



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **O. s. L. 2.**, zast. JUDr. Jiřím Mazalem, advokátem, se sídlem Písek, Národní svobody 21, proti žalovanému: **Krajský úřad – Jihočeský kraj**, České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 7. 2004, č. j. 10 Ca 79/2004 – 28,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 7. 2004, č. j. 10 Ca 79/2004 – 28 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

O. s. L. 2. podalo dne 25. 5. 2004 u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobu proti nečinnosti Krajského úřadu – Jihočeský kraj v řízení sp. zn. OZZL/6531/2003/KZ ve věci návrhu na vyhlášení památných stromů. Žalobce v žalobě uvedl, že návrhem ze dne 6. 6. 2003 se domáhal toho, aby Městský úřad Písek jako příslušný orgán ochrany přírody vyhlásil za památné stromy dub na parcele č. 73, lípu na pozemku st. 357/2 a buk na parcele č. 948/31, vše v katastrálním území P. Uvedl dále, že Městský úřad Písek o věci dosud nerozhodl. Dopisem ze dne 9. 7. 2003 pouze sdělil, že návrh sdružení byl odložen. Neuvedl však, podle kterého ustanovení správního řádu návrh bez rozhodnutí o věci odložil. Žalobce proto podáním ze dne 22. 8. 2003 žádal, aby podle § 50 správního řádu rozhodl Krajský úřad – Jihočeský kraj jako orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání. Krajský úřad – Jihočeský kraj o věci však dosud rovněž nerozhodl a dopisem ze dne 23. 9. 2003 žalobci sdělil, že řízení podle ustanovení § 46 zákona není návrhové, tzn. že se nezahajuje na návrh účastníka řízení, ale pouze z podnětu správního orgánu, z čehož vyplývá, že správní řízení

v této věci nebylo zahájeno dnem podání podnětu s. L. 2. ve smyslu § 18 odst. 2 správního řádu. V této souvislosti pak nelze použít ustanovení 50 správního řádu a domáhat se u příslušného odvolacího orgánu vydání rozhodnutí. Vyhlášení uvedených památných stromů je plně a výhradně v kompetenci Městského úřadu Písek a to podle ustanovení § 76 odst. 2 písm. b) zákona a záleží na jeho vlastním odborném posouzení, zda vyhlášení provede či neprovede. Žalobce konstatoval, že vzhledem k tomu, že žalovaný, který měl podle ustanovení § 50 správního řádu povinnost rozhodnout o jeho návrhu ze dne 6. 6. 2003 na vyhlášení památných stromů, ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu nerozhodl, navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé a nahradit žalobci náklady tohoto řízení, a to vše do 15-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 26. 7. 2004, č. j. 10 Ca 79/2004 – 28 žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění usnesení uvedl, že lze souhlasit se žalovaným, že zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje jak zákonná ustanovení, podle nichž se vede řízení z podnětu účastníka, tak i ustanovení, podle nichž jsou řízení zahajována jen z moci úřední. Konstatoval dále, že z ustanovení § 46, ani z žádného jiného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny nelze dovodit, že řízení o vyhlášení stromů za stromy památné je návrhové řízení, a proto nelze žalobcovu podání ze dne 6. 6. 2003 posuzovat jako podání ve smyslu § 18 zákona č. 71/1967 Sb., jímž bylo správní řízení zahájeno. Dalším argumentem je v tomto ohledu podle názoru soudu skutečnost, že podle § 70 odst. 2 a 3 zákona má občanské sdružení právo být informováno o zamyšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a takovýchto zahájených správních řízení se za podmínek dále uvedených zúčastnit s postavením účastníka. Ani z tohoto ustanovení však nevyplývá, že by sdružení bylo oprávněno svými návrhy iniciovat zahájení takových řízení. Soud konstatoval, že jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný, správně posoudili žalobcovu podání jako podnět k případnému z moci úřední zahajovanému řízení. Městský úřad v Písku, v jehož pravomoci je vyhlásit památné stromy a zřídit ochranná pásma, zajišťující jejich ochranu, žalobci neformálním přípisem sdělil důvody, pro které dotčené stromy za stromy památné nevyhlásí. Okolnost, že vyhlášení konkrétních stromů za stromy památné je výhradně v kompetenci příslušného orgánu, který takové řízení zahajuje „ex officio“ je pak důvodem, pro který nelze akceptovat tvrzení žalovaného, že ve věci jeho podání, byť označovaného za návrh, mělo být zahájeno řízení završené vydáním rozhodnutí. Pro tento důvod není žalobce ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání žaloby proti nečinnosti správních orgánů, a to právě proto, že není aktivně legitimován k tomu, aby svým podáním zahájil řízení, jehož předmětem je zvláštní ochrana stromů z důvodů mimořádné významnosti. Krajský soud proto žalobu žalobce odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zmíněný nedostatek legitimace k podání žaloby proti nečinnosti představuje neodstranitelnou překážku v řízení.

Proti tomuto usnesení podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel) a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nesouhlasil především s názorem soudu o tom, že řízení o vyhlášení památných stromů není návrhové a konstatoval, že tento názor soudu nelze ze zákona o ochraně přírodě dovodit. Namítal, že napadené usnesení je z tohoto důvodu nezákonné, protože je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Dále namítal, že i postup soudu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je nezákonný. Poukazoval na to, že soud nevzal v úvahu, že žalobce bezvýsledně vyčerpал všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a je proto podle § 79 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován žalobou se domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí o věci samé. Namítal

dále, že na řízení podle § 46 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. se vztahují obecné předpisy o správním řízení, a proto i uvedené řízení lze zahájit jak na návrh účastníka řízení, tak i z podnětu správního orgánu. Dále se dovolával ustanovení § 72 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a z jeho obsahu dovozoval, že řízení o vyhlášení stromů za stromy památné lze zahájit na návrh, neboť zákon takový postup předpokládá. Uvedl dále, že odmítnutím správních orgánů i soudem zabývat se návrhem občanského sdružení, a to rozhodnutím ve věci ochrany a přírody a o tomto návrhu rozhodnout, bylo podle jeho názoru porušeno právo na soudní a jinou právní ochranu. Jde o porušení ustanovení § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a o případ protiústavního odepření správní justice. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení zahajovaná podle zákona 114/1992 Sb. jsou taková, kde má navrhovatel k předmětu řízení právní vztah, což není daný případ. Řízení zahajovaná z úřední moci jsou ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb. ta, prostřednictvím nichž se správní orgán snaží ochránit určité hodnoty, k nimž má zákon vazbu, či zamezit jednání, které by bylo v rozporu se zákonem. V takovém případě na sebe správní orgán přebírá aktivní roli a zahajuje řízení z úřední moci. Skutečnost, že správní řízení vedené podle § 46 odst. 1 zákona je právě tímto druhým případem, dovozuje žalovaný i ze samotné formulace příslušného ustanovení: „Mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stromořadí lze vyhlásit rozhodnutím orgánu ochrany přírody za památné stromy“. Slovní spojení „vyhlásit rozhodnutím“ se slovy orgánu ochrany přírody pak nevymezuje podle názoru žalovaného ani funkční příslušnost, neboť i ta vyplývá z jiného zákonného ustanovení. Žalovaný dále poznamenal, že podle § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, lze ochranu dřevin na úrovni památného stromu zabezpečit rovněž smluvně. Přitom ze zákona jednoznačně vyplývá, že smluvními stranami jsou obec a majitel pozemku, na němž strom roste, nikdo jiný. To opět svědčí o tom, že jiné subjekty nemohou být těmi, na jejichž návrh je zahájeno řízení o vyhlášení památného stromu nebo smluvní stranou, pokud nejsou v roli majitelé pozemku a stromu. Podle názoru žalovaného proto není splněn požadavek žalobce na to, aby usnesení krajského soudu bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud poukazuje především na to, že přezkoumávání rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví v řízení o kasační stížnosti je stejně jako řízení před krajským soudem ovládáno zásadou dispoziční; Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti a jen v zákonem stanovených případech je tato vázanost prolomena a soud je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu širším, než v jakém bylo kasační stížností napadeno (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) nebo z důvodů v kasační stížnosti neuplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Mezi takové důvody, kdy soud přezkoumává napadené rozhodnutí z úřední povinnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je i skutečnost, že řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, i když z jiných důvodů než z těch, jichž se dovolává stěžovatel.

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní

předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popř. jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má-li tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpал, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení v ochraně před nečinností správního orgánu; k vynucení jiného konání správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, tak ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. nikomu žalobní legitimaci nezakládá a není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu, než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, ochranu poskytovat a rozhodovat o povinnosti správního orgánu v určité době takový jiný úkon provést. Důvodnost žaloby na nečinnost proto soud může posuzovat (tedy může se věcí meritorně zabývat) jen tehdy, pokud žalobou je považována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí nebo nevydání osvědčení.

Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobou proti nečinnosti domáhat, je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v ustanovení § 65 odst. 1, a která se tak vztahuje i na všechna další ustanovení, po ustanovení § 65 soudním řádu správním následující, kde je použita, nikoliv jen pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, kde byla v § 65 odst. 1 použita poprvé. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. označuje legislativní zkratkou „rozhodnutí“ takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky tak není jakýkoliv úkon správního orgánu, byť vydávaný ve správním řízení či formálně označený jako rozhodnutí správního orgánu, ale pouze takový úkon správního orgánu, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje.

Proto žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech; pokud úkon správního orgánu není způsobitelným zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.) není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést. Není přitom podstatné, zda absentujícím rozhodnutím má správní orgán rozhodovat o subjektivním veřejném právu žalobce, nebo o jeho soukromoprávní věci, neboť ze vzájemného vztahu části třetí hlavy druhé dílu prvního (řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu) a dílu druhého (ochrana proti nečinnosti) vyplývá, že jde o dva samostatné druhy řízení a každý z nich se spravuje samostatně vlastními procesními pravidly navazujícími na (pro všechny druhy řízení ve správním soudnictví společná) obecná ustanovení o řízení, upravená v části třetí hlavě první s. ř. s.; úprava zvláštních ustanovení o řízení (hlava druhá části třetí s. ř. s.) spojuje oba díly „jen“ legislativní zkratkou obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy tím, co je třeba považovat za „rozhodnutí“. V ustanovení § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. je třeba dovodit, že jen v řízení o žalobě proti již vydanému rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, má být žaloba odmítnuta a žalobce odkázán na podání nové žaloby podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném

po 1. 1. 2003; pravidla o řízení proti nečinnosti takový (ale ani žádný jiný) důvod nepřipustnosti žaloby neobsahují.

V dané věci mělo být podle žaloby rozhodováno o nečinnosti žalovaného při vydání rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu – Jihočeského kraje, který podle názoru stěžovatele měl podle § 50 správního řádu povinnost rozhodnout o jeho návrhu na vyhlášení památných stromů ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu. Za dané situace mělo být tedy především zkoumáno, zda rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatel dovolává, bylo způsobilé zasáhnout do jeho práv a povinností, tj. zda by šlo o rozhodnutí, jímž by byla zakládána, měněna nebo rušena práva a povinnosti stěžovatele, nebo by byla práva a povinnosti stěžovatele závazně určována.

Z těchto hledisek však nebyla aktivní legitimace žalobce k podání žaloby zkoumána, ačkoliv se jedná o hledisko základní a prvotní, neboť neunesl-li by stěžovatel tvrzení o tom, jaká jeho práva a povinnost měly být rozhodnutím správního orgánu založena, změněny nebo zrušena, nebylo by možno dovést, že se stěžovatel dovolává vydání rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Další zkoumání posuzované věci, a to včetně posuzování z toho, zda v dané věci správní řízení lze zahájit pouze z úřední povinnosti či na návrh bylo nadbytečné, neboť posuzování toho, zda byl či nikoliv stěžovatel aktivně legitimován k tomu, aby svým podáním zahájil správní řízení, jehož předmětem je zvláštní ochrana stromů z důvodu mimořádné významnosti, mělo nastoupit až poté, co bude vyřešena otázka, zda rozhodnutí v tomto řízení případně vydané, by mohlo zasáhnout do práv a povinností stěžovatele, či nikoliv.

Z výše uvedených hledisek však krajský soud danou věc neposuzoval a omezil se pouze na zkoumání, zda bylo povinností správního orgánu vydat či nikoliv rozhodnutí, jehož se stěžovatel dovolává, a to přesto, že dosud nebyla vyřešena otázka, zda takové rozhodnutí, pokud by bylo vydáno, mohlo být způsobilé zasáhnout do stěžovatelových práv a povinností.

Nejvyšší správní soud zvažoval, zda výše uvedené otázky má posoudit sám, tj. má-li posuzovat, zda vůbec a případně jaká práva a povinnosti by byla rozhodnutím, jehož vydání se stěžovatel dovolává, založena, měněna nebo závazně určena, avšak dospěl posléze k závěru, že by takový postup nebyl korektní. Je tomu tak proto, že z podané žaloby ani zřetelně nevyplývá, jaká práva a povinnosti stěžovatele měla být rozhodnutím správního orgánu dotčena. Přitom zjištění výše uvedené skutečnosti je v posuzované věci stěžejním, neboť je základním předpokladem pro úvahu o tom, zda je stěžovatel vůbec tím, kdo se může ochrany proti nečinnosti správního orgánu dovolávat. Nejvyšší správní soud pak dospěl rovněž k závěru, že pokud by danou věc posuzoval z výše uvedených hledisek, posuzoval by danou věc ze zcela jiných právních aspektů, než učinil krajský soud, což by ve svých důsledcích mohlo znamenat, že by se stěžovatel, který by nemusel s názory Nejvyššího správního soudu souhlasit, již v dalším řízení nemohl změny takového názoru dovolávat.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech žalobce. Základním předpokladem pro posouzení aktivní legitimace žalobce o podání této žaloby je přezkoumat, zda úkon správního orgánu, jehož se stěžovatel dovolává, je způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. zda je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s.).

Pokud by totiž bylo zjištěno, že úkon správního orgánu není způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce, není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést. Jestliže se krajský soud nezabýval tím, zda rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání se stěžovatel dovolává, je způsobilé zasáhnout do jeho práv a povinností, zůstalo řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s. věta za středníkem). Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je krajský soud vázán pokynem uvedeným v tomto zrušujícím rozsudku, což znamená, že bude muset posoudit, zda rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatel dovolává, mohlo zasáhnout do jeho práv a povinností. Teprve, pokud by soud dospěl ke kladnému závěru, bude namístež úvaha o tom, zda byl správní orgán ve věci nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. či nikoliv (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu