



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **Ing. V. H., CSc.**, zast. Mgr. Františkem Korbelem, advokátem se sídlem Tábor, Převrátlická 330, proti žalovanému **Městskému úřadu Bechyně**, se sídlem Bechyně, nám. T. G. Masaryka 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 117/2005 - 21 ze dne 24. 8. 2005,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 117/2005 - 21 ze dne 24. 8. 2005 **se zrušuje**.
- II.** Žaloba **se odmítá**.
- III.** Žádný z účastníků **ne má** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobce domáhal proti žalovanému uložení povinnosti rozhodnout o jeho návrhu na zahájení správního řízení ze dne 8. 12. 2004, kterým současně žádal stanovení objektivní míry zatížení životního prostředí v severozápadní části města Bechyně, především ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále též „zákon o životním prostředí“). Žalovaný totiž opakovaně odmítá ve věci jakkoli konat a veškeré podněty žalobce vyřizuje zcela neformálně. Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl s odůvodněním, že předmětnou žádost o zahájení správního řízení je nutno posoudit jako podnět k zahájení řízení, jenž tak sleduje vydání („pouhého“) procesního rozhodnutí, nikoli rozhodnutí o věci samé. Vydání takového rozhodnutí se ovšem žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat

nelze. Uložení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí se pak lze domáhat jen tehdy, jestliže správní řízení, v němž má být rozhodnutí vydáno, již bylo zahájeno, což se ovšem v dané věci nestalo. Návrhem na uložení povinnosti vydat rozhodnutí pak jistě nelze správní orgán implicitně nutit, aby určité řízení z úřední povinnosti zahájil. Žádný právní předpis, kterého se žalobce v žalobě dovolává, nakonec neupravuje možnost zahájit požadované řízení na návrh či k žádosti. Z uvedených důvodů soud žalobu podle ust. § 110 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Právo na příznivé životní prostředí, jehož se domáhá, odůvodňuje poukazem na čl. 35 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ust. § 11, 12 a 15 zákona o životním prostředí, jakož i odkazem na nálezný Ústavního soudu ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997, podle něhož samotná skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny). Výklad, podle kterého by povinnosti uložené v ustanoveních § 11 a § 12 zákona o životním prostředí představovaly pouze obecné proklamace a nebyly ve skutečnosti žádnými právy, jichž by se mohl kdo reálně domáhat, je podle žalobce nepřijatelný, navíc v přímém rozporu s ust. § 15 cit. zákona. Z procesně-právního hlediska je pak podle názoru stěžovatele zřejmé, že se nedomáhal vydání pouhého procesního rozhodnutí o zahájení řízení, nýbrž rozhodnutí meritorního, kterým má být řízení ukončeno a které žalovaný odmítá vydat. Řízení podle něj bylo zahájeno automaticky dnem doručení návrhu (§ 18 odst. 2 věta první zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). I v případě, že by se nejednalo o řízení zahajované na návrh, bylo by řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán učinil vůči účastníkovi řízení první úkon (§ 18 odst. 2 věta druhá správního řádu). K tomu by pak v dané věci došlo přípisem žalovaného ze dne 21. 12. 2004, jímž reagoval na žádost žalobce a učinil tím vůči němu první úkon. Stěžovatel proto žádá, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Dle názoru žalovaného (vyjádření ze dne 19. 4. 2005) brání projednání žaloby překážka věci rozsouzené, neboť obsahově totožný návrh jako v dané věci podal žalobce žalovanému již dne 20. 5. 2003. Když o této žádosti nevedl žalovaný správní řízení a nevydal ve věci rozhodnutí, podal stěžovatel ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Dne 28. 1. 2004 soud podanou žalobu zamítl (rozsudek č. j. 10 Ca 182/2003 - 25). Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí byla nakonec Nejvyšším správním soudem odmítnuta pro opožděnost. Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 9. 2005 se pak žalovaný dovolává výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, ve kterém tento soud dovodil absenci pravomoci žalovaného k vydání rozhodnutí, které po něm žalobce požaduje. V otázce doby zahájení řízení, resp. zda vůbec správní řízení probíhalo a zda žalobce požadoval vydání rozhodnutí o zahájení řízení či rozhodnutí ve věci samé, se žalovaný ztotožnil se závěry učiněnými krajským soudem v napadeném rozsudku.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti: Dne 9. 12. 2004 podal žalobce k rukám tajemníka Městského úřadu Bechyně žádost o zahájení správního řízení ve smyslu ust. § 1 a § 18 správního řádu, v níž požaduje, aby v průběhu tohoto řízení byla objektivně stanovena míra zatížení životního prostředí především ve smyslu ust. § 11 a § 12 zákona o životním prostředí. Severozápadní část města

Bechyně je totiž podle žalobce trvale enormně zatěžována aktivitami průmyslového charakteru, jejichž vliv na okolní životní prostředí dosud nebyl s využitím všech dostupných prostředků objektivně posouzen. Na tuto žádost reagoval žalovaný přípisem ze dne 21. 12. 2004, v němž odkázal na svou odpověď stěžovateli z roku 1999 a dále uvedl, že k předmětnému jeho požadavku se již dříve vyjádřily Územní odbor Ministerstva životního prostředí pro českobudějovickou oblast, Referát životního prostředí Okresního úřadu Tábor i Odbor výstavby a životního prostředí Městského úřadu Bechyně. Uvedený přípis si žalobce vyložil jako zamítavé rozhodnutí o své žádosti a dne 28. 12. 2004 podal proti němu odvolání v podstatě totožného obsahu, jako byla podaná žádost. Na to žalovaný reagoval přípisem ze dne 5. 1. 2005, ve kterém žalobci sdělil, že v předmětné věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo lze podat odvolání. V podání ze dne 21. 1. 2005 označeném jako urgence se žalobce domáhal neprodleného rozhodnutí v jeho věci, neboť podle jeho názoru bylo v souladu s ust. § 18 odst. 2 větou první řízení zahájeno dnem dojití jeho návrhu. Podle ust. § 49 odst. 2 správního řádu o něm mělo být rozhodnuto zásadně do třiceti dnů. V přípisu ze dne 2. 2. 2005 žalovaný zopakoval, že v dané věci nebylo zahájeno řízení, tudíž ani vydáno rozhodnutí, proti kterému by bylo lze brojit odvoláním. O následně podané žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhodl krajský soud, jak bylo uvedeno výše.

Ze spisu vedeného u zdejšího soudu pod č. j. 2 Ans 5/2004 Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 18. 3. 2003 podal žalobce k žalovanému obsahově totožnou žádost o zahájení řízení s tímž požadavkem na objektivní stanovení míry zatížení životního prostředí v severozápadní části města Bechyně ve smyslu ust. § 11 a § 12 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako v předmětné věci. Podanou žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl, neboť dospěl k závěru, že z ust. § 11 a § 12 zákona o životním prostředí nelze dovodit pravomoc orgánu státní správy vydávat individuální správní akt, jenž by objektivně stanovil míru zatížení životního prostředí. Žalobce se tak podle názoru krajského soudu domáhal vydání rozhodnutí, pro které zákon neskýtá oporu, resp. na které nejenže nemá právní nárok, ale které vůbec nelze vydat. Podanou žádost je pak podle soudu třeba posoudit pouze jako podnět, na jehož základě správní orgán v konkrétní oblasti upravené zvláštními zákony - budou-li k tomu splněny zákonné předpoklady - řízení zahájí, nebo nezahájí. Pro úplnost pak krajský soud dodává, že i v případě zahájení takového řízení, přestože pro to neexistuje opora v hmotném právu, nemohl by být žalobci přiznán nárok, který podle hmotného práva neexistuje.

Nejvyšší správní soud je při rozhodování o kasační stížnosti podle ust. 109 odst. 2, 3 s. ř. s. vázán jejím rozsahem a důvody, to však neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K této vadě přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti. Za zmatečné je rozhodnutí soudu považováno mimo jiné tehdy, chyběly-li podmínky řízení. Nejvyšší správní soud proto předně zkoumal, zda byly pro projednání a rozhodnutí věci před krajským soudem splněny základní podmínky řízení, konkrétně nebyla-li v daném případě dána překážka věci rozhodnuté.

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představují *překážku věci rozhodnuté ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pouze meritorní rozhodnutí v téže věci. Za meritorní rozhodnutí je pak v případě správního soudnictví nutno považovat především rozsudky a z usnesení pouze ta, kterými se rozhoduje ve věci (§ 53 odst. 1 s. ř. s.)* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Azs 324/2004 - 52; obdobně srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2004, č. j. 5 Afs 140/2004 - 50). Z uvedeného vyplývá, že je v daném případě nutno posoudit dvě základní otázky, a to zaprvé, zda se jedná o tutéž věc a zadruhé zda již o ní bylo dříve soudem meritorně rozhodnuto.

Totožnost věci je právní vědou konstantně vykládána jako totožnost účastníků a totožnost samotné věci, tzn. žalobního nároku i žalobního důvodu. Jak v předmětné věci, tak i v předcházejícím řízení před krajským soudem byli účastníky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ing. V. H. jako žalobce a Městský úřad Bechyně jako žalovaný. V obou případech podal stěžovatel žalobu poté, co se neúspěšně na žalovaném domáhal zahájení správního řízení, ve kterém by byla objektivně stanovena míra zatížení životního prostředí severozápadní části města Bechyně ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Z uvedeného vyplývá, že v daném případě je dána totožnost účastníků a že se v obou řízeních žalobce domáhal uložení téže povinnosti žalovanému z důvodů zcela identických. Je tudíž nutno uzavřít, že podmínka totožnosti věci je v daném případě splněna.

Co se týká podmínky druhé, spočívající v existenci meritorního rozhodnutí, vyplývá z výše citovaného soudního spisu, že o předmětné věci již bylo Krajským soudem v Českých Budějovicích rozhodnuto rozsudkem č. j. 10 Ca 182/2003 - 25 ze dne 28. 1. 2004 a je tedy splněna i druhá podmínka pro posouzení věci jako soudem již jednou rozhodnuté.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že pro projednání a rozhodnutí dané věci krajským soudem nebyly splněny procesní podmínky, neboť zde existovala překážka věci rozsouzené (překážka *rei judicatae*). Z toho důvodu Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 110 s. ř. s. odst. 1 ve spojení s ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. současně tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Přes výše uvedené závěry považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se alespoň formou poznámky *obiter dictum* k hmotně-právní námitce žalobce uplatněné v kasační stížnosti a poukázat tak na některé aspekty, o nichž dosud nebylo v předcházejících řízeních před správními soudy pojednáno.

Podle ust. § 11 zákona o životním prostředí nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Podle ust. § 12 odst. 1 tohoto zákona určují přípustnou míru znečišťování životního prostředí mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí. Podle druhého odstavce cit. ust. musejí být mezní hodnoty stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností. Podle ust. § 15 cit. zákona se může každý stanoveným způsobem domáhat u příslušného orgánu svých práv vyplývajících z tohoto zákona a dalších předpisů upravujících věci životního prostředí. Již krajský soud označil zákon o životním prostředí za normu rámcovou, kdy těžiště právní úpravy leží v jednotlivých zvláštních předpisech. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že citovaná ustanovení zákona o životním prostředí jsou navíc charakteru spíše proklamativního, než normativního a typově tak odpovídají více ustanovením ústavního zákona, než zákona „obyčejného“. Normativní, a tudíž i právně vymahatelný obsah má pouze takové ustanovení právního předpisu, kterým zákonodárce stanoví, že něco má či nemá být, příp. někdo má, či nemá něco konat, resp. zdržet se určitého konání. Ust. § 15 takový normativní charakter postrádá zcela, v ust. § 11 se pak sice říká, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad „míru únosného zatížení“, tuto však nikde dále nespecifikuje a pouze odkazuje na zvláštní předpisy. Rovněž „stanovený postup“ (§ 15) zákon blíže neupravuje a neobsahuje ani jiné ustanovení, které by na příslušnou procesně-právní úpravu

odkazovalo. Opírá-li pak žalobce svůj požadavek na stanovení objektivní míry zatížení životního prostředí o ust. § 12 odst. 2 zákona o životním prostředí, zjevně tak činí v důsledku jeho chybné interpretace. Podle citovaného ustanovení musejí být mezní hodnoty stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností. Tento druhý odstavec je však nutno vykládat v náležitém kontextu, neboť se jím navazuje na odstavec první, ve kterém se říká, že přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty *stanovené zvláštními předpisy*. Z uvedeného je zřejmé, že druhým odstavcem § 12 zákona o životním prostředí, stejně jako odstavcem prvním, větou za středníkem, se stanovují požadavky na zákonodárce, resp. moc výkonnou při jejich další *normotvorné* činnosti na tento zákon navazující. Jinak řečeno ukládá se jím normotvorbě, aby se při přijímání pozdějších předpisů, kterými se budou ony mezní limity stanovovat, řídila v zákoně o životním prostředí určenými kritérii. Nutno podotknout, že i v tomto ohledu se jedná o jistou anomálii, kdy jsou zákonem zavazovány subjekty v postavení normotvůrců, a nikoli fyzické či právnické osoby, resp. vykonavatelé veřejné správy jako typičtí adresáti normativní regulace společenských vztahů. S ohledem na uvedené je nicméně třeba odmítnout výklad žalobce, podle kterého by se předmětným ustanovením svěřovaly orgánům veřejné správy pravomoci pro výkon jejich činnosti rozhodovací. Nejvyšší správní soud se tedy (byť to již pro rozhodnutí v této věci není potřebné) ztotožňuje s právním názorem, jenž zaujal Krajský soud v Českých Budějovicích v původním, výše citovaném rozsudku č. j. 10 Ca 182/2003 - 25, ze dne 28. 1. 2004, a to že k vydání žalobcem požadovaného správního rozhodnutí chybí žalovanému pravomoc.

Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá při odmítnutí žaloby žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. května 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu