



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci **žalobce: Myslivecký spolek Hubert Malá Hraštice**, se sídlem Zahořany 156, Mníšek pod Brdy, proti **žalovaným: 1) Městský úřad Nový Knín**, se sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1, Nový Knín, **2) Městský úřad Dobříš**, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, **3) Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze, ze dne 31. 7. 2019, č. j. 43 A 54/2019 – 8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

1. Včasnou kasační stížností žalobce jako stěžovatel napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Praze na ochranu před nezákonným zásahem, jímž byla odmítnuta jeho žaloba podaná u tamního soudu dne 8. 7. 2019. Žaloba byla označena jako žaloba na nečinnost orgánu veřejné správy a bylo jí požadováno: 1) uložení povinnosti stavebnímu úřadu v Novém Kníně „*zabýt řízení o odstranění trvalého elektrického oplocení pastvin na hraniční navigaci říčky Kocáby, která tvoří zároveň hranici honitby MS Hubert Malá Hraštice a tím zajistit volný přístup zvěři k levému břehu Kocáby*“, 2) uložení povinnosti Odboru ŽP v Dobříši „*zabýt správní řízení o odstranění trvalého elektrického oplocení a zákazu intenzivního výkrmu ovcí, způsobujících poškození významného krajinného prvku nívy Kocáby a v dotčených lokalitách zajistit obnovu poškozených břehů a obnovu ovcemi zničených břehových porostů*“.

II. Rozhodnutí krajského soudu

2. Krajský soud předně konstatoval, že proti třetímu žalovanému žaloba směřuje jen proto, že je nadřízeným prvních dvou. Žaloba vychází ze skutkového stavu, kdy Ekofarma Kosařův mlýn, s. r. o., elektrickým plotem ohradila plochu 60 – 70 ha včetně cca 4 km říčky Kocáby, která je významným krajinným prvkem, a v důsledku intenzivního chovu cca 1500 ovcí zde dochází k devastaci přírody a k porušení zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), zákona č. 449/2001 Sb. o myslivosti, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a dalších právních předpisů. Podle žaloby tím dochází k ovlivnění mysliveckého hospodaření a migraci suchem stresované zvěře do jiných lokalit. Žalovaní tak měli zahájit příslušná řízení k nápravě a nečinili tak. Krajský soud posoudil žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 As 311/2018 – 42, podle něhož neexistuje žádné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. Dále poukázal na shodný právní názor zastávaný Ústavním soudem v usneseních ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 34/66, ze dne 23. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3743/18, a ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1722/19. Řešení ve prospěch žalobce krajský soud nenalezl ani v zákoně o myslivosti a odmítl žalobcovu teorii, že by soud mohl posuzovat správnost věcného vyřízení žalobcových podnětů žalovanými (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46). Krajský soud zmínil i setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nesplnění podmínky plausibilního tvrzení nezákonného zásahu vede k odmítnutí žaloby. Proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud se rovněž vypořádal s alternativou, že se žalobce skutečně domáhal ochrany proti nečinnosti a konstatoval několik soudních rozhodnutí řešících vztah těchto žalobních typů s vyústěním, že nečinnostní žalobou se nelze domáhat zahájení řízení z moci úřední.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

-kasační stížnost

3. Stěžovatel opírá kasační stížnost o § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Krajskému soudu vytýká restriktivní pojetí pojmu „nezákonný zásah“. Krajský soud se vůbec nezabýval tím, zda nejsou nezákonným zásahem několikaleté obstrukce správních orgánů a jejich omisivní chování, které zjevně poškozují stěžovatelovy zájmy. Odmítnutí žaloby považuje za odporující smyslu českého právního řádu, za nelogické a absurdní. Blokuje průchod spravedlnosti a nedává žádnou standardní možnost řešení. Přitom nekonání žalovaných konzervuje protiprávní stav. Rozhodnutí považuje za odporující právu EU, neboť je odepřením spravedlnosti, a soudce, který takové rozhodnutí vydal, by byl okamžitě nařčen z odepření spravedlnosti a měl by obrovské potíže. Z hlediska českého práva považuje argumentaci krajského soudu, byť podepřenou řadou judikátů, za povrchní a mířící mimo text žaloby. Každý ví, že správní orgán může zahájit řízení z moci úřední nebo na návrh. Napadené usnesení však vychází z toho, že se stěžovatel domáhal rozhodnutí, které by správnímu orgánu nařizovalo zahájit řízení „*ex officio*“, což je samozřejmě protismyslné a absurdní. Z textu žaloby je však jasné, že stěžovatel pouze upozorňoval soud na povinnost správního orgánu zahájit řízení z moci úřední, pokud se dozví o porušení práva a řízení je v jeho kompetenci. O protiprávním stavu žalovaní vědí, ale nekonají. Povinnost správního orgánu trvá, ať je na ni správní orgán upozorněn, či nikoliv. Jeho nečinnost působí stěžovateli hmotnou škodu (zvýšeným úhynem zvěře) a poškozují jeho zájmy (myslivecké hospodaření) i zájem veřejný (devastace ZP). Podle stěžovatele napadené usnesení trpí řadou nedostatků a stojí na chybném právním posouzení. Proto navrhuje jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu projednání.

-vyjádření žalovaných

4. Ze žalovaných využil možnosti podání vyjádření ke kasační stížnosti pouze třetí žalovaný. Uvedl, že se ztotožňuje s posouzením soudu. Skutečnost, že správní orgány neshledaly ve stěžovatelových podnětech důvod pro zahájení jakéhokoli řízení, přičemž mu vždy sdělily důvody svého postupu, nelze považovat ani za nečinnost ani za nezákonný zásah. Ve vztahu k nečinnosti žalovaný neneviduje žádné podání, kterým by se stěžovatel domáhal opatření proti nečinnosti podle § 54 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Namítá-li stěžovatel, že žalobou chtěl soud upozornit na povinnost

správních orgánů zahájit řízení, pak sám potvrdil, že žalobu použil jen k prosazení svých hospodářských zájmů a nikoliv k ochraně svého veřejného subjektivního práva. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

5. Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel jedná prostřednictvím svého pověřeného člena s právnickým vzděláním. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

6. Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

7. Stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V případě odmítnutí návrhu jej ovšem soud věcně nezkontroluje, a proto kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřichází v úvahu. V kasačním řízení pak je třeba se zabývat pouze tím, zda bylo odmítnutí návrhu zákonné či nikoliv. Jen v těchto mezích se Nejvyšší správní soud zabývá zákonností právních úvah krajského soudu.

8. Stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení žaloby. Ta byla podána jako žaloba proti nečinnosti žalovaných ve znění již vymezeném výše v odst. 1., a to nejen svým označením, ale i výslovným zněním petitu. V důvodech žaloby je popsána aktivita stěžovatele spočívající v podávání podnětů a žádostí o zahájení řízení vůči všem třem žalovaným v průběhu let 2012 – 2019. Žaloba pak ústí v jednoznačný požadavek vůči žalobcům 1) a 2) na zahájení řízení, jehož předmětem by bylo zejména odstranění konkrétního oplocení. Krajský soud správně vycházel z toho, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. se lze domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení, a to za předpokladu, že byly bezvysledně vyčerpány prostředky, které k ochraně proti nečinnosti stanoví procesní předpis, podle něhož se správní řízení vede. Zkoumáním, zda stěžovatel tento prostředek využil, nemá význam za situace, že žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu se nelze domáhat zahájení správního řízení. Stěžovatel proti tomu, že jeho žaloba byla posouzena podle obsahu jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nic nenamítá, jen je názoru, že jí mělo být vyhověno, protože nemá jinou cestu obrany svých i veřejných zájmů. K jeho tvrzení o nemožnosti jakkoliv se bránit před nečinností správního orgánu spočívající v nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední lze jen podotknout, že tomu tak úplně není. Správní řád, na rozdíl od soudního řádu správního, takovou ochranu zná (§ 80 odst. 2 správního řádu).

9. Žalobou podle § 82 s. ř. s. se lze domáhat buď ochrany proti nezákonnému zásahu, nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Zásahem by mohla být i nečinnost správního orgánu, ovšem jen za podmínky, že nespocívá v nevydání rozhodnutí či osvědčení a že takovým postupem došlo k přímému zkrácení na právech. Pokud jde o řízení zahajovaná z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu, pak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, „(o)soba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.“. V případě řízení zahajovaných z moci úřední správní orgán pouze přijímá podněty k zahájení řízení podle § 42 správního řádu, na jejichž základě buď řízení sám zahájí, nebo podatelé do 30 dnů sdělí důvody, proč tak neučil.

10. Stěžovatel namítá, že důvody krajského soudu jsou protismyslné, neboť se nedomáhal toho, aby soud nařídil žalovaným zahájení řízení z moci úřední; je si vědom, že to nejde, ale chtěl upozornit na nezákonný postup žalovaných. Toto stěžovatelovo tvrzení je v přímém rozporu se žalobním petitem a navíc i se smyslem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Krajský soud se tedy správně vypořádával se zněním žaloby, a to jak z hlediska formulace petitu, tak z hlediska důvodů v žalobě uvedených. Pokud by stěžovatel brojil jen proti tomu jakým způsobem žalovaní nakládali s jeho podněty, je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 – 86, podle něhož „(p)ostup při šetření podnětu ke zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele“.

11. Krajský soud se vypořádal i s tím, zda postup žalovaných není zásahem do žalobcových práv. Učinil tak obsáhlou citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 As 311/2018 - 42, na niž lze odkázat a znovu připomenout jeden ze závěrů soudu, podle něhož „možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori ke tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Není zde tedy dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu. Z tohoto důvodu není proto nutné podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139, a ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58). To ostatně vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, dle které neexistuje žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán (např. usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, a ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02)“. Ve vztahu k případné ochraně veřejných zájmů na ochraně životního prostředí lze z citovaného rozsudku dále znovu připomenout, že ani spolek, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nedisponuje veřejným subjektivním právem na vyhovění podnětu k zahájení řízení z moci úřední (k tomu dále rozsudky NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 141/2015-29, či ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46). Přílehlavý byl i odkaz krajského soudu na judikaturu Ústavního soudu aprobující neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení správního řízení z moci úřední (usnesení ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 3466/17, ze dne 23. 1. 2019, sp. zn. I. ÚS 3743/18 a ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. I. ÚS 1722/19). Krajský soud se vyjádřil i k tomu, že subjektivní veřejné právo na zahájení řízení z moci úřední stěžovateli neplyne ani z jiných zákonů; ostatně stěžovatel na žádné takové zákonné ustanovení nepoukazuje.

12. Lze tak uzavřít, že na straně stěžovatele nebylo zjištěno veřejné subjektivní právo, které by bylo porušeno nezahájením jím požadovaných řízení ze strany stěžovatele 1) a 2). Stejně tak zde nebyl shledán takový zásah do jeho veřejných subjektivních práv postupem těchto žalovaných při vyřizování jeho podnětů. Pokud jde o žalovaného 3), nesměřoval vůči němu žalobní petit a podle obsahu žaloby mu bylo vytýkáno jen to, že vůči podřízeným nezasáhl. Stěžovatel není tím, kdo by byl přímo zkrácen na svých právech postupem žalovaných, jeho namítané dotčení majetkových práv je nepřímým důsledkem vztahujícím se k samotné existenci oplocení a způsobu hospodaření soukromého subjektu.

13. Nejvyšší správní soud si při rozhodování této věci byl vědom, že otázka možnosti zásahových žalob směřujících vůči nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední byla podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložena rozšířenému senátu (usnesení ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28). Neshledal v tom však důvod k přerušení tohoto řízení a vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu. Vyřešení sporné otázky by se totiž nijak nedotklo posouzení dané věci. V ní se totiž nejedná o takové dotčení hmotných práv, které vedlo tento soud k odlišnému posouzení v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018 – 37.

14. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s právním závěrem krajského soudu, že tvrzené neprovedení úkonů, není nezákonnými zásahy podle § 82 s. ř. s., a že bylo na místě žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

15. Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

16. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným žalovaným nevznikly náklady spojené s tímto řízením, proto jim nebyly přiznány.

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

V Brně dne 2. dubna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu