem jednorázovým. Dnem, kdy se žalobci dozvěděli o nezákonném zásahu a který stanoví počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby, byl den 12. 6. 2020, kdy jim byla výzva doručena. Krajský soud žalobu obdržel až dne 13. 1. 2021.

[3] Soud nesouhlasil s žalobci, že subjektivní lhůta začala běžet až dne 14. 12. 2020, kdy jim bylo doručeno sdělení ze dne 10. 12. 2020, č. j. DMBO 24767/2020. Tímto sdělením shledal

žalovaný jejich žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení jako nedůvodnou. Jednalo se o úkon stavebního úřadu v jiném správním řízení, který nenavazoval na výzvu k bezodkladnému zastavení prací. Výzva se týkala pouze prací prováděných bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Dle stěžovatelů měl krajský soud již v usnesení č. j. 30 A 5/2021–55, kterým stěžovatele poučil o složení senátu a o možnosti namítat podjatost soudců, stěžovatelům sdělit, že hodlá jejich žalobu odmítnout, řádně je poučit a poskytnout jim prostor, aby mohli zvrátit odmítnutí žaloby. Svým postupem soud zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces.

[6] Krajský soud měl možnost problém zastavené stavby vyřešit již v řízení vedeném pod sp. zn. 30 A 100/2020. Neučinil tak, rovněž jako v řízení sp. zn. 30 A 121/2020 a v nyní přezkoumávaném řízení. V něm se vůbec nezabýval argumentací stěžovatelů, kterou uvedli v předchozích žalobách.

[7] Soud v rámci řízení ani nezjišťoval názor žalovaného a jemu nadřízeného správního orgánu na zastavení stavby.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[10] Stěžovatelé uplatnili důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovateli může být tvrzen pouze kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním, neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13).

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že z § 109 odst. 4 věty první s. ř. s. a judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku

soudu. Je proto odpovědností stěžovatelů, aby v kasační stížnosti specifikovali skutkové a právní důvody, pro které napadají rozhodnutí krajského soudu.

[12] Stěžovatelé v kasační stížnosti argumentují převážně proti rozhodnutím krajského soudu vydaných v jiných řízeních, která vedli (kupříkladu věc sp. zn. 30 A 121/2020; kasační stížnost proti tomuto rozsudku je u NSS vedena pod sp. zn. 5 As 343/2020). Těmito námitkami se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Ze stejného důvodu se ani krajský soud nemohl zabývat argumentací stěžovatelů, kterou uplatnili v jiných řízeních o žalobách vedených před krajským soudem.

[13] Proti samotnému napadenému usnesení směřují pouze dvě kasační námitky. Zaprvé stěžovatelé namítají, že je krajský soud měl již v písemnosti, kterou je poučil o složení senátu a o možnosti namítat podjatost členů senátu, poučit, že žalobu odmítne pro opožděnost, a sdělit jim, jaké kroky učinit, aby odmítnuta nebyla. Za druhé namítají, že měl krajský soud „zjistit názor žalovaného a jemu nadřízeného správního orgánu na zastavení stavby“. Nejvyšší správní soud této námitce rozumí tak, že krajský soud měl pochybit tím, že nevyzval žalovaného a jemu nadřízený správní orgán k vyjádření se k žalobě.

[14] Dle § 84 odst. 1 s. ř. s., který upravuje lhůtu k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, *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.* Dle § 84 odst. 2 s. ř. s. *zmeškání lhůty nelze prominout.*

[15] Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán opožděně.*

[16] Při posuzování včasnosti podání návrhu vychází soud z údajů uvedených samotným navrhovatelem, které posléze ověřuje na základě obsahu správního spisu. Neomezí se však pouze na tento postup. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl, jak postupovat při posouzení včasnosti žaloby, a to ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Z této judikatury vyplývá, že je povinností správního soudu, pokud dospěje oproti žalobci k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) žalobci v jiný den než v den, který žalobce označil v žalobě, a tato okolnost by měla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, umožnit žalobci vyjádřit se k této okolnosti a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazní prostředky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 Afs 63/2010-65). Je totiž základním právem účastníků řízení vyjádřit se před rozhodnutím ve věci k zásadním skutkovým okolnostem, na nichž rozhodnutí soudu závisí. Stejně tak je právem účastníků řízení předkládat (navrhovat) soudu důkazní prostředky svědčící jejich skutkovým i právním tvrzením obsaženým v žalobě.

[17] V rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 1 As 288/2016-64, Nejvyšší správní soud na základě výše citovaného rozsudku a na něj navazující judikatury (např. rozsudky ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 Afs 31/2010-105, ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 Ads 123/2011-41, ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 43/2013-22, ze dne 6. 11. 2013, č. j. 1 As 71/2013-36, a ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 316/2014-36), shrnul, že je vadou řízení s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé, pokud soud bez dalšího sám zaujme stanovisko o opožděnosti podaného žalobního návrhu a žalobu odmítne, a to v případě, kdy počátek běhu lhůty pro podání žaloby určí odchylně od data tvrzeného v žalobě.

[18] Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 382/2018-39, tyto své závěry vztáhl i na řízení o zásahové žalobě. V dané věci bylo sporné, kdy se žalobce

dozvěděl o konkrétním nezákonném zásahu (spočívajícím ve zveřejňování osobních údajů žalobce na oficiálních webových stránkách magistrátu).

[19] Tato judikatura však na projednávaný případ nedopadá. Není zde totiž sporu o tom, kdy se stěžovatelé dozvěděli o v žalobě tvrzeném nezákonném zásahu, tedy kdy jim byla doručena výzva ze dne 10. 6. 2020. Stěžovatelé za počátek běhu lhůty označují až doručení sdělení ze dne 10. 12. 2020, které však za nezákonný zásah neoznačují. Sporné tedy je, zda počátek běhu dvouměsíční subjektivní lhůty zakládá doručení první či druhé písemnosti.

[20] Nadto v daném případě stěžovatelé již v žalobě uvedli své přesvědčení, že subjektivní lhůta nepočala běžet již doručením výzvy ze dne 10. 6. 2020, byli si tedy vědomi možného odlišného právního názoru na počátek běhu lhůty a možného důsledku v podobě odmítnutí návrhu pro opožděnost. Závěr krajského soudu pro ně tedy nemohl být nijak překvapivý, jako tomu je v případě, kdy krajský soud v řízení o žalobě pouze na základě obsahu správního a soudního spisu vyhodnotí, že se jedná o opožděný návrh, aniž by dal žalobci procesní prostor takový předběžný závěr krajského soudu zvrátit navržením důkazů nebo předestřením právní argumentace ohledně včasnosti návrhu. Stěžovatelé již společně s podáním žaloby předložili důkazy, kterými dokládali odlišný počátek běhu subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby, než k jakému následně dospěl krajský soud.

[21] Zásadní také je, že stěžovatelé měli možnost vést případnou polemiku se závěry krajského soudu v řízení o kasační stížnosti (obdobně k totožné problematice ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí viz KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 371). Stěžovatelé však této možnosti nevyužili, kasační stížnost je stran takové polemiky prostá.

[22] Krajský soud tudíž neměl povinnost poučit stěžovatele před odmítnutím žaloby o tom, že žalobu míní odmítnout jako opožděnou, a sdělit jim, jaké kroky učinit k umožnění meritorního projednání žaloby. Nepochybil tedy, pokud žalobu rovnou odmítl.

[23] Dále stěžovatelé namítají, že krajský soud pochybil, když žalobu nezaslal k vyjádření žalovanému a jemu nadřízenému správnímu orgánu. Pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (viz např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud již judikoval, že jinou vadu řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, představuje i opomenutí krajského soudu doručit žalovanému žalobu a vyzvat jej k vyjádření (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2012, č. j. 8 As 96/2011-59).

[24] Důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu je však dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jen taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (tj. jeho výroku). Vada musí dosahovat takové intenzity, že není možné s určitostí říci, že pokud by nenastala, byl by výrok rozhodnutí totožný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, či ze dne 21. 2. 2008, č. j. 1 Afs 11/2008-72). V projednávaném případě by důvodem pro zrušení usnesení krajského soudu mohla být taková vada jen tehdy, bylo-li by pravděpodobné, že mohla mít vliv na zákonnost závěru soudu o opožděnosti žaloby. Zákonnost tohoto závěru musí stěžovatel napadnout v kasační stížnosti, neboť kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby je možné podat právě z důvodu jeho nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nestačí tedy, pokud stěžovatel poukazuje důvodně na vadu řízení, pokud současně netvrdí, že by měla vliv na zákonnost, resp. v čem by tato nezákonnost měla konkrétně spočívat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 5/2012-31).

[25] Dle § 74 odst. 1 s. ř. s. *předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a doručí ji těm osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je ze žaloby zřejmý. Současně uloží žalovanému, aby nejdéle ve lhůtě jednoho měsíce předložil správní spisy a své vyjádření k žalobě; k žalobě nebo jinému návrhu, o kterém je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalovaný povinen předložit správní spisy a své vyjádření bez zbytečného odkladu.* Povinnost dle § 74 odst. 1 se neuplatňuje pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale ve všech typech řízení před správními soudy, včetně řízení o zásahové žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 Ans 4/2011-169). Je totiž konkrétním promítnutím zásady rovnosti účastníků řízení před soudem.

[26] Z uvedeného ustanovení ani zásady však neplyne povinnost soudu doručit žalobu správnímu orgánu, který je nadřízen žalovanému, neboť ten účastníkem řízení nebyl. Nadřízený správní orgán sice stěžovatelé původně označili rovněž za žalovaného, nicméně na základě výzvy krajského soudu podáním ze dne 5. 2. 2021 (doručeným soudu dne 8. 2. 2021) upřesnili, že žalovaným je toliko správní orgán, který vydal výzvu ze dne 10. 6. 2020, tedy Městský úřad v Boskovicích (žalovaný).

[27] Jinak je tomu ve vztahu k povinnosti krajského soudu doručit žalobu žalovanému, aby se k ní mohl vyjádřit. Byť krajský soud nerozhodoval o žalobě meritorně, ale odmítl ji, rovněž v tomto případě je třeba postupovat v souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s., dbát na rovné postavení účastníků v řízení a umožnit jim v souladu se zásadou kontradiktornosti řízení reagovat na tvrzení vnesená do řízení ostatními účastníky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 5/2012-31). Ze soudního spisu přitom skutečně vyplývá, že krajský soud zaslal žalovanému až konečné rozhodnutí ve věci, kterým žalobu odmítl pro opožděnost, žalobu k vyjádření mu v průběhu řízení nedoručil. Stěžovatelé však v kasační stížnosti žádným způsobem nevyjádřili to, jak se nedoručení návrhu druhému účastníkovi řízení mohlo projevit v zákonnosti závěru soudu o opožděnosti žaloby. Ani kasační soud neshledal, že by tato skutečnost měla za následek nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby.

[28] Nadto Nejvyšší správní soud připomíná, že ve správním soudnictví se účastník řízení domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv, nikoli práv protistrany. Zrušení rozhodnutí krajského soudu z důvodu absence zaslání žaloby by se mohla domáhat ta strana, která byla postupem krajského soudu zkrácena na svých právech. V daném případě by tedy námitka absence doručení žaloby žalovanému svědčila právě tomuto účastníkovi, pokud by nastala situace, kdy by proti rozhodnutí mohl brojit kasační stížností (tedy nikoli v projednávaném případě).

[29] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro zrušení napadeného usnesení ani pro vadu řízení před soudem, která by měla vliv na zákonnost závěru soudu o opožděnosti žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatelé se svými námitkami neuspěli. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného usnesení z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení

o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. července 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu