



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců **a) F. Š.**, a **b) J. M.**, členů přípravného výboru Honebního společenstva Velký Bor, část Jetenovice, obou zastoupených JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem se sídlem Vídeňská 181, 339 01 Klatovy, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení Honebního společenstva Velký Bor, se sídlem Velký Bor 107, 341 01 Horažďovice, o ochranu proti nečinnosti žalovaného při rozhodování o odvolání proti úkonu Městského úřadu Horažďovice ze dne 20. 5. 2005, č. j. 3745/2005/inf-206, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2008, č. j. 30 Ca 67/2005 - 66,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2008, č. j. 30 Ca 67/2005 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2003, č. j. HŽP 3912/2003/202/V/5, „*povolit*“ Městský úřad Horažďovice k návrhu Honebního společenstva Velký Bor v souladu s § 31 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, honitbu Velký Bor.

Oba žalobci podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, případně návrh na zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Následně žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje svým rozhodnutím ze dne 20. 1. 2005, č. j. ŽP/9527/04, zrušil podle § 65 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) výše uvedené rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice z toho důvodu, že je nadbytečné, nemá oporu v zákoně a trpí vadami, které způsobují jeho nezákonnost.

Dne 6. 5. 2005 se žalobci obrátili na Městský úřad Horažďovice se žádostí o sdělení, zda je a bude pokračováno v řízení o uznání honitby Velký Bor, nebo zda se mají domáhat opatření proti nečinnosti. Městský úřad žalobce informoval přípisem ze dne 20. 5. 2005,

č. j. 3745/2005/inf-206, o tom, že jeho rozhodnutí ze dne 30. 4. 2003 bylo zrušeno a věc mu nebyla vrácena k dalšímu řízení; zastavit řízení přitom není možné, protože nebyla splněna ani jedna z podmínek podle § 30 správního řádu. Městský úřad proto žalobcům sdělil, aby tento dopis považovali za zastavení řízení, s tím, že ve věci nebude dále pokračováno.

Žalobci nato podali k žalovanému odvolání proti tomuto oznámení o zastavení řízení, případně návrh na přijetí opatření proti nečinnosti správního orgánu, a žádali, aby Městský úřad Horažďovice pokračoval v řízení. Žalovaný sdělil žalobcům přípisem ze dne 25. 7. 2005, že rozhodnutí městského úřadu ze dne 30. 4. 2003 bylo zrušeno bez náhrady; v takovém případě žádné další řízení již neprobíhá a ani se nevydává rozhodnutí o zastavení řízení.

Žalobci se poté domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného u Krajského soudu v Plzni; ten žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 31. 3. 2008 uložil žalovanému, aby rozhodl o odvolání žalobců proti úkonu Městského úřadu Horažďovice ze dne 20. 5. 2005. I přes zjevnou obsahovou rozporuplnost tohoto úkonu totiž nelze pominout, že samotný městský úřad tomuto úkonu přiznal právní účinky zastavení řízení se zdůrazněním, že ve věci nebude dále pokračováno. Právě tento postup správního orgánu založil právo žalobců – kteří byli v dané věci odvolateli – aby o jejich odvolání bylo rozhodnuto.

Žalovaný napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu zmatečnosti řízení před soudem a nesprávného posouzení právní otázky. Vytkl soudu, že ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. nezkoumal, zda žalobci bezvýsledně vyčerpali prostředky správního řízení k ochraně před nečinností. Podle krajského soudu neposkytoval § 50 správního řádu ochranu před nečinností odvolacího orgánu; s tím však žalovaný nesouhlasí. S ohledem na to, že v tehdy účinném správním řádu povětšinou chyběla pravidla pro odvolací orgán, je nutno výkladem dospět k tomu (a odborná literatura tak činí), že i zde přiměřeně platí pravidlo stanovené pro orgán I. stupně (stejně jako u pravidel pro počítání lhůt, pro dožádání, pro oznamování rozhodnutí apod.). Kromě toho, že se žalobci mohli obrátit na nadřízený orgán žalovaného s žádostí o atrakci, mohli též dát podnět k provedení dozorové kontroly podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Nic z toho však neučinili, a v řízení před krajským soudem tak nebyly splněny podmínky řízení, což vedlo k jeho zmatečnosti.

Žalovaný setrval na svém názoru, že úkon Městského úřadu Horažďovice ze dne 20. 5. 2005 byl pouhým sdělením o stavu řízení, nikoli rozhodnutím, které bylo možno napadnout odvoláním. I kdyby žalovaný připustil, že se jedná o rozhodnutí svého druhu, nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Charakter tohoto rozhodnutí o zastavení řízení nelze srovnávat s rozhodnutím o zastavení řízení ve věci přestupku, které samo o sobě zakládá překážku věci rozhodnuté. Pokud by vyvstaly okolnosti zakládající nutnost pokračovat v řízení o uvedení honitby do souladu se zákonem, nepředstavovalo by rozhodnutí o zastavení řízení překážku věci rozhodnuté. Žalobci navíc nebyli účastníky tohoto řízení, a rozhodnutí zde vydané tak nemohlo zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv. Je zřejmé, že žalobci požadovali vydání rozhodnutí ve věci uvedení honitby Velký Bor do souladu se zákonem proto, že jsou přesvědčeni o vlivu tohoto rozhodnutí na jejich návrhové řízení o registraci Honebního společenstva Velký Bor, část Jetenovice, a uznání stejnojmenné honitby. Měli se tedy domáhat vydání tohoto rozhodnutí žalobou na nečinnost směřující proti Městskému úřadu Horažďovice.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby tento rozsudek zrušil a současně odmítl žalobu.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornili na to, že žalovaný v kasační stížnosti vnesl nové právní důvody, které neuplatnil v předchozím řízení před soudem (tyto nové důvody zde žalobce vyjmenoval); kasační stížnost je proto nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je nepřipustná i proto, že směřuje proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]: trvání rozsudku totiž bylo omezeno splněním povinnosti ze strany žalovaného, a žalovaný již svou povinnost, uloženou mu rozsudkem, splnil. Další důvod nepřipustnosti kasační stížnosti spatřují žalobci v tom, že žalovaný brojí pouze proti důvodům rozsudku: výroky, jak se zdá, nezpochybnuje, protože splnil povinnosti zde uložené. I kdyby Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, její důvody nemohou obstát. Řízení před Městským úřadem Horažďovice bylo zahájeno na návrh, a proto v něm musí být pokračováno a o návrhu musí být rozhodnuto. Pouhé odpadnutí důvodu takového řízení, není důvodem k rozhodnutí o zastavení řízení (které navíc ani nebylo vydáno). Žalobci konečně podotkli, že žalovaný nepředložil spis správního orgánu I. stupně; jeho vlastní spis není úplný a přehledný. Při zpracování kasační stížnosti neměl žalovaný správní spis k dispozici; je pak otázkou, z jakých podkladů vycházel. Podle žalobců je dispozice se správním spisem nezbytnou podmínkou k činění jakýchkoli úkonů ve věci, tedy i k podání kasační stížnosti. Ze všech těchto důvodů žalobci navrhli, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Kasační stížnost je důvodná.

Žalovaný namítá, že žalobci nevyčerпали prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení, a pro řízení před soudem tak nebyly splněny podmínky; žaloba měla být podle něj odmítnuta, a pokud ji krajský soud projednal, přivodil tím zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tato námitka není důvodná. Opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu z roku 1967, na který žalovaný poukazuje, není prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s. (srov. č. 491/2005 Sb. NSS). To, zda toto opatření bude přijato, závisí na úvaze nadřízeného správního orgánu, který místo nečinného správního orgánu I. stupně rozhodne sám, usoudí-li, že povaha věci to dovoluje a nápravy nelze dosáhnout jinak. Nejde tedy o prostředek, který by měl v rukou sám účastník a kterým by se efektivně mohl bránit předtím, než podá žalobu na ochranu proti nečinnosti. Zdejší soud se ve shodě se žalovaným přiklání k tomu, že opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu mohl přijmout nejen odvolací orgán ve vztahu k orgánu I. stupně, ale též orgán nadřízený orgánu odvolacímu ve vztahu k odvolacímu orgánu. Opačný závěr krajského soudu tak není správný. To ale není tak významné: jak krajský soud, tak zdejší soud jsou totiž zajedno v tom, že spatřoval-li žalobce u žalovaného nečinnost, nemohl o její nápravu usilovat jinak než soudní cestou.

Ještě méně je pojem prostředku k ochraně před nečinností ve správním řízení naplněn v případě tzv. dozorové kontroly podle krajského zřízení. Jak stanoví § 84 krajského zřízení, v případě, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti odporuje zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy; není-li náprava zjednána, ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření zruší. Jak už je zřejmé z označení tohoto institutu, ani zde nejde o prostředek, kterým by disponoval účastník. Dozor se ostatně – na rozdíl od opatření proti nečinnosti – ani neprovádí v souvislosti s konkrétním správním řízením, které míří k autoritativní úpravě práv a povinností konkrétních účastníků, nýbrž se jím naplňuje povinnost nadřízených orgánů dbát na řádnou aplikaci práva na nižších stupních veřejné správy.

Žalovanému je ale třeba přisvědčit v námitce nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], podle níž byl úkon Městského úřadu Horažďovice ze dne 20. 5. 2005 pouhým sdělením, nikoli rozhodnutím, jak to dovodil krajský soud. Krajský soud postavil svůj závěr na tom, že úkon městského úřadu je obsahově rozporuplný; sám úřad mu však přiznal účinky zastavení řízení, a to je pro hodnocení povahy úkonu rozhodující.

Zdejší soud takovou vůli u městského úřadu neshledal. Je sice pravda, že přípis byl zakončen formulací „*považujte tento dopis za zastavení řízení a ve věci nebude dále pokračováno*“; jiné závěry zde obsažené však naopak svědčí o tom, že městský úřad ani nepřipouštěl, že by řízení ve věci dosud běželo a že by měl ohledně něj provádět nějaké procesní úkony. Městský úřad ve svém přípisu připomněl, že jeho rozhodnutí ze dne 30. 4. 2003 bylo sice mimo odvolací řízení zrušeno, ale věc mu nebyla vrácena k dalšímu projednání. Zastavit řízení podle § 30 správního řádu není možné, neboť nebyla naplněna ani jedna z podmínek zde uvedených; proto městský úřad považuje řízení za uzavřené. Samotný závěr přípisu, na němž založil krajský soud svou argumentaci, je zformulován nevhodně, ale jen proto se o rozhodnutí nejedná. Po procesní stránce je nutno přisvědčit správním orgánům v tom, že rozhodnutí o „*povolení*“ honitby Velký Bor bylo skutečně jen zrušeno, aniž byla věc vrácena orgánu I. stupně. Správní řád v § 65 odst. 2 výslovně umožňoval orgánu rozhodujícímu mimo odvolací řízení buď změnu rozhodnutí, nebo jeho zrušení (bez dalšího). Teorie není jednotná v tom, zda navzdory znění zákonného textu bylo možno vracet věci po zrušení k dalšímu projednání (praxe tak občas činila); v projednávané věci však věc vrácena nebyla, a neoživilo tu tedy řízení, v němž by bylo možno pokračovat nebo jež by bylo třeba zastavovat.

Ustanovení § 30 správního řádu z roku 1967 bylo v minulosti právem kritizováno pro velmi úzký výčet důvodů zastavení řízení; to napravil až nový správní řád (č. 500/2004 Sb.) ve svém § 66. V řízení podle správního řádu z roku 1967 neztídka nastávaly situace, kdy k dalšímu pokračování řízení sice již nebyl důvod, ale formálně je nebylo možno ukončit. V takových případech správní orgány zpravidla jen adresovaly účastníkům sdělení, podle něž se nebude v řízení dále pokračovat, a tento postup – byť procesně nedokonalý – byl přijímán jako jediný možný. V projednávané věci však byla situace jiná. Jak je patrné ze správního spisu předloženého žalovaným, pro rozhodování o rozsahu honitby (který byl vymezen rozhodnutím Okresního úřadu Klatovy ze dne 12. 3. 1997) a vůbec o tom, zda a v jaké podobě bude honitba nadále existovat, tu nebyl důvod. Městský úřad Horažďovice ve svém rozhodnutí ze dne 30. 4. 2003 uvedl, že rozhodoval podle § 31 zákona o myslivosti; přitom svůj procesní úkon označil jako „*povolení honitby*“, ačkoli § 31 zákona o myslivosti upravuje pouze změnu honitby (vyrovnáváním hranic nebo výměnou honebních pozemků), změnu minimálních nebo normovaných stavů zvěře pro danou honitbu a zánik honitby. V odůvodnění se pak městský úřad zmiňuje o žádosti o „*uznání honitby*“ (tento institut přitom upravuje § 29 zákona o myslivosti); kontext celého správního spisu pak dává tušit, že zřejmě mělo jít o uvedení stávající honitby do souladu se zákonem o myslivosti podle jeho § 69 odst. 1.

Ze spisu ovšem není patrné, že by se Honební společenstvo Velký Bor domáhalo uznání honitby, změny honitby nebo jejího uvedení do souladu se zákonem o myslivosti: obsah správního spisu vypovídá naopak o přesvědčení honebního společenstva, že hranice honitby Velký Bor jsou v souladu se zákonem o myslivosti (prohlášení ze dne 14. 8. 2002, doručeno Okresnímu úřadu Klatovy dne 16. 8. 2002) a že je třeba jen nově zařadit honitbu do jakostní třídy a stanovit minimální a normované stavy zvěře. Městský úřad sice ve svém rozhodnutí ze dne 30. 4. 2003 poukázal na žádost Honebního společenstva Velký Bor o uznání honitby, datovanou dnem 20. 12. 2002 a doručenou dne 6. 1. 2003; taková žádost však součástí spisu

není, a jak správně dovodil žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 20. 1. 2005 (které žalobci nezpochybnili, ač proti němu mohli podat odvolání), rozhodnutí městského úřadu je proto nadbytečné a nemá oporu v zákoně.

Závěr, podle něž po zrušení rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice mimo odvolací řízení již žádné řízení neběželo, a nebylo tedy o čem rozhodovat, je podporován i výkladem doktríny k § 97 nyní účinného správního řádu, nadepsanému „*Rozhodnutí v přezkumném řízení*“. Citované ustanovení výslovně upravuje tři varianty postupu správního orgánu v přezkumném řízení – tedy zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, jeho změnu, nebo jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu postupu orgánu nižšího stupně. Právě ono zrušení bez dalšího bude na místě v případech, kdy přezkoumávající správní orgán zjistí, že přezkoumávané rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno – tedy v podobných situacích, jaké jsou v odvolacím řízení řešeny podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušením napadeného rozhodnutí a současným zastavením řízení (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. BOVA Polygon, Praha 2006, str. 586). Zastavit „původní“ řízení při přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (podle starého správního řádu), resp. v přezkumném řízení (podle nového správního řádu), není možné, protože toto řízení již bylo pravomocně skončeno předtím, než bylo přezkumné řízení zahájeno. Účinky onoho zrušení bez dalšího však budou podobné – tj. věc bude jednou provždy uzavřena.

Právě to učinil svým rozhodnutím ze dne 20. 1. 2005 žalovaný. Jelikož toto rozhodnutí nepřivedlo zpět k životu již jednou pravomocně skončené řízení před Městským úřadem Horažďovice, nebyl městský úřad povinen (ani oprávněn) vydávat ve věci jakékoli další rozhodnutí. Pokud o tom informoval žalobce pouhým přípisem, učinil správně, neboť jiná možnost se mu nenabízela; na správnosti jeho postupu nemohou nic změnit ani nevhodně zvolená slova vytvářející dojem, že ve věci běželo řízení a že toto řízení bylo možno zastavit úkonem bez procesní formy. Zastavovat řízení tímto způsobem jistě není přípustné; zatímco však krajský soud dospěl aplikací tohoto pravidla k výkladu, podle něž ono neformální sdělení vyvolalo stejné účinky jako řádné rozhodnutí (včetně toho, že založilo žalobcům právo odvolat se proti němu), zdejší soud – jakkoli toto pravidlo také ctí – neshledal jeho porušení, protože u Městského úřadu Horažďovice nenalezl žádné probíhající řízení, v němž by bylo možno a nutno pokračovat, vydat v něm meritorní rozhodnutí, nebo je zastavit.

Podání, kterým žalobci reagovali na přípis městského úřadu ze dne 20. 5. 2005, tak nemělo být hodnoceno jako odvolání (protože nesměřovalo proti rozhodnutí) ani jako žádost o opatření proti nečinnosti (protože městský úřad nebyl povinen konat ve smyslu vedení řízení a vydávání rozhodnutí v něm). Žalovaný nepochybil, pokud stejně jako městský úřad reagoval pouhým přípisem: nebylo od něj totiž možno žádat, aby rozhodl o „odvolání“ žalobců, které bylo odvoláním jen podle názvu. Žalovaný tak nebyl nečinný, a žalobě proto nemělo být vyhověno.

V obecnější rovině se též sluší upozornit na to, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu právním prostředkem subsidiárním, a neměla by tedy přicházet v úvahu tam, kde se žalobce mohl domoci ochrany „klasickou“ cestou, tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud žalobci nesouhlasili se závěrem žalovaného, vysloveným v rozhodnutí ze dne 20. 1. 2005, podle něž bylo rozhodnutí Městského úřadu ze dne 30. 4. 2003 nadbytečné a nemělo být vůbec vydáno, a naopak se domnívali, že městský úřad by měl dále vést řízení ve věci „*povolení*“ honitby Velký Bor, mohli napadnout rozhodnutí žalovaného odvoláním. To ale neučinili, a jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti nemůže zvrátit výsledek přezkumu mimo odvolací řízení – totiž že rozhodnutí

ze dne 30. 4. 2003 má být zcela odstraněno, ne snad nahrazeno nějakým jiným rozhodnutím v téže věci.

Žalovaný dále uvádí, že i kdyby byl úkon městského úřadu rozhodnutím, nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o zastavení řízení, které bylo zahájeno na žádost, není podle něj rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; tento paušální závěr však není správný. Ačkoli takové rozhodnutí nezakládá překážku věci rozhoduté, neznamená to, že není ze své podstaty způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele; soud je povinen účinky takového rozhodnutí zkoumat v každém jednotlivém případě (srov. č. 792/2006 Sb. NSS). V projednávané věci se ovšem žalobci nedomáhali vydání rozhodnutí o zastavení řízení, nýbrž nesouhlasili se zastavením řízení na I. stupni a žádali, aby žalovaný jako orgán II. stupně rozhodl o jejich odvolání proti úkonu orgánu I. stupně, který podle nich řízení nesprávně zastavil. Jejich cílem tak bylo, aby řízení na I. stupni pokračovalo a aby v něm městský úřad jako orgán I. stupně rozhodl o věci samé; v tomto ohledu tedy byly podmínky § 79 s. ř. s. splněny.

Žalovaný konečně tvrdí, že žalobci nebyli účastníky původního řízení ve věci uvedení honitby Velký Bor do souladu se zákonem, a nemohli se tak domáhat vydání rozhodnutí v této věci žalobou na nečinnost. Jelikož jde o rozhodnutí ve věci jiného účastníka, nebyly zde podle žalovaného splněny podmínky řízení. K tomu je třeba uvést, že ustanovení § 79 s. ř. s. upravuje jakousi podmnožinu rozhodnutí vymezených v § 65 s. ř. s. Oproti skupině rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. přináší § 79 navíc ještě podmínku, podle níž se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (a jak bylo řečeno výše, žalobní žádání směřovalo právě k vydání rozhodnutí ve věci samé); i toto rozhodnutí ve věci samé však musí svým charakterem odpovídat základním parametrům oné širší množiny, stanoveným v § 65 s. ř. s. – tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce (a nikoli pouze někoho jiného). Žalovaný naznačuje, že pokud žalobci nebyli účastníky řízení ve věci uvedení honitby Velký Bor do souladu se zákonem, nemůže je (jakékoli) rozhodnutí v této věci zasáhnout na právech ve smyslu § 65 s. ř. s. Zdejší soud se však na rozdíl od žalovaného nedomnívá, že tato úvaha nutně vede k závěru o nedostatku aktivní žalobní legitimace žalobců k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, a tedy o nedostatku podmínek řízení v této věci i v případě, že by úkon Městského úřadu Horažďovice skutečně byl rozhodnutím o zastavení řízení (a nikoli pouhým přípisem).

Soudní řád správní podmiňuje přístup k soudní ochraně splněním materiálního kritéria: žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím, nečinností či nezákonným zásahem správního orgánu (podle příslušného typu řízení). Toto tvrzení – ač v naprosté většině případů bude zaznívat z úst účastníků správního řízení či tzv. opomenutých účastníků řízení – není striktně vázáno na to, že žalobce skutečně účastníkem správního řízení byl nebo je nepochybné, že jím být měl. Podstatné je, že se žalobce – ať byl jeho vztah k proběhнувšímu správnímu řízení nebo k dosud provedeným úkonům správního orgánu jakýkoli – cítí být zkrácen na svých právech. V tom se soudní řád správní liší od formálního pojetí někdejší části páté občanského soudního řádu. Ten sice rovněž vyžadoval, aby žalobce tvrdil, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech, ale zároveň musel být takový žalobce buď účastníkem správního řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo musel být osobou, se kterou nebylo ve správním řízení jednáno jako s účastníkem, ač s ní jako s účastníkem jednáno být mělo (§ 250 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002).

Z povahy věci tedy není vyloučeno, aby žalobce tvrdil zkrácení na svých právech v důsledku toho, že nebylo vydáno rozhodnutí v řízení, jehož nebyl účastníkem. To, zda takové rozhodnutí skutečně mohlo zasáhnout do jeho práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo zda žalobce zpochybňuje úkony, které – ačkoli mohou mít určitý vliv na jeho právní postavení a na řízení v jeho vlastní věci – k tomu způsobilé nejsou, je již věcí meritorního zkoumání žaloby. Zpravidla totiž (a bylo by tak tomu i v této věci) není na první pohled patrné, že by žalobcova práva dotčena být nemohla, resp. že dotčeny by mohly být jen jeho právem chráněné zájmy [srov. k tomu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který upravuje odmítnutí návrhu pro případ, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou]. Při pochybnostech tohoto charakteru, dotýkajících se aktivní žalobní legitimace žalobce, by tedy závěr o tom, že rozhodnutí, jehož vydání je požadováno, nemohlo zasáhnout žalobcova práva, měl být vysloven rozsudkem (a nikoli usnesením, jak se domnívá žalovaný).

Co se týče argumentů přednášených žalobci, neobstojí žádný z těch, které tvrdí nepřipustnost kasační stížnosti. Žalobci v první řadě spatřují nepřipustnost kasační stížnosti či její podstatné části v tom, že většina právních důvodů, jimiž žalovaný vyvrací závěry krajského soudu, nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ustanovení, jehož se žalobci dovolávají, však ze své podstaty dopadá jen na takové stěžovatele, kteří v řízení před krajským soudem byli žalobci, a nikoli žalovanými (ani osobami zúčastněnými na řízení). Zákaz právních novot v řízení o kasační stížnosti se krom toho může týkat jen důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., jimiž lze namítat nesprávné posouzení právní otázky (kterou řešil i správní orgán) nebo vady správního řízení, případně nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu: na těchto důvodech totiž žalobce může založit i žalobu proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu správního orgánu podávanou u krajského soudu. Naproti tomu důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c), d) a e) s. ř. s. se vztahují až k samotnému rozhodnutí krajského soudu, resp. k řízení před ním, a pochopitelně se tak poprvé mohou objevit až v kasačním řízení.

Ačkoli v řízení o žalobě na ochranu před nečinností se neuplatňuje zásada koncentrace řízení, upravená v § 71 odst. 2 s. ř. s. pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), nikoli podle stavu před podáním žaloby (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.), i zde platí, že jak postup soudu, tak rozsah předmětu řízení před soudem se odvíjí od dispozičních úkonů žalobce. Není úkolem soudu, aby se zabýval žalobcovou záležitostí v celé její myslitelné šíři, nýbrž je věcí žalobce, aby soudu vymezil, v čem přesně spatřuje nezákonnost, jíž se dopustil správní orgán. Soud se musí s námitkami vznesenými žalobou vypořádat, a pokud se ztotožní alespoň s jednou z nich, měl by též vyvrátit jí odpovídající protiargumenty žalovaného. Je však třeba zdůraznit, že žalovaný není povinen podávat vyjádření k žalobě: jistě tím může zvýšit svou šanci na procesní úspěch, ale je jen na něm, zda vyjádření podá a jaké argumenty zde uplatní. Povinnost tvrzení stíhá v řízení ve věci nečinnosti správního orgánu jen toho, kdo se u soudu něčeho domáhá a kdo disponuje řízením a jeho předmětem; v řízení před krajským soudem splňuje tuto podmínku z povahy věci pouze žalobce. V řízení o kasační stížnosti však mohou být v postavení stěžovatele – tedy procesního subjektu, jehož vůle především určuje zahájení i průběh řízení – jak žalobce, tak žalovaný. Zatímco ale na žalobce, který inicioval soudní řízení ve věci a se žalobou neuspěl, dopadnou v kasačním řízení důsledky toho, že u krajského soudu neunesl svou povinnost tvrzení (což se projevuje nejen v zákazu právních novot podle § 104 odst. 4 s. ř. s., ale též v zákazu novot skutkových podle § 109 odst. 4 s. ř. s.), žalovaný takovou povinnost dosud neměl, a nemůže tak být ve své argumentaci nijak omezován. Jen na okraj lze dodat, že vyjádření k žalobě už podle svého názvu nemá být jakýmsi samostatným expozé správního orgánu ke sporné věci, nýbrž reakcí na konkrétní námitky obsažené v žalobě. I z tohoto pohledu

bylo vyjádření žalovaného k žalobě dostatečné a zcela úměrné žalobě, která byla formulována velmi stručně.

Dalším důvodem nepřipustnosti kasační stížnosti žalovaného je podle žalobců skutečnost, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]; dočasnost rozhodnutí přitom žalobci dovozují z toho, že žalovaný již vydal požadované rozhodnutí. I zde se žalobci mýlí, neboť dočasnost rozhodnutí je jeho právní charakteristikou, jíž se takové rozhodnutí projevuje po celou dobu svého trvání, a naopak se dočasnost neodvozuje od náhodné faktické okolnosti, zda již podle rozhodnutí bylo plněno či nikoli. Žalobci ostatně pomíjejí to, že správní orgán musí po právní moci rozsudku, kterým bylo vyhověno žalobě (jakékoli, tedy i žalobě na ochranu proti nečinnosti), postupovat v souladu s ním, i když s ním nesouhlasí a brání se proti němu kasační stížností (srov. č. 1255/2007 Sb. NSS).

Podobně pomýlená je i domněnka žalobců, že žalovaný nepřipustně napadá pouze důvody rozhodnutí krajského soudu (§ 104 odst. 2 s. ř. s.); usuzují tak z toho, že povinnost uloženou rozsudkem splnil, a s výrokem je tak prý srozuměn. I zde lze odkázat na právě citovaný judikát. Není možné stavět správní orgán do situace, v níž by buď mohl podat (přípustnou) kasační stížnost na úkor své povinnosti rozhodnout, uložené pravomocným rozsudkem, nebo by se v zájmu splnění této povinnosti musel vzdát svého procesního práva, které mu s ohledem na rovnost účastníků řízení náleží stejně jako žalobci (srov. k tomu též č. 1012/2007 Sb. NSS).

Na argument žalobce, podle nějž je po zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení nutno pokračovat v původním řízení zahájeném na návrh, již zdejší soud odpověděl výše; poslední část vyjádření žalobců se pak vztahuje ke správnímu spisu. Žalobcům se správní spis předložený žalovaným a Městským úřadem Horažďovice jeví jako neúplný, resp. nesprávně vedený; vzhled a kvalita správního spisu, zejména v jednotlivostech, na něž žalobci poukazují, však nemají žádný význam pro hodnocení zákonnosti rozsudku krajského soudu, resp. důvodnosti kasačních námitek, v této věci. Jak je ostatně zřejmé z protokolu o jednání před krajským soudem i z přezkoumávaného rozsudku, krajský soud našel ve spisu všechny listiny potřebné k tomu, aby žalobě mohl vyhovět. Konečně žalobci žalovanému vytýkají, že neměl při zpracování kasační stížnosti k dispozici správní spis, který byl v té době připojen k soudnímu spisu, a vidí v tom porušení jeho povinností; o nic takového se však nejedná. Měl-li by soud trvat na tom, aby účastník řízení při uplatňování procesního prostředku měl ve svém vlastním zájmu k dispozici všechny potřebné podklady, bylo by to stejně nesmyslné, jako kdyby trval na tom, aby účastník podal k ochraně svých práv procesní návrh. Jinak řečeno, soud nemůže nutit účastníky k tomu, co je jejich právem (podat návrh či uplatnit správné argumenty mající oporu ve správním spisu). Pokud se účastníci sami o svá práva nepostarají, mohou nanejvýš ztratit při; žádnou svou povinnost vůči soudu tím však neporušují. V projednávané věci je ovšem zřejmé, že žalovaný byl o věci dobře informován navzdory tomu, že u sebe neměl originál správního spisu. Žalobcům není jasné, z jakých podkladů žalovaný při zpracování kasační stížnosti vycházel; pro zdejší soud je však odpověď nasnadě. Žalobci zjevně podceňují míru rozšíření kopírovací techniky na správních úřadech a neberou v úvahu ani fakt, že většina písemností je dnes již vyhotovována a uchovávána v elektronické podobě; za těchto okolností nemusí být zpracování kasační stížnosti i bez originálu správního spisu ničím obtížným.

Žalovaný se svou kasační stížností tedy úspěš; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).



**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. července 2008

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu